

Estudios y documentos



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

PANORAMA DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2009



INAP

INAP

PANORAMA DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2009

PANORAMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2009

Traducción de
Adela Romero Tarín

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

MADRID, 2010

Colección: ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

[Government at a glance 2009. Español]

PANORAMA de las administraciones públicas 2009 [Texto impreso] / traducción de Adela Romero Tarín. – 1.ª ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública: Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2010. – 236 p.: gráf.; 24 cm. – (Estudios y documentos).

Traducción de: Government at a glance 2009. – Bibliografía: p. 232-236

ISBN 978-84-7351-293-0 (formato papel). – ISBN 978-84-7088-912-7 (formato electrónico). – NIPO 010-10-020-0 (formato papel). – NIPO 010-10-021-0 (formato electrónico).

1. Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico-Administración. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Organización de Cooperación y desarrollo Económico. III. Romero Tarín, Adela, trad. IV. Serie

35(100-67 OCDE)

Primera edición: Septiembre 2010

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://www.060.es>

Publicado originalmente por la OCDE en inglés y en francés con los siguientes títulos:

Government at a glance 2009

Panorama des administrations publiques 2009

© 2009, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París.

Reservados todos los derechos.

© 2009 Instituto Nacional de Administración Pública para esta edición en español.

Publicado en virtud de acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la TRADUCCIÓN española y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Instituto Nacional de Administración Pública.

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-293-0 (formato papel) 978-84-7088-912-7 (formato electrónico)

NIPO: 010-10-020-0 (formato papel) 010-10-021-0 (formato electrónico)

Depósito Legal:

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Publidisa

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en donde los gobiernos de 30 democracias trabajan codo con codo con el fin de tratar los retos económicos, sociales y medioambientales de la globalización. Asimismo, la OCDE se encuentra a la vanguardia respecto a los esfuerzos por entender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos retos y acontecimientos, tales como el gobierno corporativo, la economía de la información y los desafíos que suponen una población envejecida. La Organización establece un marco en el que los gobiernos puedan comparar experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar políticas internas e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Australia, Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, EE UU, Eslovaquia, España, Francia, Finlandia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas también participa en la labor de la OCDE.

OECD Publishing difunde ampliamente los resultados de la recopilación de la Organización en cuanto a estadística y en cuanto a la investigación de asuntos económicos, sociales y medioambientales, así como de las convenciones, las directrices y los objetivos acordados por sus miembros.

La publicación de este trabajo es responsabilidad del secretario general de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en el mismo no reflejan necesariamente los puntos de vista oficiales de la Organización o de los gobiernos de sus países miembros.

También disponible en francés bajo el título *Panorama des administrations publiques 2009*.

PREFACIO

Ésta es la primera edición de *Panorama de las Administraciones Públicas*, una nueva publicación que añadir a la serie «Panorama de ...» de la OCDE. *Panorama de las Administraciones Públicas* llena una laguna importante en cuanto a los datos comparativos a nivel internacional y a los conocimientos generales sobre la forma en que funcionan los gobiernos, también proporciona indicadores descriptivos de las instituciones, estructuras e inputs gubernamentales y las prácticas de gestión pública preponderantes de los países miembros de la OCDE. Asimismo examina asuntos importantes de la gestión gubernamental pública relativos a la capacidad de los gobiernos de tratar los efectos a largo plazo de las crisis recientes, planteando algunas cuestiones que abordan los gobiernos a la hora de continuar transformando sus prácticas de gestión gubernamental pública. Esta publicación es particularmente oportuna, dado que las recientes crisis económicas y financieras han destacado el papel del gobierno en la economía y en la sociedad, al tiempo que requieren a los gobiernos una mayor eficiencia, eficacia y un enfoque centrado en el ciudadano.

Panorama de las Administraciones Públicas muestra la forma en que los gobiernos de los países de la OCDE trabajan y actúan en comparación con otros países miembros. Como tal, la publicación interesará a políticos, diseñadores de políticas, profesionales del sector público, grupos de apoyo, académicos, estudiantes, así como al público en general. Además, los indicadores que se incluyen en *Panorama de las Administraciones Públicas* pueden ayudar a los países no miembros de la OCDE a identificar nuevas formas de realizar un seguimiento y a establecer unos puntos de referencia respecto a su situación en relación con el desarrollo y la implementación de políticas y reformas.

Este trabajo fue realizado por Zsuzsanna Lonti bajo la dirección de Martin Forst con importantes contribuciones por parte de miembros del personal de la OCDE: Jani Heikkinen, Jordan Holt y Laurent Nahmias; Barry Anderson, Janos Bertok, Claire Charbit, Joset Konvitz, Nikolai Malyshev, Audrey O'Byrne y James Sheppard (Capítulo I); Dirk-Jan Kraan (Capítulos II y III sobre Ingresos y Gastos); Elsa Pilichowski (Capítulos IV-VI sobre Costes de Producción,

Empleo Público y Prácticas de Gestión de Recursos Humanos); Teresa Curristine, Ian Hawkesworth y James Sheppard (Capítulo VII sobre Prácticas y Procedimientos presupuestarios); Christiane Arndt, Gregory Bounds, Stéphane Jacobzone y Emmanuel Job (Capítulo VIII sobre Gestión reguladora); Janos Bertok y Jean-François Leruste (Capítulo IX sobre Integridad); y Joanne Caddy, Jean-François Leruste, Barbara Ubaldi y Yih-Jeou Wang (Capítulo X sobre Gobierno abierto y con capacidad de reacción).

Esta publicación se ha beneficiado de los comentarios realizados por delegados del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y de miembros del Grupo Directivo (véanse detalles en el Anexo F); miembros del Grupo Experto de la OCDE para conflictos de interés, Red de altos funcionarios del e-Gobierno, Equipo de Trabajo para la Gestión y el Empleo Público, Equipo de Trabajo de altos funcionarios presupuestarios y Equipo de Trabajo para la Gestión Reguladora; delegados del Comité de Estadística de la OCDE; Nick Manning (Banco Mundial); Wouter van Dooren (Universidad de Amberes); Geert Bouckaert (Universidad Católica de Lovaina); Klaus Brösamle y Joachim Wehner (Escuela de Economía de Londres); Knut Rexed; Enrico Giovanni (Instituto Nacional Italiano de Estadística); Nadim Ahmad (Consejo de Administración de Estadística de la OCDE); Jens Lundsgaard y Maurice Nettley (Centro de la OCDE para la Política y la Administración de Impuestos); Rolf Alter, Barry Anderson, Christiane Arndt, Bob Bonwitt, Monica Brezzi, Stéphane Jacobzone, Josef Konvitz, Maria Varinia Michalun, Elsa Pilichowski, Odile Sallard, Andrea Urhammer y Christian Vergez (Consejo de Administración para la Gobernanza Pública y el Desarrollo Territorial de la OCDE); y Kate Lancaster (Asuntos Públicos y Comunicaciones de la OCDE).

ÍNDICE

Prólogo	15
Introducción	17
¿Por qué calcular las actividades gubernamentales?	18
¿Qué encontrará en esta publicación?	19
Los retos de cálculo	25
El trabajo futuro	28
Capítulo I. Los retos actuales y futuros de la gobernanza pública	29
Introducción	29
Determinadas implicaciones de la gobernanza pública de las crisis financieras y económicas mundiales	30
¿Cuáles son los retos de la gobernanza para el futuro? ...	43
Capítulo II. Los ingresos gubernamentales	61
1. Los ingresos del gobierno general.	62
2. La estructura de los ingresos del gobierno general ...	65
3. La estructura de las rentas por niveles de gobierno ...	69
Capítulo III. Los gastos gubernamentales	73
4. Los gastos del gobierno general	74
5. Los gastos por función del gobierno general	77
6. Los gastos por niveles de gobierno del gobierno general	81
7. Los gastos por tipo del gobierno general	84
Capítulo IV. La confluencia entre los sectores público y privado ...	87
8. Los costes de producción en el gobierno general	88

Capítulo V.	El empleo público	93
	9. El empleo en el gobierno general y en las empresas públicas	94
	10. La descentralización del empleo	97
	11. La feminización del empleo en el gobierno general . .	100
	12. La fuerza de trabajo que envejece	104
Capítulo VI.	Las prácticas de gestión de recursos humanos	107
	13. La delegación en la gestión de los recursos humanos	108
	14. Los Sistemas de selección de personal del gobierno central	112
	15. La Gestión del rendimiento del personal.	115
	16. El Funcionariado superior	118
Capítulo VII.	Las prácticas y los procedimientos presupuestarios . . .	121
	17. La sostenibilidad fiscal	122
	18. Las declaraciones presupuestarias.	126
	19. La perspectiva presupuestaria a medio plazo	130
	20. El presupuesto orientado al rendimiento.	134
	21. La flexibilidad presupuestaria gerencial	138
Capítulo VIII.	La gestión reguladora	143
	22. El análisis de impacto regulatorio.	144
	23. Las estrategias de simplificación.	148
	24. La consulta formal.	151
Capítulo IX.	La integridad	155
	25. La declaración de conflicto de intereses por parte de los que adoptan decisiones	156
	26. La declaración de intereses públicos: la denuncia de irregularidad	159
	27. La prevención de la corrupción: la contratación pú- blica.	162
Capítulo X.	El gobierno abierto y con capacidad de reacción	165
	28. La legislación del gobierno abierto.	166
	29. La disponibilidad del e-gobierno.	170
	30. La madurez del servicio del e-gobierno	173
	31. El uso de los servicios del e-gobierno.	177
Anexo A.	Metodología de los totales de ingresos.	181

ÍNDICE

Anexo B. La clasificación de las funciones del gobierno (CFG)	182
Anexo C. Índices compuestos para la GRH, prácticas de presupuesto y gestión reguladora.	188
Anexo D. Datos detallados de la encuesta sobre integridad 2009	190
Anexo E. Factores contextuales	195
Anexo F. Miembros del equipo de gestión	228
Glosario	229
Bibliografía	232

PRÓLOGO

Los retos financieros, económicos, sociales y medioambientales actuales sitúan a los gobiernos en el centro del escenario. Tras responder con éxito a la crisis financiera sin precedentes de 2008, los gobiernos se esfuerzan en la actualidad por salir de sus intervenciones excepcionales y retornar las economías a su crecimiento autosostenido. Mientras tanto, éstos también buscan soluciones políticas al cambio climático, la pobreza, las poblaciones envejecidas, la migración, y a una gran cantidad de asuntos a largo plazo. El diseño y la implementación de estas políticas implican a la capacidad de los gobiernos para servir al interés público y para fortalecer los marcos de los mercados con un buen funcionamiento.

En el marco del telón de fondo de este renovado papel administrativo de los gobiernos, la OCDE publica *Panorama de las Administraciones Públicas*. Esta nueva publicación tiene como objetivo ampliar la comprensión sobre el modo en que los gobiernos se ven afectados por estos retos políticos públicos. Lo anterior, mediante el análisis y la comparación de las capacidades, los resultados y las actuaciones de los gobiernos, en torno a una gran variedad de ámbitos públicos.

El conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos que se citan en la publicación, incluyen datos sobre la implicación y el papel del gobierno a nivel central y local respecto a ingresos, gastos y empleo. Asimismo se incluyen indicadores de varios procesos de gestión pública, como la legislación, los presupuestos y la contratación pública; tres aspectos cruciales para la búsqueda actual de mecanismos para la consolidación fiscal y los mercados reformados. También se hace un tratamiento significativo de los valores subyacentes del servicio público y de los instrumentos con los que se mantienen los altos estándares del mismo.

La primera edición ofrece algunos resultados interesantes e inesperados. Muestra un cambio significativo en los principales valores de los servicios públicos. El porcentaje de países que identifica la transparencia como un valor principal de los servicios públicos casi se ha duplicado en la década pasada,

hasta un 90%. La eficacia alcanza el 80%. La externalización ha resultado ser cada vez más común en los países miembros de la OCDE, con un 43% del valor de bienes y servicios públicos producidos por el sector privado. También muestra esta publicación que los países de la OCDE todavía se encuentran a la zaga en cuanto a algunos objetivos políticos se refiere. Por ejemplo, hay menos mujeres representadas en los niveles superiores de los gobiernos centrales respecto al volumen total de la fuerza de trabajo. Finalmente, éste presenta también los retos fundamentales a los que se enfrentan los gobiernos, como la necesidad de reducir costes frente a los niveles de deuda en aumento. Por término medio, en torno al 50% de todos los gastos de los países de la OCDE se invierte en programas sociales, incluyendo la sanidad, la educación y el paro. Cualquier esfuerzo por detener el gasto puede afectar al desarrollo de estos programas.

Panorama de las Administraciones Públicas pretende asimismo examinar la calidad de la gobernanza pública en los países de la OCDE. La intención es que en futuras ediciones se presenten datos comparables en el tiempo, cubrir diferentes sectores administrativos e incluir más países aparte de los miembros de la OCDE, comenzando con aquellos en vías de adhesión a la OCDE (Chile, Estonia, Israel, Eslovenia y Rusia) y aquellos con los que la OCDE está estableciendo una asociación para «mejorar el compromiso» (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica). Por lo que se hará una auténtica «ojeada» a los asuntos gubernamentales de todo el planeta.

Esta nueva publicación contribuirá sin duda a mantener viva la llama del debate sobre la forma en que los gobiernos actúan y pueden cumplir sus objetivos primordiales para construir economías y sociedades más fuertes, más definidas y más justas. Espero que los ciudadanos, políticos y los empleados gubernamentales encuentren que *Panorama de las Administraciones Públicas* incita a la reflexión. No obstante, por encima de todo, espero que esta obra juegue un papel decisivo en nuestros esfuerzos constantes por mejorar la gobernanza pública.

Ángel Gurría
Secretario General

INTRODUCCIÓN

Panorama de las Administraciones Públicas es una nueva serie de publicaciones producida por la OCDE que explora los asuntos emergentes de la gobernanza pública y presenta indicadores en una variedad de áreas que, examinados juntos, constituyen importantes piezas de un sistema de gestión público que funciona adecuadamente. El Capítulo I, que cuenta con unas características especiales, describe algunos asuntos clave de la gobernanza pública, que son importantes para que los gobiernos puedan tratar los efectos a largo plazo de las crisis económicas y financieras actuales y vincularlos a indicadores presentados más adelante en la publicación. También destaca algunas cuestiones fundamentales a las que se enfrentan los gobiernos en su intento por seguir transformando sus sistemas de gobernanza pública para adaptarse y responder mejor a entornos impredecibles. Los Capítulos II-X proporcionan un conjunto de indicadores que muestran el papel y el alcance actual del gobierno, y se centran en aspectos importantes de la capacidad de gestión pública del gobierno.

Esta nueva publicación se basa en 20 años de experiencia en la OCDE, en el área de gobernanza pública (definida como el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa) y la gestión pública, en particular, en la descripción y el análisis de las actividades gubernamentales, desarrollando puntos de referencia y datos comparativos a nivel internacional, identificando buenas prácticas y supervisando los resultados. También se beneficia de un enfoque profesional: el acceso único de la OCDE a los altos funcionarios de los gobiernos miembros proporciona una perspectiva de la forma en que funciona la Administración Pública para apoyar las políticas de los sectores como la sanidad o la educación, que son analizados en otras publicaciones *Panorama de las Administraciones Públicas* de la OCDE.

¿POR QUÉ CALCULAR LAS ACTIVIDADES GUBERNAMENTALES?

El gobierno es un actor principal de la sociedad moderna, que contribuye a que crezca la economía, a proporcionar bienes y servicios, a regular el comportamiento de las empresas e individuos y a redistribuir los ingresos. Las actividades gubernamentales afectan a la vida de las personas en innumerables formas desde su nacimiento hasta su muerte, proporcionando servicios sanitarios y educativos básicos, ayudando a la gente cuando pierde sus puestos de trabajo, concediendo los permisos de conducir y las licencias para las empresas, construyendo carreteras y puentes y regulando la salud y la seguridad de los entornos y los lugares de trabajo. Una parte significativa de la economía se dedica a las actividades públicas: en 2007, los gastos del gobierno oscilaban entre el 30% y el 53% del producto interior bruto (PIB) en los países miembros de la OCDE.

Por tanto, una buena gobernanza es esencial para el desarrollo económico, social y medioambiental a largo plazo; los asuntos que importan al gobierno. El éxito, la eficacia y la eficiencia de las actuaciones del gobierno en cuanto a estas tareas, también son críticas, dado que los ciudadanos demandan cada vez más a los gobiernos servicios que satisfagan mejor sus necesidades y el uso transparente y responsable de los recursos. La habilidad de los gobiernos para operar con eficacia y eficiencia depende, en parte, de sus políticas y de sus prácticas de gestión, incluyendo prácticas presupuestarias que apoyan la sustentación fiscal, las prácticas de gestión de los recursos humanos que conducen a un buen rendimiento, la capacidad de gestión reguladora, los principios de los valores y la ética del sector público, y un uso adecuado de las herramientas del e-gobierno. La transparencia y la naturaleza participativa de estas prácticas también son claves. Por lo que para comprender y evaluar la actuación del gobierno, sus actividades (incluyendo los recursos que utiliza para producir bienes y servicios) y los procesos y las prácticas de gestión subyacentes deben medirse. Dado que los gobiernos proporcionan una gran cantidad de bienes y servicios en desarrollo, cuantificar y calcular las acciones de los gobiernos puede ayudar a directivos y líderes a tomar mejores decisiones y a hacer que los gobiernos respondan ante sus ciudadanos. Además, describir las estructuras y los acuerdos de los gobiernos puede mostrar importantes similitudes y diferencias entre países, facilitando así el aprendizaje.

El objetivo a largo plazo de los indicadores presentados en *Panorama de las Administraciones Públicas* es asistir a los países para:

- Comprender y delimitar mejor sus propias prácticas.
- Definir sus logros como puntos de referencia mediante comparaciones internacionales.
- Aprender de la experiencia de otros países que se enfrentan a retos similares.

Panorama de las Administraciones Públicas es una publicación única respecto a que:

- Los aspectos clave de la Administración Pública y los indicadores específicos presentados, se seleccionaron basándose en un consenso entre los países miembros.
- Los datos y la información cualitativa los proporcionan los funcionarios del gobierno de los países miembros, y los verifican la OCDE y/o expertos similares.
- No reduce la evaluación de la actuación del gobierno respecto a un único indicador total, ni proporciona una clasificación general de los países basándose en su rendimiento.

A corto plazo, la publicación podría ayudar a los gobiernos a una mejor evaluación, planificación y cálculo de sus actividades. Con el tiempo, mediante los datos y la información de series de tiempo de resultados y consecuencias, los gobiernos pueden permitirse vincular sus actividades a la actuación general y ayudar a evaluar los impactos de sus agendas de reformas. Además, los datos comparativos desarrollados para *Panorama de las Administraciones Públicas* pretenden generar un debate sobre los determinantes de la actuación para las prácticas de gestión pública y su mayor influencia en la actuación del gobierno en los sectores políticos.

¿QUÉ ENCONTRARÁ EN ESTA PUBLICACIÓN?

El análisis de la Administración Pública

Panorama de las Administraciones Públicas se centra en el funcionamiento de la administración pública o la «maquinaria del gobierno» de los 30 países miembros de la OCDE. Esto incluye los recursos, las políticas y las prácticas de gobierno, que gestionan los bienes y los servicios (tales como la sanidad y la educación) que éste produce y proporciona. El enfoque de la Administración Pública consolida el trabajo anterior de la OCDE y se beneficia de la experiencia de delegados de los países miembros del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, el grupo que conduce el trabajo de la OCDE en *Panorama de las Administraciones Públicas*. En particular, los indicadores de las prácticas de gestión pública (incluyendo la gestión de la integridad, de los presupuestos y de la normativa) se basan en buenas prácticas y estándares comunes que se desarrollaron y acordaron por parte de los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, los indicadores de los sistemas de la gestión reguladora, reflejan los principios incluidos en los *Principios Rectores para la Calidad y Desempeño Regulatorio* de 2005 de la OCDE. Por un lado, se centran en la consolidación de la Administración Pública en la experiencia acumulada de la OCDE, y por otro infunden un halo de luz. Los datos comparativos a nivel internacional sobre el funcionamiento de la Administración Pública son escasos, y constituyen un campo muy poco explorado.

Puntos destacados de los asuntos emergentes de la gobernanza pública

El Capítulo I examina determinados asuntos de la gobernanza pública cuya importancia ha sido puesta de manifiesto por las crisis financieras y económicas actuales y se destacan algunas cuestiones fundamentales a las que se enfrentan los gobiernos a la hora de volver a evaluar sus funciones, capacidades y vulnerabilidades. La velocidad a la que los gobiernos han tenido que desarrollar y comenzar a implementar sus respuestas a las crisis puede haber ocasionado que, en algunos casos, se hayan pasado por alto importantes asuntos de gobernanza o que las implicaciones a largo plazo de las acciones todavía no han alcanzado el nivel de consideración que generalmente se hubieran llevado a cabo. Incluso a medida que los países se recuperen de la crisis económica actual, continuarán teniendo que diseñar e implementar políticas, en unos entornos dinámicos e impredecibles debido a la complejidad de los retos mundiales. La habilidad de los gobiernos para supervisar, anticiparse y adaptarse, es clave para conseguir políticas exitosas en el futuro. En este capítulo, *Panorama de las Administraciones Públicas* identifica las herramientas políticas específicas que se han desarrollado por parte de los miembros de la OCDE para fortalecer los sistemas gubernamentales. Estas herramientas pueden ayudar a tratar los retos y los riesgos agravados por las crisis financieras y económicas. Mientras que los indicadores de los Capítulos II-X proporcionan los datos básicos sobre estos asuntos, todavía está en desarrollo una imagen completa sobre la implementación de estas herramientas políticas y/o su eficacia. El objetivo en el futuro puede ser ampliar los datos disponibles sobre las acciones de los gobiernos en estos ámbitos.

Los indicadores de las actividades gubernamentales y de las prácticas de gestión pública

Los países miembros de la OCDE están interesados, principalmente, en recopilar datos e información para identificar la forma en que la gobernanza pública y más en concreto las prácticas de gestión pública contribuyen a la habilidad de los gobiernos para conseguir sus objetivos. *Panorama de las Administraciones Públicas* se sitúa en este marco, que describe el proceso de «producción» público e identifica seis categorías principales de indicadores: contexto, ingresos, *inputs*, procesos, resultados y conclusiones.

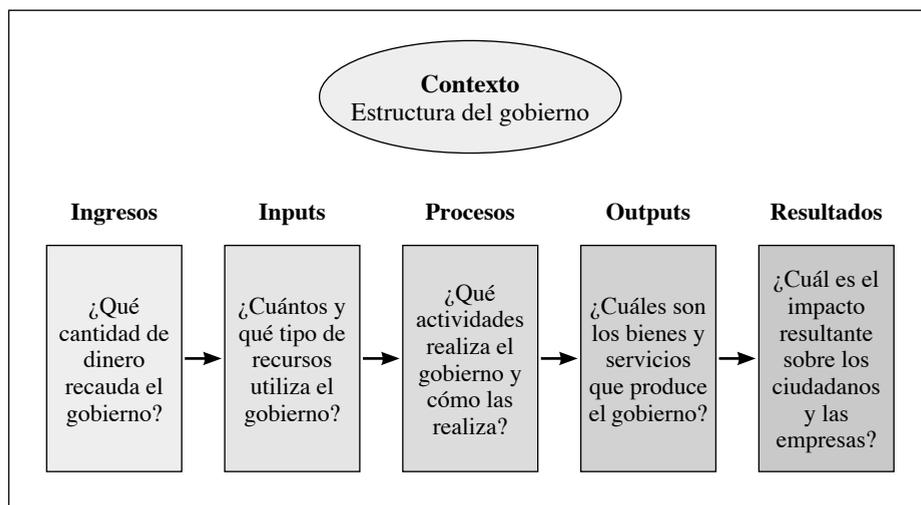
La primera edición de *Panorama de las Administraciones Públicas* incluye cuatro de los seis tipos de indicadores identificados en este marco: ingresos, *inputs*, procesos y contexto.

1. Los ingresos

Los datos sobre la estructura de los ingresos proporcionan una visión de los incentivos y las limitaciones que los gobiernos afrontan al determinar qué tipo

de bienes y servicios proporcionan. Además, la cantidad y estructura de los ingresos recaudados determina la forma en que los costes de las actividades del gobierno pasado, presente y futuro se reparten en la sociedad.

Marco de comprensión y medición de las actividades gubernamentales



Fuente: Hatry (1999), Pollitt y Bouckaert (2004) y W.K. Kellogg Foundation (2004).

Los ingresos gubernamentales incluyen contribuciones sociales y otros impuestos, así como otras fuentes tales como las tasas, la producción de petróleo y las concesiones internacionales. Mientras que los ingresos pueden no compensar los gastos en un determinado año debido a la habilidad de los gobiernos para prestar, en última instancia los ciudadanos deben acarrear con el coste de la deuda que debe liquidarse.

2. Los inputs

Los indicadores de los *inputs* incluyen los datos sobre los gastos gubernamentales, los costes de producción, el empleo y las características de la fuerza de trabajo. Estos datos permiten a los países comenzar a comparar por un lado la proporción de la economía destinada a producir diferentes bienes y servicios, así como las diferencias en la mezcla de *inputs* empleados en la producción. Por ejemplo, los trabajadores constituyen un insumo clave en el proceso de producción gubernamental, y las características de los trabajadores públicos pueden afectar a la productividad del gobierno y su capacidad para proporcionar bienes y servicios. Asimismo, los gobiernos cada vez recurren más a la subcontratación de la producción de bienes y servicios, a pesar de que el punto hasta el que

se involucran las entidades privadas en las actividades del gobierno varía enormemente de un país a otro.

3. *Los procesos*

Los indicadores de los procesos describen cómo los gobiernos implementan su política y se centran en prácticas de gestión pública que influyen en los resultados y las conclusiones de los gobiernos. La información sobre los procesos como la gestión de los recursos humanos (GRH), la gestión presupuestaria, la reguladora y la integradora, el e-gobierno y el gobierno abierto pueden permitir a los países comenzar a examinar los efectos de reformas recientes e identificar nuevas estrategias para mejorar la productividad. Por ejemplo, delegar la competencia a los encargados para contratar, despedir y ascender al personal puede aumentar la flexibilidad del gobierno para responder a las circunstancias cambiantes permitiendo a los encargados obtener trabajadores con las cualidades necesarias. Asimismo, el cálculo de los gastos multianuales en presupuestos puede mejorar la disciplina fiscal y ayudar a asegurar que los recursos de los gobiernos se asignen de forma productiva y eficaz. La adopción de estrategias a fin de evaluar el impacto de las normativas en las empresas y los ciudadanos puede contribuir a asegurar que las normativas cumplan con los objetivos de los gobiernos. Los procesos abiertos y competitivos de contratación pública pueden reducir la incidencia de la corrupción, aumentando los recursos destinados a producir bienes y servicios y a mejorar la confianza pública en el gobierno. Del mismo modo, el uso de Internet y de otras tecnologías de comunicaciones para proporcionar información y servicios públicos (tales como los pagos de impuestos o las renovaciones de pasaportes) puede tanto reducir los costes como ahorrar tiempo a los ciudadanos y a las empresas, aumentando de esta forma la eficacia y la productividad.

4. *La información contextual*

El Anexo E presenta una información contextual que describe algunas características clave de las estructuras políticas y administrativas de cada país miembro. Situar las políticas y los indicadores en este plano contextual, puede ayudarnos a comprender mejor las diferencias entre los países, y a identificar aquéllos con estructuras similares que pueden servir como mejores indicadores para establecer puntos de referencia.

Las características y las fuentes de los datos

Muchos de los datos empleados en *Panorama de las Administraciones Públicas* han sido recopilados por los funcionarios de los gobiernos por parte de la OCDE, mediante encuestas diseñadas específicamente. Como tales, representan

estadísticas gubernamentales oficiales o las propias evaluaciones de los países, sobre prácticas y procedimientos actuales. Mientras que las encuestas intentan establecer definiciones estándares, puede ocurrir que la tendencia sea que los países interpreten y respondan cuestiones de forma distinta y/o puede que no respondan a las preguntas de una forma completamente objetiva. En general, la dirección de esta tendencia se conoce, pero no necesariamente su alcance.* Para intentar minimizar estos sesgos, la OCDE selecciona y verifica los datos que recopila haciendo un seguimiento con los países miembros directamente cuando hay inconsistencias potenciales o valores atípicos, aprovechando las conclusiones de la OCDE obtenidos mediante los análisis de la gestión pública. En algunos casos, la OCDE emplea otros países miembros como críticos para verificar resultados, facilitando el aprendizaje mutuo. A pesar de que una alternativa a la recopilación de datos por parte de los funcionarios de los gobiernos de los países miembros es recopilar datos de expertos, la dirección o el alcance de su orientación es difícil de determinar. En los pocos casos en los que los datos de la OCDE no se encuentran disponibles, la publicación emplea datos internacionales de la Comisión Europea, el Foro Económico Mundial y las Naciones Unidas.

En general, los datos presentados se basan en la definición del sector «gobierno general» aportado por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). En estos términos, el gobierno abarca los fondos de los ministerios, agencias, oficinas, Seguridad Social y algunas instituciones sin ánimo de lucro a nivel central, estatal y local. Los datos sobre ingresos y gastos se presentan tanto para los niveles del gobierno central y subcentral (estatal y local) y cuando procede, para los fondos de la Seguridad Social. Los datos sobre las características relacionadas con la mano de obra y sobre los procesos y las prácticas de gestión pública, hacen referencia al nivel central del gobierno únicamente. Además, los datos sobre empleo aluden al «sector público», lo que amplía la definición de gobierno para incluir también a las empresas públicas, tales como los bancos, los puertos y los aeropuertos de propiedad pública.

Como parte de este conjunto de indicadores que describen las prácticas de gestión pública, *Panorama de las Administraciones Públicas* presenta varios índices compuestos descriptivos en áreas estrechamente definidas, que se desarrollaron según las directrices de la OCDE. Estos índices compuestos constituyen una forma práctica de resumir información diferenciada y cualitativa, sobre los aspectos clave de las prácticas de la gestión pública, como los tipos de los sistemas de contratación utilizados. Los detalles sobre las ponderaciones y las variables empleadas para construir estos indicadores se incluyen en el Anexo C, facilitando a los países que quieren tomar parte en los resultados de los indicadores una clara indicación sobre el punto de partida. Mientras que los indica-

* Por norma general, podría esperarse que el sesgo fuese en una dirección positiva, dado que los funcionarios «se consideran» a sí mismos de una forma más favorable. Sin embargo, en el proceso de limpieza de datos, se ha descubierto que los funcionarios gubernamentales de algunos países, son más estrictos consigo mismos que otros expertos externos y/o observadores civiles de la sociedad.

dores compuestos se desarrollaron en colaboración con los países miembros y se basan en las mejores prácticas y/o teoría, las variables que comprenden los índices y su importancia relativa se basan en juicios de expertos. Éstos se presentan con el objetivo de promover el debate y, en consecuencia, puede que se desarrollen con el tiempo.

Cómo se estructura esta publicación

Panorama de las Administraciones Públicas consta de 10 capítulos. Tras la Introducción, el Capítulo I constituye un capítulo de unas características especiales, que cuestiona algunos asuntos de la gobernanza pública cuya importancia ha sido magnificada por los retos mundiales actuales a los que se enfrentan los gobiernos, y destaca algunas cuestiones fundamentales sobre sus implicaciones futuras. El Capítulo II echa un vistazo a la cantidad y a la estructura de los ingresos recaudados por el gobierno, y el Capítulo III examina las actividades en las que los países gastan estos recursos. El Capítulo IV sobre los costes de producción trata detalladamente cómo se producen los bienes y los servicios, es decir, si el gobierno produce centrales eléctricas (bienes) y/o proporciona asistencia sanitaria (servicios) por sí mismo o si contrata a entidades privadas lucrativas o no lucrativas, para producir o proporcionarlos en su nombre a los ciudadanos y a las empresas. El Capítulo V trata más en detalle la envergadura y las características de la mano de obra del sector público, que está relacionada con las decisiones gubernamentales, y acerca de quién debería ser responsable de proporcionar los bienes y los servicios públicos y cómo. Los Capítulos VI y VII se dedican a analizar la producción gubernamental subyacente en los procesos que incluyen las prácticas de gestión de los recursos humanos y que pueden influir en las características de la mano de obra y las prácticas presupuestarias que pueden influir en las decisiones sobre la cantidad de ingresos, para recaudar y la envergadura y la dirección de los gastos gubernamentales. El Capítulo VIII examina la calidad de los procesos gubernamentales para diseñar y reformar la normativa gubernamental, teniendo en cuenta hasta qué punto los países han adoptado los mejores estándares de prácticas. El Capítulo IX trata sobre las medidas gubernamentales para promocionar la integridad y prevenir la corrupción, que puede tener incluso más importancia en los países que han externalizado la producción de una gran proporción de los bienes y los servicios al sector privado. El Capítulo X describe la legislación que los gobiernos han promulgado y las instituciones que los gobiernos han creado para ayudar a que sus acciones sean responsables ante el público en general, y trata también el nivel de desarrollo de los servicios del e-gobierno en los países miembros de la OCDE. Ambos capítulos proporcionan una visión sobre lo que el gobierno hace, cómo lo hace y por qué hace las cosas de una manera u otra. Así lo anterior, permite a los países comprender mejor sus prácticas, marcar puntos de referencia en su actuación, identificar áreas de futuras reformas potenciales y comenzar a evaluar la eficacia y la eficiencia de sus operaciones.

En cuanto a las áreas de los ingresos, los *inputs* y los procesos, a cada una de ellas se le dedican unas dos páginas. La primera página proporciona un comentario breve destacando los hallazgos clave que los datos muestran, define indicadores y revela cualquier variación nacional de importancia de aquellas definiciones que pueden afectar la comparabilidad de los datos. En la otra página se ofrece un conjunto de gráficas. Estas gráficas suelen mostrar los niveles actuales del indicador y, si es posible, tendencias en el tiempo. En el caso de que se incluya una media de la OCDE en una gráfica, se trata de la media no ponderada de los países presentados, a menos que se especifique lo contrario en las notas adjuntas.

LOS RETOS DE CÁLCULO

La comparabilidad y la disponibilidad de los datos

Los indicadores presentados en *Una mirada sobre Gobierno* se basan en los mejores datos disponibles. Hasta donde sea posible, los instrumentos de recopilación de datos de la OCDE emplean definiciones estandarizadas y unidades comunes de medición. No obstante, las discrepancias en el ámbito y en el propósito de los esfuerzos por recopilar datos nacionales pueden generar diferencias entre los datos disponibles que pueden afectar a la comparabilidad. Por ejemplo, los países pueden recopilar datos sobre empleo en equivalencias a tiempo completo (ETC) o como número total de empleados. Debido a que el segundo caso cuenta los trabajadores a media jornada y a jornada completa de igual manera, puede exagerar los niveles de empleo si se comparan con las ETC. *Panorama de las Administraciones Públicas* advierte de la existencia de estas diferencias en las secciones sobre «Metodología y definiciones» del texto.

A pesar de los logros importantes de las organizaciones internacionales para armonizar los esfuerzos para la recopilación de datos y las unidades de medición de los datos sobre ingresos, gastos y empleo, existen varias diferencias en los métodos de recopilación de datos de los países, que pueden afectar a la comparabilidad de los datos. Esto es importante para los datos de las Cuentas Nacionales, que se emplean en los Capítulos II-IV sobre ingresos, gastos y costes de producción. Estos datos se basan en el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 (SCN) o en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC) de 1995, de forma que todos los países usen un conjunto común de definiciones. No obstante, la comparabilidad de los datos puede verse afectada de dos maneras. En primer lugar, las diferencias nacionales en la implementación de las definiciones del SCN/SEC pueden afectar a la comparabilidad de los datos de los países. Por ejemplo, pueden existir diferencias entre los países en torno a la forma en que las empresas públicas y las instituciones no lucrativas se clasifican en relación con el sector gubernamental general. En segundo lugar, los cambios en la implementación de las definiciones del SCN/SEC

pueden afectar a la comparabilidad de los datos de un país en el tiempo. En consecuencia, los datos finales, también denominados metadatos, deberían consultarse al hacer comparaciones. Además, los datos de los niveles variables de los detalles, están disponibles para los países miembros de la OCDE, y pueden limitar el tipo de análisis y de comparaciones que puedan realizarse. Por ejemplo, los datos detallados sobre el propósito de los gastos gubernamentales (denominados Clasificación de las Funciones del Gobierno o CFG II) se encuentran disponibles en la actualidad únicamente para 13 países europeos miembros de la OCDE. Estos datos podrían emplearse para compensar los componentes de gasto público con objetivos económicos y sociales, tales como la comparación de los gastos en la investigación y el desarrollo en los diferentes sectores políticos o los gastos en protección medioambiental. Mediante el uso de los datos CFG disponibles de segundo nivel, la OCDE ha desarrollado una metodología para estimar los gastos gubernamentales por bienes individuales y colectivos y provisión de efectivo y en especie. Esta información permite comprender importantes diferencias en las elecciones políticas y de oferta de servicios de los gobiernos. Esta metodología se denomina Especial CFG, y se publica en este documento.

Además de las variaciones en los métodos de recopilación de datos, las diferentes estrategias para conseguir los objetivos, en especial el empleo de la política fiscal, pueden impedir las comparaciones de los niveles de gastos e ingresos entre los países. Por ejemplo, un gobierno puede proporcionar a un público objetivo los beneficios en efectivo para utilizar en educación o puede proporcionar a este grupo créditos tributarios o devoluciones fiscales basadas en sus gastos privados en educación. Mientras que el objetivo es el mismo, los países que realizan un gasto directo en lugar de gastos fiscales tendrán mayores ingresos y gastos como parte del PIB. Además, los modos variables de producción por gobiernos en los países miembros de la OCDE, en especial el aumento de la participación del sector privado mediante la externalización directa o las asociaciones público-privadas, desafían la utilidad de los indicadores tradicionales para describir el ámbito del gobierno. Por ejemplo, la participación en aumento del sector privado en la producción gubernamental ha supuesto un reto para la utilidad de la medición del empleo en cuanto a funcionarios públicos.

Esta edición inaugural de *Panorama de las Administraciones Públicas* es el primer paso de la OCDE hacia el suministro de indicadores que calculen la actuación de las prácticas y los sistemas de gestión pública. El contenido de *Panorama de las Administraciones Públicas* se encuentra intrínsecamente limitado por la disponibilidad de los datos. Como resultado, muchos de los asuntos y de los determinantes clave de la Administración y de la capacidad pública no son analizados. Los indicadores de la publicación se centran principalmente en la existencia de sistemas diferentes, lo que no aporta información necesariamente sobre lo efectivas que son las prácticas y las estructuras de gestión pública en un país. Por ejemplo, en el área del gobierno abierto, la publicación trata si los países han establecido el marco legislativo para la transparencia, la participación y

la responsabilidad; un primer paso importante para conseguir estos objetivos. Sin embargo, para evaluar si estos objetivos se han conseguido realmente, uno debe comprobar la forma en que las leyes se han implementado, empleado y cumplido. La OCDE trabajará con los países para continuar desarrollando los indicadores, e incluir más información y datos sobre los resultados y las conclusiones. La intención es ampliar los indicadores de forma que con el tiempo, no sólo proporcionarán información sobre lo que los países se encuentran haciendo, sino que también ofrecerán material valioso sobre la forma en que los sistemas contribuyen a mejorar la actuación y la eficacia general de la gobernanza.

Los indicadores de los resultados y de las consecuencias

Es difícil desarrollar indicadores válidos que calibren de verdad los resultados y las conclusiones de la Administración Pública. La primera edición de *Panorama de las Administraciones Públicas* no incluye indicadores de resultados o conclusiones, como indicadores de la calidad de los servicios, tales como la satisfacción del cliente. A nivel internacional todavía existe un amplio debate sobre la forma de calibrar los resultados y las conclusiones en el sector público e incluso siguen diferentes caminos los países a la cabeza en cuanto a la medición de resultados y conclusiones.

Los retos que acarrea la medición de los resultados y las consecuencias van más allá de los mencionados anteriormente y se analizan en profundidad en la publicación reciente de la OCDE *Medición de la Actividad Gubernamental (Measuring Government Activity)*. Por ejemplo, la medición de los resultados y las consecuencias puede afectar al comportamiento organizativo. Mientras que la existencia de los cálculos de los resultados pueden conducir al personal a esforzarse por una mejora en el rendimiento, y también pueden conducir a descuidar dimensiones no medidas o al «juego», en el que se ajusta el propio resultado o se distorsionan las mediciones para conseguir la apariencia (más que la realidad) de un «buen» rendimiento. Además, mientras que es habitualmente razonable responsabilizar a los gobiernos de los resultados, puede que no sea razonable responsabilizarlos de las consecuencias, dado que muchos otros factores que se escapan al control gubernamental pueden influir en los efectos finales de la sociedad. Asimismo, la discusión emergente sobre la importancia de valores en la producción del sector público hace que la definición de los resultados y las conclusiones sea más compleja.

Debido a estos retos, los datos presentados en *Panorama de las Administraciones Públicas* sólo proporcionan indicaciones de las actividades y las actuaciones gubernamentales. Los niveles o cifras totales, deberían interpretarse con prudencia debido a los errores de medición. Los datos sin procesar presentados en *Panorama de las Administraciones Públicas* no deberían emplearse en sí mismos como puntos de referencia; más bien las comparaciones entre los países deben basarse en el análisis de todos los indicadores relevantes. Las revisio-

nes en profundidad de la gestión pública de la OCDE pueden proporcionar más datos concretos de las políticas, las prácticas y los contextos de los países a nivel individual, que pueden emplearse para comprender mejor los factores decisivos tras las diferencias de actuación.

EL TRABAJO FUTURO

Está previsto que *Panorama de las Administraciones Públicas* sea una publicación bienal. La primera publicación supone un importante punto de partida para ayudar a la comunidad internacional a evaluar lo que se conoce y lo que no, de la actuación comparativa de las Administraciones Públicas y para ayudar a identificar las áreas que nos gustaría comprender mejor. Las ediciones futuras se desarrollarán a partir de los datos presentados en esta primera publicación, para ayudar a los gobiernos a mejorar la toma de decisiones y su habilidad para tratar los retos de gestión.

En concreto, el trabajo futuro puede centrarse en ampliar la disponibilidad de los datos sobre las características de los *inputs* gubernamentales (por ejemplo, la media de logros educativos de los trabajadores gubernamentales) y los procesos (por ejemplo, la forma en que se implementan y/o se cumplen las leyes y normativas). Además, las ediciones futuras de *Panorama de las Administraciones Públicas* pueden continuar analizando la relación entre los diferentes niveles del gobierno (central, estatal y local) de todos los países miembros de la OCDE. A pesar de los retos de medición mencionados anteriormente, se están desarrollando, en colaboración con los países miembros, indicadores comparativos fiables y viables de los resultados y consecuencias a nivel internacional sobre la Administración Pública. También se están identificando resultados intermedios sobre diferentes procesos de Administración Pública, junto con varias medidas de acción que están relacionadas con la totalidad de la actividad gubernamental, como la confianza pública en el gobierno, la igualdad y la estabilidad fiscal/económica.

Los datos se recopilarán en intervalos regulares, mediante métodos que puedan minimizar la carga de provisión de datos en los países miembros. Un conjunto de datos estable y estadísticamente sólido, permite a los gobiernos comparar sus acuerdos institucionales y su actuación con otros países miembros de la OCDE no sólo en un determinado momento, sino a lo largo del tiempo, para esclarecer las posibles causas de las diferencias de actuación entre los gobiernos y para analizar el impacto de las reformas del sector público con detalle. Los esfuerzos futuros por la recopilación de datos tendrán como objetivo una mejora de la calidad y de la comparabilidad del conjunto de datos actual. Al mismo tiempo, el conjunto de datos no será estático; los nuevos indicadores (como los resultados y el rendimiento) pueden añadirse una vez se haya establecido su importancia. Además, la recopilación de datos se ampliará para incluir los países cuya adhesión a la OCDE se está debatiendo actualmente, así como aquellos países con los que la OCDE pretende una mejora en su compromiso.

CAPÍTULO I

LOS RETOS ACTUALES Y FUTUROS DE LA GOBERNANZA PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos se han preocupado durante bastante tiempo por su capacidad institucional y humana de mejorar el sostenimiento de los ciudadanos, la competitividad o la viabilidad de las empresas, el suministro de servicios públicos básicos, y la confianza en las instituciones reguladoras. Como parte de agendas de amplias reformas y cambios, muchos países miembros de la OCDE han estado desarrollando y revisando sus instituciones, marcos y herramientas de gobernanza. Los retos financieros, económicos, sociales y medioambientales actuales del mundo, destacan el único papel del gobierno que sirve al interés público. También dirigen su renovada atención hacia las instituciones, políticas y herramientas que pueden ayudar al gobierno a proporcionar lo que los ciudadanos y las empresas necesitan y esperan, poniendo de manifiesto las áreas donde pueden necesitarse más cambios o donde se requiere un mayor énfasis en la mejor forma de llevar a cabo los esfuerzos por las reformas. No sólo las normas reguladoras, los sistemas y los procedimientos de supervisión del sector de los servicios financieros se encuentran en el primer lugar de las acciones propuestas por el gobierno, sino que la crisis fiscal ha situado el papel de los gobiernos, el ámbito de sus actividades y su eficacia a la hora de fomentar el bien público, en el centro del escenario. En particular, los gobiernos buscan la manera de mejorar su capacidad para anticiparse y gestionar los riesgos, así como de reaccionar con rapidez a problemas complejos en entornos cambiantes. Debido a la naturaleza mundial de estos retos, ya no es suficiente actuar a nivel nacional. La cooperación y la coordinación internacional están demostrando ser elementos críticos de cualquier respuesta política creíble y eficaz.

Haciendo tanto uso como sea posible de los indicadores presentados en los Capítulos que van del II al X, este capítulo examina determinados asuntos de la gobernanza pública, que son importantes para la capacidad de los gobiernos de tratar los efectos a largo plazo de las crisis financieras y económicas recientes y pone de manifiesto algunas cuestiones fundamentales a las que se enfrentan los gobiernos al volver a evaluar sus papeles, capacidades y vulnerabilidades.

DETERMINADAS IMPLICACIONES DE LA GOBERNANZA PÚBLICA DE LAS CRISIS FINANCIERAS Y ECONÓMICAS MUNDIALES

A medida que los países emergen de las crisis económicas y financieras, los gobiernos no pueden permitirse volver a poner en marcha las empresas como de costumbre. Las crisis han destacado la necesidad de los gobiernos por desarrollar la capacidad de prever, prevenir y responder a retos complicados y dinámicos. Al examinar los factores que contribuyen a las crisis, se han identificado los puntos débiles de los sistemas de gobernanza que pueden necesitar ser reforzados. Además, los gobiernos pueden que necesiten tratar las consecuencias a largo plazo de sus respuestas a las crisis como estrategias para salir de las mismas.

Las siguientes secciones tratan cuatro asuntos de la gobernanza cuya importancia ha sido destacada por las crisis recientes: el diseño de políticas fundamentado en los hechos, la integridad en el sector público, la coordinación de políticas y de programas a todos los niveles del gobierno, y la sostenibilidad fiscal. Los países miembros de la OCDE estuvieron examinando estos asuntos antes de las crisis, y muchos de ellos habían comenzado a desarrollar las herramientas que están resultando ser particularmente relevantes en la situación actual.

En los entornos dinámicos y de crisis existe un imperativo en los gobiernos para actuar. A pesar de que las políticas resultantes tienen objetivos claros e inmediatos, éstos también pueden generar consecuencias profundas y duraderas. Las herramientas como el análisis del impacto de las normativas pueden ayudar a los gobiernos a basar sus decisiones políticas en los hechos y a evaluar sus impactos actuales y sus consecuencias. El papel más importante del gobierno en la economía, ejemplificado por el aumento de las actividades de inversión pública, requiere que los gobiernos estén especialmente alerta al mantenimiento de los principios y de las prácticas de integridad. Para asegurar que los recursos escasos se invierten en formas de generar los máximos beneficios, los gobiernos centrales y subcentrales necesitan coordinar políticas y programas. Además, el aumento de los gastos y la disminución de los ingresos ejercen presión sobre los presupuestos ya ajustados por los cambios demográficos y las obligaciones actuales. Para mejorar la sostenibilidad a largo plazo de los programas y políticas, los gobiernos pueden emplear proyecciones fiscales a largo plazo más frecuente y sistemáticamente.

Conseguir un diseño de políticas fundamentado en los hechos

El diseño de políticas fundamentadas en los hechos puede ayudar a los gobiernos a trazar un camino de rendimiento hacia un crecimiento sostenible. Las políticas coherentes y de hecho, las políticas y las normativas más eficaces requieren que los gobiernos tengan en cuenta toda la información pertinente para tomar decisiones con un mayor conocimiento de causa. En particular, esto implica que los gobiernos traten los beneficios de las propuestas políticas en rela-

ción a los costes futuros y las interacciones entre las políticas de reformas estructurales. A través de un diseño coherente, el rendimiento de cada reforma específica puede maximizarse. Además, la implementación de políticas eficaces requiere una gobernanza eficaz: la capacidad para gestionar los riesgos, la contratación pública y los contratos, obtener y asignar el tipo y la cantidad adecuados de los recursos, realizar la supervisión de los procesos y los procedimientos, y revisar el impacto y la eficacia de las decisiones y acciones una vez se han asumido.

Las crisis recientes han dado un énfasis adicional a los que adoptan decisiones para proporcionar la consideración adecuada a la forma en que la normativa se implementa, se cumple y se supervisa, en especial en el área financiera. Los indicadores del Capítulo VIII consideran el nivel hasta el que los sistemas de gestión reguladora reúnen los estándares de calidad generales, como los que se reflejan en *Principios Rectores para la Calidad y la Gestión Regulatorias* respaldada por la OCDE en 2005. Éstos constituyen una herramienta para analizar los sistemas de gobernanza reguladora como un todo y para ayudar a los países a identificar las reformas potenciales.

Como se muestra en la Imagen 22.1, la mayoría de los países miembros de la OCDE están implementando los análisis del impacto de la normativa (RIA). Los RIA velan por la forma en que las políticas se implementan, se hacen cumplir, se revisan y se cumplen. Puede ayudar a asegurar que todos los impactos potenciales de una política se consideren por adelantado y que la normativa por la que el gobierno opta es la propuesta óptima por la que decidirse. Durante la última década, los sistemas de los RIA se han mostrado más comprensivos en casi todos los países (Imagen 22.3). Un número en aumento de países ha adoptado requisitos formales para emprender los RIA con proyectos de leyes primarias y normativas subordinadas, así como requisitos para identificar impactos (incluyendo los costes y los beneficios de nuevas normativas –véase la Imagen 22.2–. Por ejemplo, en torno a dos tercios de los países requieren en la actualidad los RIA para demostrar que los beneficios de una nueva normativa justifican los costes. Sin embargo, la exhaustividad de los sistemas de los RIA todavía difiere, entre países. Además, el fracaso de los sistemas de supervisión de la normativa en la crisis financiera mundial actual ha puesto de manifiesto claramente que la existencia de tales herramientas, no implica necesariamente que éstas se estén utilizando adecuadamente o que se estén alcanzando los resultados y el rendimiento que se pretendían.

Los RIA han sido vistos por algunas administraciones como un obstáculo para la toma de decisiones o el trabajo legislativo debido al tiempo necesario para conducir las evaluaciones. Cuando los RIA se hallan en las primeras fases del proceso de adopción de decisiones, no parece ralentizar el proceso. Realizados como parte del proceso de diseño de políticas deliberativo, los RIA también han contribuido a mejorar la coherencia gubernamental y la comunicación entre ministerios. Sin embargo, la resistencia a llevar a cabo los RIA puede ser fuerte en una crisis, cuando existe una necesidad de actuar con rapidez, y la regulación

resultante puede estar abocada al fracaso y tener consecuencias previstas. En estas situaciones, los gobiernos todavía pueden tomar medidas para conducir las evaluaciones *ex post* de los impactos a largo plazo a fin de autorizarlas en el debido tiempo.

El ámbito de uso de las herramientas de diseño de políticas no se encuentra definido y las excepciones son con frecuencia numerosas. Los RIA, por ejemplo, se emplean raras veces a niveles regionales o locales¹. Una cobertura irregular de tales programas puede reducir seriamente la coherencia y eficacia de los procesos de diseño de políticas. Además, en muchas situaciones, los RIA se aplican a una normativa única, en lugar de bloques normativos como un todo. Como resultado, sólo pueden proporcionar una amplia estimación de los impactos acumulados. En definitiva, los RIA se han diseñado principalmente para ordenar y controlar las normativas. Pueden no resultar aplicables a normativas orientadas al rendimiento y a las alternativas a las normativas, cuyo uso está en aumento.

La capacidad para llevar a cabo y utilizar mejor las herramientas de diseño de políticas y los modelos de normativas como los RIA, necesitan desarrollarse con el tiempo. En particular, si se convierte en parte de la rutina del desarrollo de políticas, los RIA deben integrarse en el proceso de diseño de políticas y no verse como un asunto «legal». Sin embargo, la integración es un proceso a largo plazo, que generalmente conduce a un cambio cultural importante en la Administración Pública y entre el liderazgo político. El reto es asegurar que los sistemas, las comprobaciones y los balances suficientes son los correctos para asegurar que los RIA no se conviertan en una lista de control o en una forma de justificar las acciones predeterminadas. La publicación reciente de la OCDE *Análisis del Impacto de las Normativas: una Herramienta para la Coherencia Política* (OCDE, 2009h) proporciona directrices prácticas sobre cómo mejorar el rendimiento de los sistemas de los RIA para promocionar el bienestar económico mediante una normativa de mejor calidad.

El fomento de la integridad

Las medidas de protección insuficientes para la integridad –en particular aquellas que gobiernan la intersección de los sectores privado y público– fueron un factor que contribuyó a la crisis financiera reciente. Al mismo tiempo, la envergadura, escala y velocidad de las respuestas gubernamentales a la crisis económica han aumentado los riesgos y oportunidades de despilfarro, fraude y corrupción. Dado que los gobiernos actúan para levantar la economía, los sistemas para una firme integridad son más importantes que nunca. La eficacia de las acciones gubernamentales también depende de su credibilidad y de la confianza pública en el gobierno. La credibilidad parte de la integridad, es decir, de la habilidad del gobierno por actuar para el interés público y minimizar el despilfarro, el fraude y la corrupción.

Como resultado, muchos países se encuentran revisando sus marcos de integridad. Un marco de integridad incluye los instrumentos (por ejemplo, los códigos de ética, las políticas de conflicto de intereses, los acuerdos de denuncias de irregularidades), procesos y estructuras para fomentar la integridad y para prevenir la corrupción en las organizaciones públicas, al tiempo que se consideran los factores contextuales y las condiciones que influyen en su eficacia. Las declaraciones de conflictos de intereses y los procedimientos para informar acerca de malas conductas, son dos aspectos del marco de integridad de la OCDE de los que se habla en el Capítulo IX. Los países pueden emplear estos indicadores para identificar los pasos potenciales que fortalezcan sus sistemas de integridad. Además, la OCDE ha desarrollado una «lista de control» completa para diagnosticar los elementos del marco de integridad. Se trata de una herramienta práctica para los diseñadores y los gestores de políticas, la cual les ayuda a revisar y actualizar las soluciones existentes para la gestión de la integridad.

Aparte de fortalecer sus marcos de integridad, los países pueden necesitar tomar medidas dirigidas a tratar las amenazas particulares de la integridad. El aumento de la intervención de los gobiernos en la economía en respuesta a las crisis económicas y financieras ha agravado los riesgos en tres áreas principales: la contratación pública, los grupos de presión y el conflicto de intereses en la *revolving door* del empleo post-público.

La contratación pública

La contratación pública ha aumentado enormemente en los últimos 18 meses debido a las grandes inversiones en infraestructura que forman parte de paquetes de estímulos fiscales de muchos países. Como se muestra en la Imagen 27.2, la contratación pública se encontraba entre el 10% y el 15% del PIB de la mayoría de los países miembros de la OCDE antes de la crisis. El plan de estímulo fiscal de los EE UU, por ejemplo, incluye aproximadamente 110 mil millones de dólares (casi un 1% del PIB) sólo para proyectos de infraestructura que apoyen la eficacia de la energía y la sostenibilidad medioambiental a largo plazo.

La contratación pública es particularmente vulnerable al despilfarro, al fraude y a la corrupción, debido al volumen de transacciones e intereses financieros en juego y a la estrecha interacción entre los sectores público y privado. Como se muestra en la Imagen 27.1, la contratación pública se consideraba como la actividad gubernamental más vulnerable al soborno antes de la crisis. Dado el desembolso de miles de millones de dólares extra que los gobiernos tienen que desembolsar para estimular la demanda, deben poner especial atención a los riesgos de fraude y corrupción en los concursos de contratación. Una encuesta de Ernst y Young, de mayo de 2009, realizada a 2.200 trabajadores de empresas en 21 países europeos mostró una tolerancia alarmantemente alta de comportamiento empresarial no ético entre las empresas europeas. Incluso después de la llegada de la crisis, uno de cada cuatro de los encuestados valoró que realizar

pagos en efectivo para ganar nuevos negocios era aceptable y el 47% se mostraba dispuesto a aceptar otros tipos de comportamientos no éticos. Al mencionar las prácticas empresariales de despilfarro, el 55% de los encuestados esperaba que el fraude corporativo aumentase en los próximos años.

Prevenir la corrupción en el mercado de la contratación pública es crucial para asegurar que se iguale el terreno de juego y promocionar un concurso justo. En sus países miembros, la OCDE ha desarrollado *Principios para mejorar la integridad en la contratación pública*. Estos diez principios recurren a ejemplos de buenas prácticas en todos los puntos del ciclo completo de contratación pública, desde la definición de las necesidades hasta las licitaciones, la gestión de los contratos y el pago, a fin de proporcionar un programa para mejorar la transparencia, la gestión de los bienes, la prevención de malas conductas, la responsabilidad y el control. Con el objetivo de ayudar a los países a implementar los Principios, la OCDE está desarrollando un conjunto de herramientas para ofrecer soluciones genéricas basadas en las buenas prácticas.

Los grupos de presión (*lobbying*)

Los intereses privados que buscan influir en las decisiones gubernamentales, en la legislación o en la concesión de contratos, son parte de los procesos de diseño de políticas de las democracias modernas. Los grupos de presión pueden mejorar las decisiones de los gobiernos ofreciendo puntos de vista y datos valiosos, pero también puede conducir a ventajas injustas para claros intereses personales si el proceso es opaco y los estándares son poco estrictos. El interés público se encuentra en riesgo cuando las negociaciones se llevan a cabo a puertas cerradas.

Estos grupos de presión se han convertido en una industria con recursos considerables: por ejemplo, una cifra récord de 3,28 mil millones de dólares se invirtió en *lobbyies* a nivel federal en EE UU en 2008, empleando casi a 15.000 miembros registrados. En Canadá, el número de miembros de estos grupos a nivel federal excedía los 5.000. En Europa, el registro voluntario de la Comisión Europea, manifestado en 2008, recibió alrededor de 1.800 registros de los mismos sólo en el primer año.

Los riesgos de los grupos de presión son altos, especialmente en el contexto de las crisis económicas y financieras actuales, cuando los actores sacan de apuros a determinadas empresas privadas para gestionar los paquetes de grandes estímulos y reescribir las normativas. Por ejemplo, el sector de servicios financieros de los EE UU invirtió 3,4 mil millones para que apoyaran al gobierno federal entre 1998 y 2008, principalmente para promocionar la liberalización del sector financiero.

En vista de los riesgos de estos grupos y de la impresionante movilización de los recursos privados, la presión pública aumenta a nivel mundial para incluir las

normativas de estos grupos en las agendas políticas. Por el momento, las experiencias actuales están limitadas a establecer estándares y normas para los grupos de presión, y que sean justas, así como a tratar adecuadamente los principales asuntos y que sean aplicables es algo que está resultando difícil. Por ejemplo, los resultados de la encuesta de la OCDE muestran que sólo seis países miembros han establecido normas que requieren que se informe a los contactos de los grupos de presión. La publicación *Grupos de presión, gobierno y confianza pública: transparencia en aumento mediante la legislación* (OCDE, 2009c) revisa los enfoques, los modelos y las tendencias actuales que podrían ayudar a los países en sus esfuerzos por hacer que dichos grupos sean más transparentes.

El conflicto de interés en la «Puerta Giratoria» (*Revolving Door*)

El conflicto de intereses es una cuestión de gran riesgo tanto en el sector público como privado. La movilidad de empleados entre el sector público y el privado (fenómeno conocido en inglés como *Revolving Door*) ha recibido especial atención en el contexto de la crisis financiera. Además de las *revolving door* a nivel individual, la crisis financiera ha destacado las situaciones de conflicto de intereses emergentes a nivel institucional cuando las agencias gubernamentales se convierten tanto en propietarias como en reguladoras debido a los rescates financieros y a las nacionalizaciones.

La gran mayoría de los países miembros de la OCDE ha establecido prohibiciones y restricciones generales para el empleo post-público, que son aplicables en todo el servicio público, si bien menos adaptadas para las áreas de riesgo. Sin embargo, existen muchos menos mecanismos para poner en práctica estas normas, aplicar las restricciones e imponer sanciones de un modo oportuno, sistemático y equitativo. Las prohibiciones y las restricciones actuales se centran principalmente en los funcionarios que abandonan su cargo público. Muy pocos países imponen restricciones en el código penal para empleadores potenciales o nuevos de antiguos funcionarios públicos. Principalmente, las prohibiciones están relacionadas con la aceptación de empleo o nombramientos futuros (por ejemplo, en un Consejo de Administración o en Órganos Asesores o Supervisores) y haciendo un mal uso de «información confidencial». Pocos países aplican restricciones específicas para «el cambio al otro lado» y ejercer presión de vuelta en el gobierno. Sin embargo, varios países han desarrollado estándares específicos que se centran en los más altos funcionarios, incluyendo diseñadores de políticas y altos empleados civiles/públicos. Por ejemplo, mientras los activos y los pasivos siguen siendo el punto principal en el que se centran los requisitos de declaración de conflicto de interés para los líderes de la legislatura y el ejecutivo, el número de países que requiere información sobre empleo previo y futuro superó el doble entre 2000 y 2009 (Indicador 25).

Para ayudar a los países a mejorar sus sistemas para tratar estos asuntos, la OCDE ha publicado *Directrices para la gestión de conflictos de interés en la*

Administración Pública (OCDE, 2003) y ha desarrollado un conjunto de principios y un marco de buenas prácticas para sistemas de empleo post-público (OCDE, 2009g).

Una mejor coordinación entre los niveles gubernamentales

Gestionar las relaciones entre los niveles gubernamentales es un asunto clave de la gobernanza pública, dado que casi todos los países están descentralizados a un nivel u otro. Los gobiernos centrales dependen de la cooperación de los niveles subcentrales para conseguir muchos de sus objetivos políticos. Al mismo tiempo, para llevar a cabo sus responsabilidades, los niveles subnacionales dependen con frecuencia de la colaboración o el consentimiento de niveles superiores. La crisis fiscal refuerza la búsqueda de eficacia en el gasto público en todos los niveles gubernamentales, lo que ha motivado directamente una mejora en la coordinación entre el gobierno central y subnacional.

El impacto de la crisis en los niveles subnacionales del gobierno

La crisis económica mundial ha incrementado los déficits y la deuda presupuestaria del gobierno subnacional debido al efecto «tijeras»: los ingresos fiscales han caído en picado debido a la decreciente actividad económica, mientras que los gastos han aumentado debido a una mayor demanda de los servicios sociales. La situación fiscal de los gobiernos subnacionales es importante por dos razones. En primer lugar, sus dificultades financieras pueden afectar la oferta de servicios públicos y bienes públicos y conducir a una disminución del crecimiento potencial a largo plazo debido a los recortes de la inversión. Por término medio, los gobiernos subnacionales son responsables del 56% de la inversión pública de los países miembros de la OCDE. Además, los gobiernos subnacionales son responsables de los servicios sociales y de las transferencias, que representan en torno al 16% de los gastos subcentrales. En segundo lugar, las medidas que toman para equilibrar sus presupuestos pueden ser contradictorias con respecto a los planes centrales de estímulo fiscal². Por ejemplo, en EE UU, el gasto gubernamental subcentral representa el 20% del PIB; las reducciones en los gastos para equilibrar los presupuestos (tal y como muchos estados han implementado) dificultan los esfuerzos de los gobiernos centrales por estimular la economía. En un artículo reciente, Joseph Stiglitz apunta que «... [Alrededor de la mitad del plan de recuperación [de los EE UU] queda cancelado por lo que sucede a nivel local.» (Stiglitz, 2009). Esto tiene menor importancia en países como Suiza, donde los gobiernos subcentrales se encargan de la mayoría de los proyectos de estímulo.

Los gobiernos centrales son conscientes de las dificultades financieras que los gobiernos subnacionales afrontan, y han introducido nuevos mecanismos

para facilitar la coordinación. Estas medidas discrecionales y transitorias incluyen una amplia variedad de instrumentos, desde subvenciones de carácter general y predeterminados (principalmente para inversión de capital) hasta instrumentos menos convencionales tales como: mecanismos para incentivar (como la antigua devolución del IVA francés a los gobiernos subregionales que se comprometen a no reducir la inversión); acelerar el lanzamiento de proyectos de infraestructuras ya existentes; simplificar los procedimientos y las medidas reguladoras; facilitar los préstamos de los gobiernos subnacionales; y temporalmente eliminar las restricciones presupuestarias³. Muchos de estos instrumentos innovadores están inspirados por acuerdos políticos regionales de desarrollo, que constituyen una forma de priorizar la inversión pública en regiones mediante acuerdos de cofinanciación⁴.

Los retos clave para la gobernanza de múltiples niveles

La gestión eficaz de las relaciones gubernamentales horizontalmente (entre ministerios) y verticalmente (entre niveles) requiere limitarse a una serie de conflictos (véase el Recuadro 1). Estos conflictos son el resultado del hecho que un nivel del gobierno dependa de otro para información, habilidades o recursos. Tener en cuenta estas fisuras representa uno de los principales retos de la gobernanza de múltiples niveles. Los países pueden experimentar cada fisura en mayor o menor grado, pero dada la dependencia mutua que se deriva de los contextos descentralizados y la dinámica de la red de las relaciones de gobernanza de múltiples niveles, es probable que los países se enfrenten a las mismas al mismo tiempo.

Cuadro 1. Cinco vacíos dominantes que retan a la gobernanza de múltiples niveles

Brecha de información: caracterizada por asimetrías de información entre los niveles del gobierno en el diseño, la implementación y la entrega de políticas públicas.

Brecha de capacidad: ocurre cuando hay una carencia de recursos humanos, de conocimiento (basados en las habilidades y el «saber hacer») o de infraestructuras disponibles para llevar a cabo tareas, independientemente del nivel de gobierno.

Brecha fiscal: refleja la diferencia entre los ingresos y los gastos subnacionales necesarios para cumplir con sus responsabilidades. Indica una dependencia directa de los niveles superiores del gobierno para financiación a fin de cumplir las obligaciones.

Brecha administrativa: ocurre cuando los límites administrativos no se corresponden con las áreas económicas funcionales a nivel subnacional.

Brecha política: tiene lugar cuando los gabinetes ministeriales dan un enfoque puramente vertical a la política intersectorial (por ejemplo, energía, agua o juventud).

Cerrar las brechas mediante la coordinación y las capacidades

Los países miembros y no miembros de la OCDE están desarrollando y utilizando un amplio conjunto de mecanismos para ayudar a cerrar estas brechas, mejorar la coherencia del diseño de políticas de múltiples niveles y evitar las discrepancias que puedan surgir de la asignación de tareas y recursos. El conjunto de herramientas es amplio y va desde mecanismos vinculantes, como leyes y fusiones municipales, hasta técnicas «más flexibles», como reuniones *ad hoc* y aprovechar el trabajo de órganos de coordinación. Los mecanismos legales pueden tratar las brechas de la capacidad y los recursos fiscales y pueden mejorar la coordinación identificando con claridad las responsabilidades. Los contratos se basan en acuerdos mutuos y pueden ayudar a cerrar estas cinco brechas; en particular, pueden ser medios eficaces para gestionar las interdependencias verticales. Los mecanismos de cuasi-integración incluyen fusiones y varios métodos de cooperación municipal, afectando así a la coordinación verticalmente y horizontalmente y proporcionando los medios para trabar las múltiples brechas, incluyendo aquellas de capacidad. En el caso de la gestión de recursos humanos, por ejemplo, la cooperación municipal puede conducir a reunir recursos que puedan afectar positivamente a la capacidad de los gobiernos locales para proporcionar servicios de una forma más eficaz con un menor coste. En la cara menos institucionalizada del espectro se encuentran los órganos coordinados, como las agencias regionales, los grupos de apoyo temáticos y las fuerzas de trabajo, que proporcionan un foro para lograr la capacidad y las prácticas de compartición de bienes, y reuniones *ad hoc* e informales, que permiten la oportunidad de comunicación, el diálogo y las redes que son horizontales, verticales e interdisciplinarias. La medición del rendimiento basada en los indicadores y la experimentación con el diseño de políticas y su implementación, también son mecanismos para cerrar brechas. El principal impacto de los indicadores del rendimiento es su utilidad para reforzar los vínculos entre los inversores a diferentes niveles del gobierno y su contribución al aprendizaje y el desarrollo de capacidades. Además, la recopilación sistemática de información sobre el rendimiento puede ayudar a identificar y evaluar las fuentes de prácticas de gobernanza eficaces e innovadoras. La experimentación puede sintetizar muchos de los mecanismos analizados, puede ser una forma eficaz para los países de trabajar la resistencia pasada a la reforma, y ofrece además una gran posibilidad de identificar lecciones y buenas prácticas.

La contribución a la sostenibilidad fiscal: el papel de las proyecciones fiscales

La reciente crisis económica ha debilitado la salud fiscal de muchos países de todo el mundo. Muchos de estos mismos países también se enfrentan a otros retos serios y a largo plazo, como el cambio demográfico, el cambio climático mundial y los pasivos contingentes del gobierno, que también tienen un poten-

cial para amenazar su sostenibilidad fiscal. En EE UU los déficits a corto plazo del 10 al 13% del PIB pueden parecer enormes, pero son pequeños en comparación con proyecciones de la deuda a largo plazo. De acuerdo con la Oficina de Gestión y Presupuesto de EE UU, la deuda aumentará desde aproximadamente un 60% del PIB en 2010, hasta casi un 120% en 2040, y un 275% en 2080, en ausencia de cambios fundamentales en los programas sanitarios y en otras acciones. Los gobiernos, por todo lo anterior, puede que necesiten comenzar a plantearse una «estrategia de salida» para reducir la deuda y los déficits y progresar hacia un camino de sostenibilidad fiscal.

La sostenibilidad fiscal incorpora una valoración de cuatro dimensiones: solvencia –la capacidad del gobierno para financiar pasivos existentes y otros posibles futuros pasivos y obligaciones–; crecimiento económico estable –la habilidad del gobierno para sostener el crecimiento económico durante un período prolongado–; impuestos estables –la habilidad del gobierno para financiar futuras obligaciones sin aumentar la presión fiscal–; y la equidad intergeneracional –la capacidad del gobierno para proporcionar beneficios financieros netos a futuras generaciones que no son otra cosa que los beneficios netos proporcionados a generaciones actuales–. La sostenibilidad fiscal es por tanto un concepto para evaluar las implicaciones sociales, políticas y financieras de las políticas actuales y futuras.

Al afrontar estos retos e intentar estar mejor preparados para los retos futuros de carácter fiscal, los países miembros de la OCDE han experimentado varias reformas presupuestarias institucionales, incluyendo: la introducción de normas fiscales, especialmente normas sobre gastos; el uso de la información sobre el rendimiento para fomentar un mejor valor del dinero y el gasto en reformas; y más recientemente, la preparación de proyecciones fiscales a largo plazo. Los indicadores del Capítulo VII describen cómo estas reformas han sido implementadas en los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, todos excepto cinco países miembros de la OCDE utilizan normas fiscales de algún tipo, con frecuencia normas relativas a la deuda y al presupuesto equilibrado (Tabla 17.2). Como parte de esta estrategia de salida, Alemania ha aprobado recientemente una nueva norma constitucional que entrará en vigor en el año fiscal 2011. La norma fiscal requiere que la Federación y los Land, equilibren presupuestos a nivel general en cuanto a ingresos y gastos sin empréstitos netos. Se espera que esta reforma de la normativa presupuestaria constitucional realice una importante y creíble contribución para resolver la crisis, compensando los aumentos actuales del gasto para estimular la demanda frente a la pérdida de confianza que surgiría de una deuda gubernamental general permanentemente más alta. Además, los legisladores esperan que se ajusten los incentivos políticos para aumentar el gasto que existía bajo la ley fiscal anterior, que permitía los empréstitos netos hasta la cantidad de la inversión bruta.

Las proyecciones fiscales proporcionan los medios para evaluar la sostenibilidad fiscal basada en el supuesto de las políticas, los impuestos estables y

otros parámetros micro y macroeconómicos clave actuales. Las proyecciones fiscales ofrecen puntos de referencia inapreciables sobre el lugar y el momento para actuar ante presiones fiscales, a fin de evitar los obstáculos para el crecimiento y para promocionar una economía más transparente y justa. En este proceso, también pueden ayudar a los futuros gobiernos a posicionarse para gestionar mejor presiones fiscales imprevistas o menos previsibles, si tienen lugar y cuando tengan lugar. Además, las proyecciones a largo plazo de la posición fiscal de los gobiernos pueden ayudar a los que adoptan decisiones a preparar reformas una vez que las economías hayan reanudado el crecimiento sostenido.

A pesar de que las proyecciones son una forma de fomentar la sostenibilidad fiscal, es importante recordar que son proyecciones, y no predicciones. Y que tampoco éstas restablecen o fortalecen la posición fiscal de los gobiernos. Las proyecciones deberían complementar (y ser complementadas por) la posición fiscal a corto plazo de los gobiernos y el contenido estructural de las políticas fiscales. La comunicación eficaz y el vínculo de las proyecciones a las prácticas de la adopción de decisiones y procedimientos, y la acción política subsiguiente son importantes para gestionar los incentivos políticos a corto plazo que determinan el gasto gubernamental.

Durante la década pasada, las proyecciones fiscales se han hecho cada vez más comunes en los países de la OCDE. A mediados de los '90, las proyecciones se publicaron tan sólo en unos cuantos países, como Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido y EE UU. En 2009, 27 países miembros las publicaron, dos más que en 2007. Como se ilustra en la Tabla 17.1, el horizonte temporal de proyecciones varía entre países, desde 25 años en Corea a aproximadamente 100 años en los Países Bajos, aunque para la mayoría de los países es de 41-50 años. En torno a la mitad de todos los países miembros de la OCDE preparan proyecciones fiscales de forma anual, cinco las preparan de forma periódica regular (cada tres a cinco años) y dos las preparan especialmente para la ocasión.

Muchos países de la Unión Europea informan anualmente acerca de proyecciones como parte de su estabilidad o informes de programas de convergencia, como requiere el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. Las directrices de la Comisión Europea establecen un requisito mínimo sobre informes, un modelo y una fecha límite para entregar dichos informes. Los informes incluyen un conjunto de presupuestos previstos en una tabla estandarizada junto con «toda la información adicional necesaria, tanto de naturaleza cualitativa como cuantitativa, para permitir a la Comisión y al Consejo [de Política Económica] evaluar la sostenibilidad de los Estados miembros de finanzas públicas basándose en las políticas actuales» (Comisión Europea, 2005). Mientras que los países miembros de la UE puede que publiquen proyecciones fiscales exclusivamente como requisito de informar a la Comisión, algunos lo hacen por procedimientos nacionales. En la Tabla 1, página 44, se proporciona una visión

general de los informes de proyección fiscal a largo plazo para 12 países miembros de la OCDE encuestados.

Las proyecciones fiscales aumentan el perfil de sostenibilidad, proporcionan un marco para discutir la sostenibilidad de las políticas actuales y el posible impacto fiscal de las reformas, y centralizan la responsabilidad de los análisis de las políticas a largo plazo. Las proyecciones fiscales han sido identificadas como buena práctica por la OCDE desde finales de los '90. Un documento reciente de Anderson y Sheppard (2009) examina las dimensiones analíticas e institucionales de las proyecciones fiscales en 12 países miembros de la OCDE. Basándose en su evaluación, los autores sugieren que las proyecciones fiscales deberían:

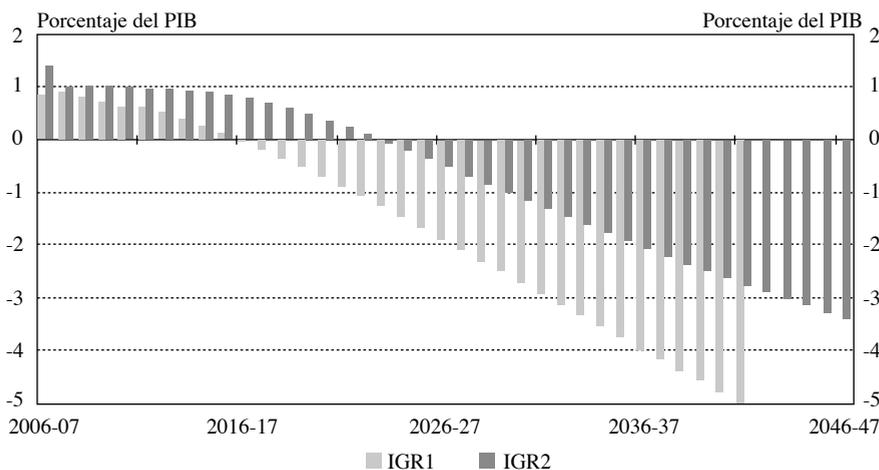
- prepararse de forma anual para centrar la atención en los efectos fiscales a largo plazo de las políticas actuales, y eliminar el secretismo cuando las proyecciones se produzcan;
- incorporar comparaciones con evaluaciones gubernamentales pasadas para destacar si la posición fiscal gubernamental ha mejorado o se ha visto perjudicada;
- incluir análisis de sensibilidad (o «escenarios alternativos») para los cambios en los supuestos demográficos, macro y microeconómicos, a fin de ilustrar sobre los posibles riesgos fiscales y el impacto de esta exposición;
- presentar cambios de forma clara en la metodología, los supuestos clave y las fuentes de datos para asegurar credibilidad y calidad. Las proyecciones son inciertas por naturaleza y sensibles a los supuestos subyacentes. La declaración y la justificación de cambios en los supuestos subyacentes, constituyen unos medios para proporcionar seguridad sobre la calidad de las proyecciones y la base para una revisión independiente del futuro fiscal de un país;
- ser empleadas por los países para poner de manifiesto las consecuencias fiscales de reformas pasadas u opciones políticas generales. Esto tiene el potencial de poder demostrar a los diseñadores de políticas que a pesar de que son posibles mejoras en la posición fiscal a largo plazo de los países, puede que no eliminen al mismo tiempo los retos fiscales a largo plazo. Sin embargo, al crear proyecciones, es necesario revisar minuciosamente los tipos de simulaciones previstas empleadas para asegurar que las opciones políticas no se presentan como conclusiones o medios para evitar la consulta política sobre los tipos de reformas;
- estar directamente unidas al proceso presupuestario anual y vinculadas a otras prácticas y procedimientos presupuestarios para asegurar que se le presta la debida atención a los efectos fiscales de las políticas actuales. Un método podría ser vincular los resultados de las proyecciones fiscales a las normas fiscales, como gastos máximos a medio plazo o a las fórmulas de beneficio por derecho mediante condicionantes presupuestarios leves o severos.

Cuadro 2. La propuesta australiana para la sostenibilidad fiscal

Australia ha tenido en cuenta la problemática de la sostenibilidad fiscal a largo plazo y ha implementado muchas prácticas mejores de transparencia presupuestaria (OCDE, 2002). Las proyecciones del gasto gubernamental per cápita, el balance primario (la diferencia entre los gastos y los ingresos, sin incluir los pagos a deuda con intereses) y la deuda gubernamental neta, son preparados por el Tesorero y presentados en la Cámara de Representantes en el Informe Intergeneracional (IGR). Estos datos se complementan con una medida de brecha fiscal al final del período de proyección. Las proyecciones abarcan 40 años y se actualizan al menos cada cinco años, de acuerdo con la Carta de la Ley de Honestidad Presupuestaria de Australia de 1998. Sin embargo, el gobierno ha acordado recientemente elaborar el IGR con mayor frecuencia, actualizando las proyecciones cada tres años. Dos proyecciones se han preparado hasta la fecha en 2002/03 (IGR1) y 2007/08 (IGR2).

El informe de 2007/08, comparaba sus proyecciones de gasto gubernamental per cápita y el balance primario con los del informe de 2002/03. El Gráfico 1 compara las proyecciones del balance primario entre los dos informes, poniendo de relieve que la posición fiscal proyectada mejoró.

Gráfico 1. Informe Intergeneracional Australiano (IGA): comparación de proyecciones de balances primarios



Fuente: Informe Intergeneracional de 2007. Copyright Commonwealth de Australia. Reproducido con permiso del autor.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723233818633>>

El informe analiza la sensibilidad de las categorías específicas proyectadas, pero no el balance primario proyectado, la deuda neta proyectada o el balance primario ajustado, en diferentes supuestos demográficos y macroeconómicos de la Tesorería. Las opciones políticas también se presentan para reducciones graduales en el gasto gubernamental. El informe presenta la metodología y los supuestos clave tras las proyecciones y el

análisis de sensibilidad, que se confirman por el debate textual. Sin embargo, no hay ni un solo extracto de alto nivel de los supuestos clave.

El gobierno de la Commonwealth considera que los informes intergeneracionales han influido a la hora de enmarcar el debate público en la política económica, y en centrar la atención en las consecuencias a largo plazo de las políticas actuales. Los informes se han elaborado ampliamente por los directivos públicos, ministros y el gabinete con el fin de informar en los debates en torno a varias áreas de políticas públicas, incluyendo salud, educación, prestaciones familiares, bienestar, jubilación y pensiones. Además, puesto con la forma de la División Política Presupuestaria de la Tesorería para preparar el IGR, los asuntos de sostenibilidad fiscal están siendo considerados también por otras unidades de la Tesorería y el Departamento de Finanzas y Liberalización.

Los informes también han generado cambios en las prácticas y en los procedimientos presupuestarios habituales. Las proyecciones fiscales a largo plazo han sido incluidas en el documento presupuestario anual mediante la inclusión de una proyección de 15-20 años (término medio prolongado) del balance en metálico subyacente como parte de perspectivas fiscales a medio plazo del presupuesto federal.

Aunque el análisis de sensibilidad de las proyecciones fiscales para cambios en los supuestos demográficos y macroeconómicos es común en los 12 países examinados por los autores, las comparaciones con los resultados del análisis de sensibilidad de proyecciones pasadas son poco comunes. A pesar de que los países miembros de la OCDE pueden preparar proyecciones fiscales, la relación de las proyecciones con otras prácticas y procedimientos presupuestarios está poco desarrollada en muchos países. Los riesgos de las proyecciones fiscales se consideran como un mero ejercicio analítico por los economistas, y ni que decir del área del diseño de políticas. Además, las proyecciones se presentan únicamente junto con el presupuesto en un pequeño número de países encuestados. Australia destaca por haber implementado muchas de las propuestas para proyecciones fiscales de la OCDE (véase el Recuadro 2, página anterior).

¿CUÁLES SON LOS RETOS DE LA GOBERNANZA PARA EL FUTURO?

Un mundo que fluye: retos de la gobernanza pública

Los retos demográficos, financieros y medioambientales actuales han aumentado la urgencia de replantearse el papel del gobierno y las capacidades que éste necesita para gobernar. La calidad, la flexibilidad y la eficacia de los sistemas de gobernanza pública son claves para la capacidad de los países de tratar asuntos futuros.

En particular, los gobiernos han inventado nuevos instrumentos de política o reformado los antiguos de formas radicalmente nuevas en un esfuerzo por apoyar la actividad económica, estimular un nuevo crecimiento y fortalecer el mar-

co de los mercados que funcionen adecuadamente. Los gobiernos han adquirido instituciones financieras y rescatado determinadas empresas privadas, están rediseñando las normativas y han aumentado la inversión pública. Es difícil prever las implicaciones potenciales que estas medidas tendrán a largo plazo; las interacciones entre los gobiernos, los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil es posible que funcionen de forma diferente a corto plazo y tal vez en un futuro lejano. Además, tanto el cambio climático como la crisis financiera han ilustrado la importancia de los sistemas de gobernanza mundiales, ahora que las acciones en uno o varios países pueden tener ramificaciones a nivel mundial. Dado que los entornos cada vez están más interconectados, los gobiernos necesitan ser ágiles en responder rápidamente en los entornos dinámicos.

Los ciudadanos se encuentran en un estado de búsqueda de soluciones a los problemas complejos y demandan servicios públicos de alta calidad para satisfacer sus circunstancias cambiantes y sus necesidades. Además, la evolución tecnológica continúa y ha aumentado las expectativas de los ciudadanos en un gobierno renovado que comunique y personalice los servicios. Los ciudadanos mejor educados y los menos deferentes juzgan a sus gobiernos tanto por su «actuación democrática» (grado hasta el que los procesos de toma de decisiones gubernamentales están a la altura de los principios democráticos) y su «actuación política» (su habilidad por obtener unos resultados positivos que ofrecer a la sociedad) (OCDE, 2009a). Aunque las expectativas de la sociedad en torno al gobierno están aumentando, los recursos disponibles para satisfacer estas necesidades cada vez están más limitados. Ahora muchos países experimentan un aumento de los déficits presupuestarios, lo que generará una presión mayor para reducir el gasto público. En estas circunstancias, replantearse el papel del gobierno y el ámbito de sus actividades, así como mejorar la eficacia y la eficiencia del sector público, son aspectos cada vez más importantes. Es necesaria una agenda para obtener más cosas por menos.

Tabla 1. **Visión general de los informes de los 12 países miembros de la OCDE encuestados (2009)¹**

	Obligaciones de informes formales	Título del informe más reciente	Responsabilidad de preparación y entrega	Entrega primera/más reciente	Nivel de análisis/entidad informadora	Horizonte de tiempo más reciente	Frecuencia de producción
Australia	Estatutos de presupuestos de honestidad de 1998	Informe intergeneracional 2	Departamento de Tesorería	2002/2007	Gobierno central	40 años	Como mínimo cada 3 años ²
Canadá	n/a	Documentos de trabajo del personal	Departamento de Finanzas	2000/2002	Gobierno general	40 años	<i>Ad hoc</i>
Dinamarca	Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE	Informe del Programa de Convergencia	Ministerio de Finanzas	1997/2008	Gobierno general	Hasta 2070 (fijo)	Anualmente
Alemania	Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE	Informe sobre la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas	Administración Financiera Federal	2005/2008	Gobierno general	Hasta 2050 (fijo)	Como mínimo cada 4 años
Corea	n/a	Visión 2030	Equipo de Fuerza de Tareas Conjuntas	2006/2006	Gobierno central	25 años	Base <i>ad hoc</i>

I. LOS RETOS ACTUALES Y FUTUROS DE LA GOBERNANZA PÚBLICA

	Obligaciones de informes formales	Título del informe más reciente	Responsabilidad de preparación y entrega	Entrega primera/más reciente	Nivel de análisis/entidad informadora	Horizonte de tiempo más reciente	Frecuencia de producción
Holanda	Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE	Envejecimiento y Sostenibilidad de las Finanzas Públicas Holandesas	Oficina de Planificación Central	2000/2006	Gobierno general	Hasta 2100 ⁵	Base <i>ad hoc</i>
Nueva Zelanda	Ley de Finanzas Públicas (1989, amendada) ⁶	Posición Fiscal a largo plazo de Nueva Zelanda	Tesorería de Nueva Zelanda	1993/2006 ⁷	Gobierno central	40 años	Como mínimo cada 4 años
Noruega	n/a	Perspectiva a largo plazo para la Economía Noruega	Ministerio de Finanzas	1993/2009 ⁸	Gobierno general	50 años	Como mínimo cada 4 años
Suecia	Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE	Economía de Suecia (cuenta presupuestaria)	Ministerio de Finanzas	1999/2009	Gobierno general	Hasta 2060 (fijo) ³	Anualmente
Suiza	n/a	Sostenibilidad a largo plazo de las Finanzas Públicas para Suiza	Departamento Federal de Finanzas	1999/2009	Gobierno general	50 años	Como mínimo cada 4 años
Reino Unido	Código de Estabilidad Fiscal 1998 ⁹	Perspectivas Analíticas (punto de vista presupuestario a largo plazo)	Tesorería HM	1999/2008	Gobierno general	50 años ³	Anualmente
EE UU	n/a	Perspectivas Analíticas (punto de vista presupuestario a largo plazo)	Oficina de Gestión y Presupuesto	1997/2008 ¹⁰	Gobierno central	75 años	Anualmente
	n/a	Punto de vista presupuestario a largo plazo	Oficina de Presupuesto del Congreso	1991/2007	Gobierno central	75 años	Aproximadamente cada 2 horas
	n/a	Punto de vista fiscal a largo plazo	Oficina Responsabilidad del Gobierno	1992/2008	Gobierno central	75 años	Tres veces por año

1. Datos con fecha de mayo de 2009.
2. **Australia:** En diciembre de 2008, el gobierno anunció que elaboraría el informe intergeneracional una vez cada tres años. Previamente, el requisito era que se elaboraría como mínimo cada cinco años.
3. **Dinamarca, Alemania, Suecia y Reino Unido:** También se preparan proyecciones fiscales durante un período de tiempo infinito.
4. **Corea:** Equipo de Fuerza de Tareas Conjuntas que consta de funcionarios gubernamentales y otros expertos. Los funcionarios gubernamentales pertenecían principalmente al Ministerio de Finanzas y Economía, al Ministerio de Planificación y Presupuestos y al Ministerio de Salud y Bienestar. Otros expertos pertenecían al Instituto de Desarrollo de Corea y al Instituto de Finanzas Públicas de Corea.
5. **Holanda:** El horizonte de tiempo abarca hasta 2100 mediante el informe que también trata por separado las políticas hasta 2040.
6. **Nueva Zelanda:** Se requirieron primeramente obligaciones legales de acuerdo con la Ley de Finanzas Públicas de 1989, enmendada en 2004.
7. **Nueva Zelanda:** En 1993 y 1996, como informe de preelección que abarca aproximadamente 50 años; desde 2000, integrado en el presupuesto durante 10 años; desde 2006, como informe independiente durante 40 años.
8. **Noruega:** Desde 1954, el «Programa a largo plazo» del Consejo mostró las políticas del Consejo para los próximos cuatro años. Entre 1954 y 1973, las proyecciones fiscales se extendieron cuatro años. Entre 1973 y 1993, las proyecciones se extendieron 20 años, pero sólo se centraron en el desarrollo de los gastos gubernamentales comparados con el PIB proyectado. Desde 1993 las proyecciones se extendieron 40-50 años y cubrieron tanto los gastos gubernamentales como los ingresos/interés neto.
9. **Reino Unido:** Aunque el Código no menciona expresamente la palabra LTPFR, la «Explicación principal» establece que las proyecciones ilustrativas deben publicarse para que cubran un período no inferior a 10 años por parte del gobierno.
10. **EE UU (OGP - Oficina de Gerencia y Presupuesto):** Las proyecciones de presupuesto de cinco años preparadas durante los años '70 y '80 fueron conocidas como proyecciones «a largo plazo». A éstas se las considera como cálculos presupuestarios a largo plazo en este informe.

Las lecciones aprendidas de pasadas reformas

En los últimos 25 años, los gobiernos han efectuado grandes cambios en la forma de gestionar el sector público. Como en la actualidad, la intensidad por el cambio nació de los desarrollos sociales, económicos y tecnológicos. A pesar de que en muchos países el estrés fiscal y la estanflación fueron el pistoletazo de salida para la reforma, las presiones subyacentes para el cambio también se dieron por el hecho de que los gobiernos se quedaron desfasados con respecto a la sociedad cambiante que presentaba nuevas y diferentes expectativas. La gente estaba cada vez más preocupada por la calidad de los servicios que ofrecían y las opciones disponibles para los mismos. Los ciudadanos cada vez se mostraban más resistentes a compartir el crecimiento de la economía nacional gubernamental.

A comienzos de los '80 y ya entrado el siglo XXI, la mayoría de los países trataron de modernizar el sector público mediante la introducción de mecanismos basados en el mercado que conducirían a una mayor rentabilidad. «La Nueva Gestión Pública» implicaba centrarse en la actuación (respecto a la eficacia y eficiencia organizativa) y aumentaba la autonomía de gestión y la separación de las funciones del gobierno. En muchos países, estas reformas incluían un replanteamiento fundamental del papel y el alcance del gobierno bajo el principio de que el gobierno debería «llevar el timón, pero no remar». La primera pregunta que se planteó fue qué bienes y servicios debían prestar los gobiernos, seguida de si estos bienes y servicios deberían prestarse directamente (por ejemplo, por los empleados del gobierno) o indirectamente (por ejemplo, mediante contratos con entes privados pero pagados con fondos públicos) y a qué nivel gubernamental. Si la decisión final fuese la de mantener la prestación de bienes y servicios a nivel interno, los líderes se preguntarían cómo podría mejorarse y hacerse más eficaz y efectiva.

El uso del sector público de los mecanismos de mercado se hizo más común en los países de la OCDE, debido a su potencial para producir mejoras más eficientes a través de los concursos. La privatización, el paso de la entrega de servicios directos a la creación y la regulación de cuasi-mercados, fueron algunas de las reformas generalizadas. A través de la privatización, muchos gobiernos no sólo se retiraron de varias empresas comerciales (por ejemplo de aerolíneas), sino que también dejaron de poseer y suministrar servicios públicos como la energía, el agua y las comunicaciones. Los gobiernos pasaron del suministro directo de algunos servicios a la creación y regulación de nuevos mercados. Parte de esta evolución antedicha se muestra con los indicadores de Panorama de las Administraciones Públicas, en el uso de la externalización (Indicador 8), y la proporción de empleo en el gobierno y en las empresas públicas (Indicador 9).

Otra reforma común fue la reestructuración de la organización del gobierno. Esto implicó generalmente separar el diseño de políticas de la entrega de servicios y atribuir más autoridad al Estado y a los gobiernos locales, desmantelando organizaciones existentes y creando otras nuevas, más autónomas. Además, a los ge-

rentes se les dio más flexibilidad para tomar decisiones relacionadas con las necesidades de recursos y su gestión. El Indicador 21, ilustra la flexibilidad concedida por el poder ejecutivo para emplear los fondos presupuestarios para diferentes propósitos. Asimismo, el Indicador 13 muestra que en la mayoría de los países ha aumentado el papel de los ministerios de línea en las decisiones de recursos humanos. Las políticas de empleo individualizadas cada vez se hicieron más comunes; los convenios para el empleo de los trabajadores públicos comenzaron a ser más similares a los del sector privado, alterando el *status* legal y las condiciones de trabajo. A fin de aumentar la responsabilidad fruto de la descentralización operada, se establecieron unos objetivos de actuación para los ministerios, las agencias y los programas. Además, la evaluación de las actuaciones y el sueldo basado en el desempeño se aplicaron para muchos empleados (Indicador 15).

Debido a la falta de datos y de numerosos retos en el cálculo de los resultados y de los efectos, los gobiernos han pasado por un momento difícil a la hora de determinar si las reformas han sido realmente mejoras eficaces. Además, ha sido difícil evaluar no sólo los efectos a corto plazo de las reformas, sino las implicaciones a largo plazo. En muchos casos, los cambios realizados en las normas, las estructuras y en los procesos no han sido los que se pretendían en cuanto al comportamiento y a la cultura. En algunos casos, las reformas han generado efectos contrarios o no intencionados, y han afectado negativamente a los valores de gobernanza subyacentes. Por ejemplo, la proliferación de organismos autónomos e independientes, ha hecho que la acción conjunta y la coordinación sea difícil. La Nueva Gestión Pública ha exacerbado la separación tradicional entre política y Administración, y entre decisiones políticas y su implementación. Desmantelar las organizaciones también conduce en ocasiones a la pérdida de continuidad, de memoria institucional y de capacidad a largo plazo. La importancia asumida por la contratación y los informes pueden haber tenido lugar a expensas de la coherencia de la estrategia, la continuidad de los valores y la conexión del interés público con la motivación individual. Además, muchos gobiernos no han desarrollado suficientemente la capacidad de control, aumentando la amenaza de rehenes de quienes proveen. Con frecuencia, los gobiernos adoptaban instrumentos de reforma o ideas del sector privado o de otros gobiernos independientemente del contexto del país y/o la comprensión de las limitaciones inherentes y debilidades de estos instrumentos.

¿Existe una necesidad de un nuevo paradigma?

Mientras que los retos a los que se enfrenta el gobierno no son necesariamente nuevos, éstos son más fuertes y más apremiantes que en el pasado. Además, los retos adicionales son el resultado de consecuencias no esperadas de las reformas llevadas a cabo en las últimas décadas. En consideración de todos estos nuevos desarrollos, los países miembros de la OCDE pueden necesitar volver a evaluar lo que ha funcionado bien en los últimos 25 años, lo que no y

por qué, y qué puede descartarse de estas reformas, qué necesita ajustarse, en qué se necesita seguir actuando, y cuáles son las condiciones para el éxito. Las secciones siguientes establecen tres cuestiones que la OCDE y sus países miembros pueden necesitar preguntarse en su búsqueda de soluciones para continuar fortaleciendo su capacidad de gobernanza.

¿Cómo pueden conseguir los países un mejor equilibrio entre el gobierno, los mercados y los ciudadanos?

Más que cualquier otra situación reciente, la llegada de la crisis financiera mundial ha hecho que muchos se pregunten: ¿Cuál es el papel del gobierno? ¿Debería redefinirse la relación entre el gobierno, el sector privado y los ciudadanos? Otros retos a los que se enfrentan los gobiernos, desde los movimientos demográficos hasta el cambio climático, también sugieren la importancia de esta cuestión, y demandan un papel administrativo renovado de los gobiernos.

El papel del gobierno

La Reunión Ministerial de la OCDE de 2005 sobre «Reforzar la confianza en el gobierno: ¿cuál es el papel del gobierno en el siglo XXI? concluyó con: «un gobierno responsable... trabaja para el interés colectivo y piensa a medio y largo plazo para asegurarse de no defraudar a las generaciones futuras.» Esta idea, este papel del gobierno todavía es válido. Los gobiernos buscan mejorar el bienestar social de sus ciudadanos. Lo que los gobiernos puede que necesiten replantearse es cómo desempeñar este papel: cómo proteger el interés colectivo, cómo asegurar que las consideraciones a corto plazo no defraudan los intereses a largo plazo y lo eficaces que son en la mejora del bienestar social. Para algunos, la crisis financiera mundial destaca: el papel legítimo del gobierno y de los sistemas eficaces de gobernanza pública asegurando el interés público; el inconveniente de los acuerdos institucionales fragmentados; y el papel fundamental que juega la acción gubernamental al atenuar y resolver las crisis. Otros pueden hacer hincapié en las contribuciones que las reformas previas de la gobernanza y las políticas públicas realizaban al generar los incentivos que contribuían a una mala revisión y gestión de los riesgos. La forma en que los gobiernos abordan su papel para promocionar el interés colectivo, afecta a la capacidad y a las habilidades requeridas. Además, su enfoque abierto afecta a la relación entre los sectores público y privado.

El gobierno y el sector privado

Mientras los gobiernos reflexionan sobre estas áreas en las que tienen responsabilidad, las relaciones de los gobiernos con el sector privado merecen

claramente volver a examinarse, en particular en el contexto de cómo reforzar el marco de mercados que funcionan correctamente. Aunque la búsqueda de beneficios del sector privado y la búsqueda de bienestar social del gobierno no son mutuamente excluyentes, ya que la crisis acentúa las carencias del modelo anterior de regulación de los mercados para alcanzar los objetivos socioeconómicos. Con los gobiernos enfrentándose a la deuda sin precedentes generada por la respuesta a la crisis financiera, las mejoras eficaces escasearán. Pero los nuevos modelos para conseguir mejoras eficaces pretenden equilibrar tanto los intereses a corto plazo como a largo plazo. Los modelos basados en el mercado como resultado de una estrecha cooperación con el sector privado continuarán siendo de utilidad, pero al seleccionarlos y modificarlos los gobiernos deben contemplar todos los factores relevantes. Por ejemplo, mientras que los mecanismos basados en el mercado han demostrado ser una herramienta útil para la entrega de bienes y servicios públicos, la evaluación de los costes y los beneficios que dependen del sector privado para conceder los servicios públicos podrían revelar que las mejoras eficaces a corto plazo pueden, en algunos casos, ser insuficientes para compensar las implicaciones a largo plazo en cuanto a equidad, eficacia y calidad.

A medida que las arcas públicas se vacían con la disminución de los ingresos y que las demandas en el sector público aumentan, los gobiernos necesitan colaborar con el sector privado para permitir un entorno empresarial competente, mientras se evalúan y se modifican al mismo tiempo las condiciones que generaron la crisis financiera. En el área de la regulación, muchos países miembros de la OCDE han comenzado a revisar sus normativas mercantiles para estimular un aumento de la competencia y el crecimiento económico. Los países de la OCDE que también son miembros de la UE han actuado así desde el año 2000, como parte del gran alcance de la Estrategia de Lisboa. Aunque algunos mercados han sido liberalizados y otros han sido objeto de regímenes normativos mejorados, existen oportunidades para una mejora en las consultas y un establecimiento de contacto con las empresas en las áreas de la normativa que continúen reprimiendo el crecimiento o la competencia. A pesar de que la mayoría de los países realizan consultas a determinados grupos, menos de dos tercios publican noticias e invitan a sugerencias (Indicador 24). El reto consiste en conseguir un equilibrio. La normativa limitada, combinada con la colaboración del mercado puede haber servido a corto plazo, pero ha demostrado ser altamente problemática para empresas y ciudadanos por igual a largo plazo. Esto no es para sugerir que es necesaria más normativa en todas partes, sino que una normativa «más inteligente» y mejor, en la que las normas y los procesos de revisión puedan verse positivamente por sus efectos reductores de riesgos a largo plazo. Un enfoque «inteligente» incluye revisiones periódicas de las normativas para eliminar, revocar, o enmendar la legislación anticuada, con el fin de codificar las normativas para mejorar la comprensión y el cumplimiento, y tener en cuenta de una forma mejor los posibles requisitos de cumplimiento de impacto que puedan tener en las empresas. Mientras que la mayoría de los países aplica análisis de impacto reguladores hasta cierto punto, las deudas del

sistema varían (Indicador 22). Como se muestra en el Indicador 23, un gran número de países se involucró enormemente en estrategias de simplificación administrativas en 2008, y es posible que se necesiten compromisos para reducir las cargas administrativas innecesarias.

Los ciudadanos y el gobierno

Establecer y mantener la confianza en el gobierno, entregar servicios públicos coherentes de alta calidad de forma eficaz y equitativamente, y asegurar el grado de reacción a las necesidades sociales y a las demandas de los ciudadanos y las empresas, debe ocupar el primer lugar en las agendas de los gobiernos. Conseguir estos objetivos con certeza requerirá nuevas formas de concesión de servicios prestados por el e-gobierno, así como un aumento de opciones para usuarios de estos servicios. Los países miembros de la OCDE muestran una alta capacidad para implementar los servicios del e-gobierno (Indicador 29), pero no todos los servicios pueden estar disponibles *online* (Indicador 30) y/o el uso de los ciudadanos cuenta con menos del 50% para las sugerencias de mejoras (Indicador 31). Puede que se necesite trabajar mucho más en supervisar la actuación a fin de hacer un seguimiento de la calidad de los servicios entregados, y la satisfacción de los ciudadanos, así como la eficacia. Estos retos pueden implicar un crecimiento en el diseño conjunto de servicios públicos con los ciudadanos, un aumento de las sociedades público-privadas y público-no lucrativas, una mejor coordinación de los servicios a todos los niveles del gobierno o un cambio continuo en el papel del gobierno desde el proveedor de servicios hasta el facilitador de servicios.

En algunos casos, la dinámica entre los ciudadanos y el gobierno puede también necesitar cambiar. El nuevo enfoque de la Nueva Gestión Pública comenzó a ver a los ciudadanos como consumidores, y los países miembros de la OCDE han ido más allá para ver a los ciudadanos como socios para diseñar, entregar y evaluar servicios. Muchos países piensan que la innovación y una mayor productividad en la concesión de servicios en los próximos años es probable que la efectúen proveedores de servicios altamente cualificados, creando así vínculos de colaboración más fuertes con los ciudadanos, ya que la coproducción, la integración y la adaptación de servicios puede ahorrar dinero, reducir actividad innecesaria y aprovechar los recursos sin explotar (tiempo, energía y motivación de los usuarios). Aunque los gobiernos deben preguntarse: ¿cuándo y cómo se debería verdaderamente involucrar a los ciudadanos?

La democracia y la buena gobernanza se predicen en el hecho de que los ciudadanos tienen el derecho a involucrarse públicamente, a ser consultados y a que sus voces se escuchen. El diseño de políticas abierto y global, requiere que los diseñadores de políticas recojan una gran variedad de puntos de vista como aporte para el diseño de políticas basado en los hechos y para definir el interés público. Las prácticas con éxito para el compromiso de los ciudadanos

en la concesión de servicios han proporcionado mejor información sobre los servicios disponibles, un mejor acceso a servicios más personalizados mediante múltiples puntos de acceso (en línea y fuera de línea) y un mayor control de los servicios que incluye la posibilidad de delegar los servicios de uno mismo. Sin embargo, los retos continúan existiendo en cuanto a la consulta durante la fase de desarrollo de políticas. A pesar de los esfuerzos por parte de los gobiernos, algunos ciudadanos puede que aún no se involucren. Algunos «quieren pero no son capaces» de participar por diversos motivos, como barreras lingüísticas, distancia geográfica o incapacidad. Otros «pueden pero no quieren» participar, porque esperan que les políticos los representen para ello, no tienen tiempo, no están interesados en la política o no confían en los gobiernos a la hora de hacer un buen uso de sus aportaciones. Respecto a los que «quieren pero no son capaces», los gobiernos puede que necesiten eliminar barreras para su participación. Esto puede requerir que los funcionarios públicos se «salgan de los esquemas establecidos» y hagan consultas fuera de las horas de oficina tradicionales, incluyendo acercarse a los ciudadanos, más que invitar a los ciudadanos a que se acerquen. Las nuevas oportunidades ofrecidas por las herramientas Web 2.0, para que los ciudadanos tomen la iniciativa y se organicen establecen un nuevo escenario para las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Los gobiernos puede que cada vez se aparten más del liderazgo de toda iniciativa de compromiso público para facilitar y participar en ellas. Respecto a los que no quieren, los gobiernos puede que necesiten examinar la valía de sus reclamaciones, reflexionar sobre el ámbito y los mecanismos de compromiso y, en algunos casos, hacer que la participación sea más atractiva.

Existen limitaciones para el compromiso ciudadano que los gobiernos puede que necesiten reconocer: la participación de los que «quieren» puede sufrir del sesgo de la autoselección y pueden producir cansancio en las consultas. En algunos casos, los ciudadanos tienen insuficiente información para evaluar adecuadamente los riesgos de las opciones políticas o las implicaciones a largo plazo de las soluciones políticas enfocadas a los problemas actuales. Asimismo, la participación puede añadir tiempo al proceso de diseño de políticas. Estas consideraciones anteriormente comentadas ofrecen, pues, opciones en cuanto al ámbito y al tipo de participación, lo cual es muy importante.

Las opciones y las soluciones de compromiso

La crisis financiera mundial, junto con los exigentes retos a los que se enfrentan los gobiernos, apunta a una reconsideración del papel del gobierno y de la relación que tienen los gobiernos con los mercados y los ciudadanos. Al exponerse a los fallos tanto de los mercados como de la gobernanza pública, los ciudadanos tienen el derecho a pedir un cambio. ¿Pero cómo se presentaría dicho cambio? ¿Cuándo ocurrirá? ¿Qué permanencia tendrían estos cambios? Mientras que la actuación del gobierno puede que siga siendo la misma, la forma en que los países enfocan la buena gobernanza puede variar. En la elección

sobre la forma de cambiar, los gobiernos seguramente afrontarán soluciones de compromiso, tales como:

- la estabilización a corto plazo contra la equidad internacional;
- la competitividad mediante la liberación en contra de los riesgos a largo plazo;
- el suministro mayor de servicios privados, fruto de un sector público más pequeño, pero con una capacidad futura limitada;
- la participación ciudadana a pesar del cansancio de las consultas.

En última instancia, las tradiciones y los valores culturales inherentes en el enfoque de cualquier país para el diseño de políticas y la gobernanza pública, puede que no sea totalmente compatible con los valores, las prioridades y la tolerancia a los riesgos de otros países. Aunque la actuación de los gobiernos de la OCDE, puede que sea similar y que las acciones de los gobiernos probablemente ampliarán el ámbito de las responsabilidades tras los retos actuales, la heterogeneidad de la forma de enfocar dicho papel, y la adaptación de los nuevos enfoques a las características nacionales puedan ser valorables. Al no existir un modelo «óptimo» para la gobernanza pública, los países miembros de la OCDE probablemente necesitarán buscar buenas (dependiendo del contexto) más prácticas que reúnan los retos que surjan, y de las que puedan extraerse lecciones sin duda.

¿Qué capacidades de gobernanza o competencias se necesitan para abordar los retos mundiales?

Los retos globales a los que se enfrentan los gobiernos centran de una forma más definida los requisitos para que los gobiernos piensen y actúen a largo plazo, se coordinen internacionalmente, así como con los gobiernos centrales y analicen y procesen diversa información debido a su naturaleza compleja. También necesitarán fomentar la colaboración y asegurar que la información de alta calidad está disponible, y que ésta se emplee en la adopción de decisiones. Los gobiernos probablemente necesitarán desarrollar nuevas competencias, pero también continuar reflexionando sobre las reformas actuales: ¿qué ha resultado eficaz? ¿Cómo fomentar las condiciones apropiadas para el éxito?

La habilidad para anticipar los retos futuros: el plan estratégico y la previsión

El cambio climático, el envejecimiento y las pandemias, son sólo algunos de los retos conocidos a los que se enfrentan los gobiernos que requerirán coordinación y planes a desarrollar a largo plazo. Estos retos subrayan la importancia y la necesidad continua de una mejora en el tratamiento y la gestión de los riesgos en la fórmula, la búsqueda y la evaluación de las políticas diseñadas para

servir al interés público. Debido a los imperativos políticos y electorales, los gobiernos con frecuencia encuentran difícil predecir adecuadamente y anticiparse a las áreas de riesgo, o tratar debidamente y anticiparse a los retos de gobernanza y oportunidades. Además, estas mismas presiones pueden dificultar el desarrollo eficaz y la implementación de respuestas a largo plazo que abarquen múltiples términos administrativos. La planificación y la previsión política en las Administraciones Públicas ha tendido a centrarse más a corto y medio plazo, que a largo plazo, con programas de alto nivel de trabajo o declaraciones de estrategias muy vinculadas al ciclo electoral. Una excepción se ha experimentado en la presupuestación, respecto a la que los países han adoptado una herramienta para incorporar una perspectiva a largo y medio plazo, incluyendo normas fiscales y proyecciones (Indicador 17) y estimaciones y máximos de gastos a medio plazo (Indicador 19). No obstante, ¿cómo pueden los gobiernos asegurar que estas herramientas se emplean eficazmente para informar sobre la adopción de decisiones? ¿Cómo pueden los gobiernos desarrollar las habilidades y las capacidades internas, para poder asumir la previsión a largo plazo desde una perspectiva integrada y total del gobierno? El desarrollo de esta perspectiva interna más amplia puede requerir una mayor cooperación horizontal entre sectores y funciones del gobierno más que un planteamiento limitado de visión.

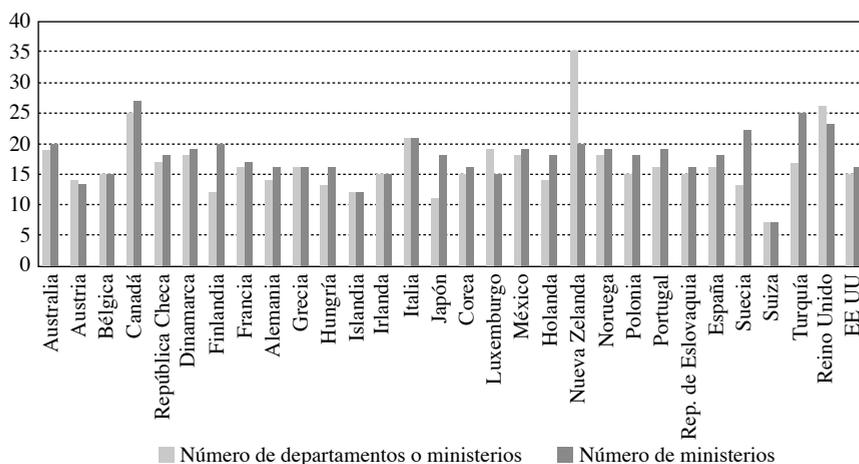
Colaboración y coordinación

Los retos de la gobernanza son generalmente horizontales por naturaleza, afectando a múltiples aspectos de la actividad gubernamental. En consecuencia, tratar estos retos suele requerir la coordinación entre ministerios. La Imagen 2, muestra que los gobiernos centrales varían ampliamente en el número de ministerios, con Nueva Zelanda en un extremo con 35 y Suiza en el otro con 7 ministerios. Desafortunadamente, las estructuras de gobernanza actuales pueden hacer difícil la cooperación. Las pequeñas administraciones con menos, pero más grandes ministerios pueden hacer más fácil la cooperación y ofrecer unas mejoras eficaces debido a los ahorros en costes indirectos y fijos. Sin embargo, no existen inconvenientes en que organizaciones demasiado grandes hagan muy difícil a los gestores atender a todos los asuntos claves. Los ministerios grandes pueden también ocultar cismas e irregularidades internos en el intercambio de información y de coordinación.

Las estructuras tradicionales interministeriales o interdepartamentales, pueden resultar de utilidad, pero su eficacia puede verse limitada si el personal de primera línea existente, los agentes prestadores de los servicios y aquellos implicados en la fiscalización o en los controles reguladores son excluidos de las deliberaciones. También pueden volverse formalistas, más que proactivos e innovadores. Los enfoques en red para el trabajo pueden ofrecer nuevas formas de mejorar la coordinación, en especial facilitando la discusión y la coopera-

ción entre los diferentes niveles del gobierno, así como con las personas interesadas. No obstante, la cooperación en aumento puede que no sólo requiera ajustes estructurales, sino también cambios culturales para crear un entorno e incentivos que conduzcan a la colaboración. Un liderazgo de alto nivel de los servicios públicos puede ser integral para facilitar estos cambios y algunos países han dado pasos para crear un grupo separado de gestores principales (Indicador 16).

Gráfico 2. Número de departamentos o ministerios y ministerios en el nivel central del gobierno (2008)



Fuente: Páginas web de los gobiernos de los países miembros. Datos actualizados con fecha de 31 de diciembre de 2008.

<http://dx.doi.org/10.1787/723240588421>

La adquisición de las habilidades correctas: la captación y el mantenimiento del personal adecuado

En circunstancias normales, los gobiernos se preocupan por captar y mantener al personal de élite y muchos países han implementado unas reformas diseñadas para mejorar su habilidad en ello, incluyendo delegar decisiones de GRH para coordinar ministros (Indicador 13), selección abierta de candidatos externos (Indicador 14), introducir evaluaciones de las actuaciones y en los sueldos basados en el trabajo (Indicador 15), así como desarrollar un grupo de gestión de alto nivel (Indicador 16). Asimismo, los gobiernos están abordando los cambios demográficos tanto internamente (en la Administración) como externamente, lo que puede afectar a su capacidad para portar bienes y servicios. Por ejemplo, la mano de obra del gobierno central envejece más rápidamente que el

amplio mercado laboral en muchos de los países miembros de la OCDE (Indicador 12), y las mujeres son cada vez más numerosas en el empleo gubernamental, con frecuencia en índices más elevados que en la amplia mano de obra (Indicador 1).

No obstante, el abordar los retos mundiales ha destacado estos temas y ha añadido otros nuevos. Como resultado de la crisis económica, un número cada vez mayor de gobiernos busca reducir los gastos recortando el número de personal de servicios públicos, y limitando las contrataciones y las oportunidades de promoción. Aunque esto puede generar oportunidades de perder a personal que no es productivo, ¿cómo pueden asegurarse las Administraciones de que no perderán lo mejor de su personal en el sector privado o de que no van a crear «brechas generacionales» o carencias de habilidades futuras que puedan afectar a su capacidad para tratar retos a largo plazo? Los gobiernos y las Administraciones Públicas están haciendo opciones actualmente sobre la naturaleza y la forma de las Administraciones Públicas que quieren crear en el futuro. ¿Quién dentro de una Administración Pública se cuida de las necesidades futuras de los servicios públicos «mundiales» (por ejemplo, en ICT, contratación pública, gestión de proyectos) y cómo está la información de actualizada? ¿Se buscan los *inputs* considerando mayores cambios políticos que podrían impactar en la prestación de servicios? ¿De qué forma los países han tratado los retos con un gran número de funcionarios seleccionados para desarrollar al máximo su capacidad organizativa y una memoria corporativa en el amplio servicio público «permanente»?

El diseño de políticas basado en los hechos como soporte: recopilación de datos y evaluación

Los retos a los que se enfrentan los gobiernos actuales tienen implicaciones a largo plazo y las soluciones adoptadas afectarán a gran parte de la economía. Como resultado, existen muchos intereses creados luchando por una opción política por encima de otra. Para aconsejar empíricamente mejor a los gobiernos, el servicio público debe ser capaz de acceder y de analizar fácilmente a una información relevante y neutra. Los funcionarios directivos, con frecuencia tienen un acceso a datos alternativos y a fuentes de información que pueden ser o no imparciales. Por un lado, la información se ha vuelto más fácil de recopilar y de almacenar al haberse digitalizado. Por otro, la descentralización y la fragmentación (incluyendo el uso de sistemas ICT diferentes e incompatibles) en el gobierno, ha hecho que sea frecuentemente difícil asegurar la coherencia de los datos, obstaculizando las comparaciones. Para mejorar la amplitud y la calidad de los datos disponibles, puede que sea importante actualizar la capacidad de las oficinas de estadística nacionales. Asimismo, el personal implicado en la formulación de políticas puede que necesite formación en la forma de analizar y evaluar críticamente las fuentes de los datos. Puede que además necesiten establecerse más enlaces entre el ciclo de políticas y la amplitud y calidad de la información

de la que se dispone en las Administraciones. Cuando sea posible, la identificación de los datos debe desarrollarse junto con la planificación de la contratación de los servicios, para así maximizar la habilidad de utilizar los datos operativos. Los costes y los beneficios de las solicitudes de informes adicionales y/o información de los ministerios, deben ponderar la necesidad de asegurar que no se generen cargas innecesarias. Finalmente, los gobiernos podrían considerar incluir más datos en la esfera pública para fomentar así el análisis por parte de grupos de expertos, académicos y organizaciones no lucrativas.

El diseño y la implementación de políticas integradoras

La separación del diseño de políticas de la implementación de políticas fue una reforma común en muchos países miembros de la OCDE. No obstante, el diseño y la implementación de políticas son dos caras de la misma moneda, y ambas son necesarias para que una política o programa tenga éxito a la hora de conseguir sus objetivos. Por desgracia, la separación del diseño de políticas y su implementación, frecuentemente ha roto el flujo de información, algunas veces dando como resultado políticas mal planificadas (que pueden dificultar su implementación eficaz) e incompletas, o una implementación parcial. Este ciclo de políticas es tal que los retos en cuanto a su entrada en vigor, implementación y cumplimiento tanto de los cambios de las políticas existentes y de las propuestas, necesitan considerarse dentro del proceso de diseño de políticas tan pronto como sea posible. A medida que aumenta el riesgo del alcance y la gravedad de muchos de los retos mundiales, sería importante reestablecer el vínculo entre la planificación y la implementación.

¿Cómo puede continuarse con la eficacia y la eficiencia, junto con el mantenimiento de otros valores públicos fundamentales de los servicios públicos?

La actuación (y cómo mejorarla y valorarla) ha preocupado a los gobiernos durante más de medio siglo. Más recientemente, los gobiernos han mostrado una tendencia a definir sus actuaciones respecto a la eficacia y a la eficiencia. Esto probablemente continuará en el futuro, dado que atender la creciente deuda pública podría conducir a disponer de menos dinero para la prestación de los servicios públicos, mientras que los gobiernos se encontrarán bajo presión para aumentar su nivel y su calidad. En consecuencia, probablemente aumentará el énfasis en prestar adecuadamente estos servicios públicos, minimizando su coste; por ejemplo, si los ciudadanos y las empresas obtienen valor monetario.

Sin embargo, el conjunto actual de retos mundiales también ha mostrado la importancia de definir las actuaciones más allá de la eficacia y la eficiencia, para incluir también la habilidad de los gobiernos para mantener otros valores esenciales como la responsabilidad, la transparencia y la equidad. Las actuaciones

nes «no constituyen un concepto unitario con un significado ambiguo. Más bien, debe verse como un conjunto de información sobre unos logros de diversa importancia para diferentes participantes» (Boviard, 1996). Los gobiernos no pueden prestar servicios y bienes eficaz y eficientemente, sin asegurar a la vez que se mantienen los valores básicos, como los principios del derecho de imparcialidad e integridad de un Estado democrático, y de una economía que funcionan adecuadamente. La capacidad y la actuación no sólo se basan en aspectos estrictamente técnicos de la gestión, sino que dependen de la forma en que estos aspectos se vinculan a otros valores públicos fundamentales. Como resultado, la gestión pública puede estar experimentando un cambio de un enfoque más tecnocrático para la optimización de la actuación técnica hacia un enfoque verdaderamente más amplio de la gobernanza pública, lo que implica la reincorporación de valores públicos básicos como la integridad, la transparencia, la responsabilidad, la equidad y la participación en un conjunto de herramientas de mejora de la eficacia y la eficiencia.

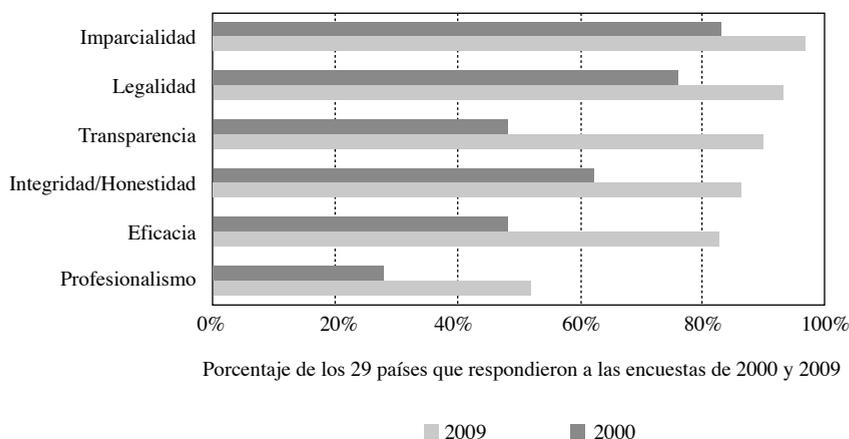
Los valores son la base de los servicios públicos. Se manifiestan en la cultura de las organizaciones y se manifiestan mediante las actitudes, la conducta de los empleados y la adopción de decisiones. Los valores sirven de guía al sentido común acerca de lo que es bueno o malo sirviendo al interés público. Además, los valores manifestados en los documentos públicos dan forma a las expectativas de los ciudadanos sobre la misión, la visión y las actividades diarias de las organizaciones del sector público. Existe una creencia en aumento, sobre que los funcionarios públicos no están únicamente motivados por la gratificación de la actuación, y que los valores del servicio público juegan también un papel en la promoción de la actuación y la integridad del gobierno.

Los países son notablemente similares en los valores manifestados, a pesar de las diferencias en los contextos sociales, políticos y administrativos. Como se muestra en el Gráfico 3, la imparcialidad y la legalidad siguen siendo los valores del servicio público que despuntan en la década pasada en los países miembros de la OCDE. Son diferentes que en el sector privado, que enfatiza la rentabilidad y la innovación (Van Der Wal and Huberts, 2008).

Al mismo tiempo, ha habido un cambio significativo en los valores principales manifestados del servicio público entre 2000 y 2009. Por ejemplo, el número de países que identifica la transparencia como un valor principal del servicio público casi se duplicó en la década pasada, mientras que la eficacia también se identifica cada vez más como un valor principal por los países miembros, reflejando su enfoque aumentado en la actuación. En torno al 85% de los países miembros de la OCDE, analizaron y revisaron la constancia de los valores principales en el servicio público en la década pasada para cumplir con las expectativas en desarrollo de la sociedad en torno a una buena gobernanza y un servicio público cada vez más basado en los resultados. Mientras que los funcionarios públicos se implicaban en la mejora de su actividad, en la mayoría de los países miembros de la OCDE, el compromiso del público no era tan común; sólo diez países consultaron a los ciudadanos en el proceso de revisión.

El énfasis puesto en la eficacia y la eficiencia contempla al gobierno principalmente como una entidad prestadora de servicios. No obstante, éste es un sistema institucional, que lleva a cabo un gran número de tareas, como son la regulación, el control, la supervisión y el cumplimiento. En estas actividades, los valores como la legalidad, debido al proceso, la imparcialidad y un tratamiento igualitario son tan importantes como la eficacia y la eficiencia. Además, es posible argumentar que la adhesión a valores públicos básicos, es primordial incluso en la prestación de servicios. La eficacia incorpora la actuación en el buen mantenimiento de valores del sector público, por ejemplo, la imparcialidad de los administradores al determinar la adecuación de los pagos de la asistencia social o de las prestaciones por discapacidad.

Gráfico 3. Valores principales del servicio público frecuentemente establecidos (2000 y 2009)



Nota: Los datos de las series de tiempo no están disponibles para la República de Eslovaquia.

Fuente: Encuesta sobre Integridad de la OCDE (2000 y 2009). El Anexo D, proporciona los datos para cada país sobre cómo los valores principales se comunican a los empleados del gobierno central.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723362586341>>

Ampliando la definición de actuación, para incluir en ella un mantenimiento adecuado de los valores principales, puede requerir que los países actualicen sus sistemas de gestión y medición. Para ello, es importante evitar riesgos comunes. Las experiencias en el uso de la medición de las actuaciones en los sistemas de gestión tanto a nivel individual como organizativo, han demostrado que pueden tener muchas consecuencias no intencionadas. Por ejemplo, vincular la actuación a los incentivos monetarios o profesionales puede conducir a la competencia, lo que implica la manipulación de la información de los resultados que se comunican (por ejemplo, engañar en el proceso de comunicación para mostrar un mejor resultado que el obtenido) o alterar los propios resultados (por ejemplo, «enseñando de cara al test» cuando el personal se centra

únicamente en estos resultados que se calculan). Además, centrarse exclusivamente en la evaluación de las actuaciones puede establecer sin desearlo un estándar mínimo más que incentivar una mejora de las actuaciones.

Ampliar la definición de actuación podría traer beneficios dadas las dificultades inherentes en el cálculo de la eficacia y la eficiencia. Ambas nociones requieren datos disponibles de forma inmediata sobre insumos, resultados y los resultados de las acciones gubernamentales (conclusiones). Mientras que la medición de los insumos se encuentra muy avanzada y estandarizada en los países miembros de la OCDE; a nivel internacional existe un amplio y continuo debate sobre la forma de medir los resultados y las conclusiones, y sobre la forma de utilizar este cálculo para influir el comportamiento individual, organizativo y de todo el sistema. Existen avances notables en el cálculo de los resultados (por ejemplo, en el número de vacunas suministradas) y en las conclusiones (por ejemplo, en el aumento de la esperanza de vida) en los sectores de la salud y de la educación, pero pocos países evalúan otros resultados y conclusiones del sector público, y lo que se mide varía de país a país. El análisis de la eficacia también requiere contabilidad de costes basada en los devengos, la cual se aplica solamente en algunos países miembros (Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia). Medir la eficacia también es complicado por los problemas de su asignación: ¿cuántos de los problemas calculados pueden atribuirse estrictamente a la acción gubernamental y cuántos son ocasionados por otros factores?

Analizar estos temas es pues uno de los retos, objetivos y ambiciones de futuras ediciones de *Panorama de las Administraciones Públicas*. A medida que se dispongan de mejores y más datos, y puedan realizarse unos análisis intensivos de las estrategias y las actividades del gobierno, una mirada sobre el gobierno, contribuirán sin duda a los esfuerzos de los países por abordar estas áreas y aprender de las experiencias de otros.

Notas

- 1 Australia es una notable excepción, dado que varios Estados australianos han sido pioneros en el uso de RIA.
- 2 «Sub-National Dimension and Policy Responses to the Crisis» OCDE (2009); aportación de la reunión de expertos de la Red de Relaciones Fiscales de la OCDE en los niveles de Gobierno, OCDE, París, 12 de junio, <www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_35929024_1_1_1_1_1,00.html>.
- 3 Los instrumentos mencionados en este punto no abarcan el impacto indirecto de las medidas de estímulo nacional en las finanzas subcentrales (tales como el apoyo a sectores industriales específicos, medidas de empleo, reducciones del IVA, brechas fiscales, reducciones en las contribuciones de la seguridad social, etc.).

- 4 «Improving the Outcomes from Regional Development Policy» de la OCDE (próxima publicación), OECD Regional Outlook, OCDE, París.
- 5 «OECD Best Practices for Budget Transparency», de la OCDE (2002), *Revista sobre Presupuestos de la OCDE*, París, Vol. 1, Nº 3.
- 6 *Rethinking E-Government Services: User-Centred Approaches*, OCDE (2009), París.

CAPÍTULO II

LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES

1. Los ingresos del Gobierno General
2. La Estructura de los ingresos del Gobierno General
3. La Estructura de las rentas por niveles de Gobierno

Todos los gobiernos generan unas rentas para financiar el gasto público, desde carreteras y escuelas a la Seguridad Social. La cuestión que aquí se plantea es qué tipos de renta generar; particularmente qué tipo de impuestos cobrar, cómo aplicarlos, y cómo afectan a la gente y a la economía. ¿Aumenta o reduce el reparto de las rentas, el crecimiento económico, mejora éste la competitividad y protege el empleo, o amplía la brecha entre ricos y pobres?

Este capítulo compara el tamaño y la estructura de las rentas del gobierno entre países miembros de la OCDE, así como de qué manera se recauda y comparte, las rentas entre los distintos niveles de gobierno dentro de cada país. El seguimiento en el tiempo de las fuentes y de los niveles de renta, también pueden dar luces sobre cómo responden los gobiernos a las presiones fiscales.

Es importante poner de manifiesto que las rentas en un año dado, no se corresponden con los gastos en ese mismo año. Por ejemplo, los ingresos recaudados en 2009 pueden financiar gastos en curso, anteriores (a través de los pagos de intereses sobre la deuda) y/o futuros (a través de los superávits presupuestarios). Adicionalmente, dentro de la Unión Europea, los criterios de Maastricht, incluyen unos objetivos para el tamaño de déficits y deudas, y todos los miembros de la Unión Europea tienen el requerimiento de un impuesto del valor añadido. Estos objetivos y requerimientos pueden afectar el monto y la estructura de las rentas.

1. LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL

La suma de los ingresos recaudados por los países, está relacionado con las decisiones políticas históricas y presentes, respecto a los bienes y servicios que los gobiernos prestan y a las maneras en que son prestadas. Por ejemplo, si los gobiernos dan apoyo a través de la desgravación fiscal, las relaciones del ingreso del producto interior bruto (PIB) serán menores. Además, para los países miembros de la OCDE que son además miembros de la Unión Europea, los criterios de Maastricht incluyen además objetivos para el tamaño de los déficits y deudas, que pueden afectar el tamaño de los ingresos en un año dado.

El tamaño de los ingresos del gobierno tiene una variedad muy amplia en los países miembros de la OCDE, incluyendo menos de un tercio del PIB en Turquía, frente a casi el 60% del PIB en Noruega. Cuando se los agrupa, los países nórdicos recaudan en promedio 10 puntos porcentuales del PIB más en ingresos, que cualquier otro grupo de países. Sin embargo, en los países nórdicos la mayoría de los beneficios sociales para individuos y hogares son gravables, y representan del 3 al 4% de los ingresos procedentes de impuestos. En muchos otros países, los beneficios sociales no son gravables, lo que reduce los ingresos y los gastos como parte del PIB.

Entre 1995 y 2006, la renta gubernamental como parte del PIB aumentó ligeramente para la mayoría de los países miembros de la OCDE. Al comparar países de acuerdo a sus ingresos gubernamentales como parte del PIB, las posiciones de los países se han mantenido aceptablemente constantes entre 1995 y 2006. Los ingresos del gobierno como parte del PIB en países nórdicos, fueron altas también en 1995 al compararlas con las de otros países miembros de la OCDE. Las rentas del gobierno comprenden una parte relativamente menor del PIB en 1995 y 2006 en EE UU, Suiza y Australia. Aunque Corea tiene aún una de las más bajas relaciones entre el ingreso del gobierno y PIB de todos los países miembros de la OCDE, los ingresos del gobierno aumentaron a un paso sustancialmente más rápido (1,5 veces) que el PIB entre 1995 y 2006, mayormente a causa de los cambios en el sistema de Seguridad Social.

La suma de los ingresos recaudados per cápita es una manera alternativa de comparar el tamaño de los ingresos del gobierno entre países, y representa una evaluación somera de la necesidad de los servicios públicos, dado que cada persona es un potencial paciente, estudiante o beneficiario. Luxemburgo y Noruega se desvían claramente de la mediana, con ingresos del gobierno mayores de 30.000 dólares per cápita en 2006. Los países nórdicos tienden a recaudar ingresos gubernamentales per cápita por encima del promedio, mientras que los países centroeuropeos recaudan ingresos per cápita comparativamente menores. Sólo dos países (la República Checa y Corea) experimentaron un crecimiento anual real en ingresos gubernamentales mayor al 5% entre 2000 y 2006.

En promedio, los ingresos del gobierno per cápita crecieron en casi un 2% por año en los países miembros de la OCDE durante este período, mientras que en Alemania los ingresos gubernamentales reales se mantuvieron iguales.

Metodología y definiciones

Los datos de ingreso del gobierno provienen de las Estadísticas de Cuentas Nacionales de la OCDE de 2006, los últimos a disposición de la mayoría de países en el momento de la presente redacción. Las Estadísticas de Cuentas Nacionales de la OCDE, se basan en el Sistema de Cuentas Nacionales (SNA), un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas para la contabilidad nacional internacionalmente aceptadas. Usando la terminología del SCN, el ingreso del gobierno general está formado por fondos del gobierno central, de los gobiernos subnacionales, de los gobiernos locales y de la Seguridad Social. Los ingresos incluyen las cotizaciones sociales, los impuestos distintos a las cotizaciones sociales, las subvenciones y otras rentas. El Producto Interno Bruto (PIB), es la medida estándar del valor de bienes y servicios producidos por un país durante un período.

Los ingresos del gobierno per cápita fueron calculados convirtiendo los ingresos totales a dólares americanos de 2006, usando las paridades de poder adquisitivo OCDE/Eurostat (PPP) para el PIB, dividiéndolo entre la población. PPP es el número de unidades de la moneda del país B, que se necesita para adquirir la misma cantidad de bienes en el país A. El cambio porcentual real anual se calculó usando un factor estadístico para retirar el efecto de la inflación del PIB y un año base de dólares americanos de 2000.

Otra publicación

OECD, *Benefits and Wages*, www.OECD.org/els/social/work-incentives.

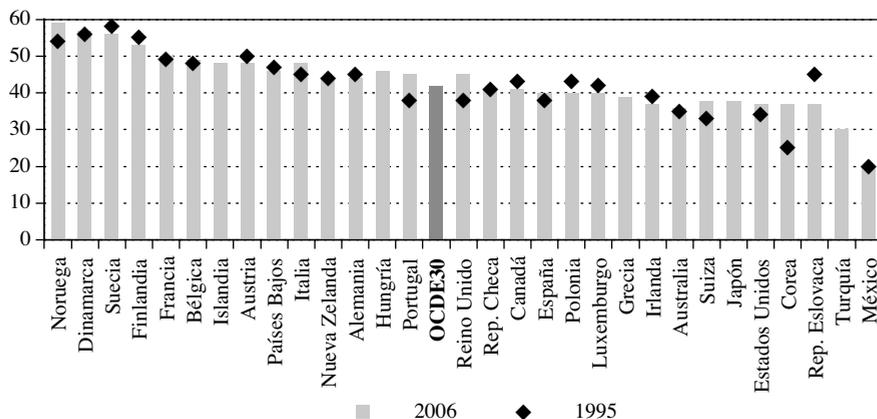
Notas

Los datos de Nueva Zelanda son de 2005 y los de México de 2004.

1.1: No hay datos de 1995 de Grecia, Hungría, Islandia, Japón y Turquía.

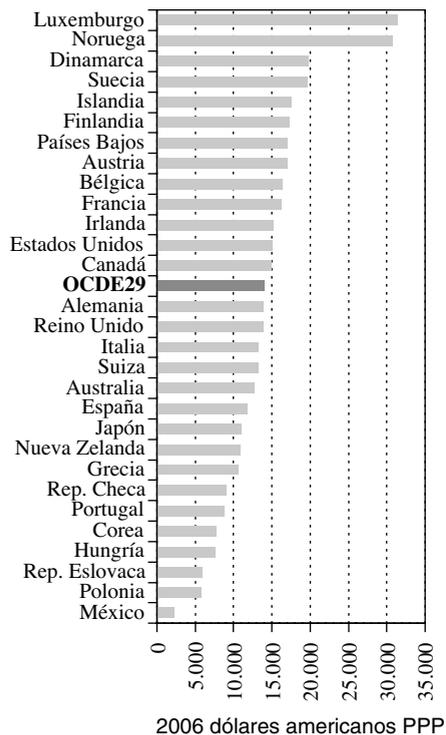
1.2 y 1.3: No hay datos de Turquía.

1.1. Rentas del gobierno general como porcentaje del PIB (1995 y 2006)

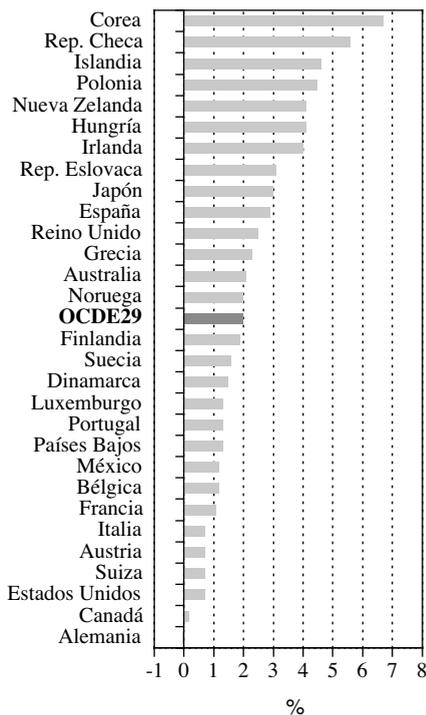


Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre Cuentas Nacionales. Los datos para Turquía fueron proporcionados por los funcionarios de los gobiernos.

1.2. Rentas per capita (2006)



1.3. Variación en el porcentaje anual real de la renta per cápita (de 2000 a 2006)



Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre Cuentas Nacionales y Estadísticas de la OCDE sobre población. <<http://dx.doi.org/10.1787/723364536124>>

2. LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO GENERAL

La estructura de las rentas de un país determina quiénes pagan por bienes y servicios públicos. Ampliando los ingresos hacia diferentes unidades operativas, los países pueden distribuir la carga en grupos particulares de ciudadanos y/o sectores de la economía.

En todos los países miembros de la OCDE, los impuestos que no son cotizados socialmente, representan la parte más grande de los ingresos gubernamentales, y esta participación ha aumentado en la década pasada. La proporción de ingresos generales financiados por tributos distintos de la condición de cotizaciones sociales aumentó en todos menos en cuatro países entre 1995 y 2006. En algunos casos como el de Italia, esto se debe a una reforma fiscal y a la introducción de nuevos impuestos que incrementaron la recaudación tributaria total. En todos los países miembros de la OCDE, las subvenciones y otros ingresos (como tasas y venta de recursos naturales) son las fuentes de ingreso más pequeñas, representando usualmente entre el 10 y 15% del ingreso total. Noruega obtiene más del 25% de ingresos de otras fuentes, mayormente por la venta de recursos petroleros.

Aunque la investigación económica sugiere que el efecto acumulativo de los impuestos en el crecimiento económico es moderado, las investigaciones recientes (OCDE, 2008b) sugieren que hay una relación entre los tipos de tasas impuestas y el crecimiento económico. En general, los impuestos sobre la propiedad (particularmente impuestos sobre la propiedad inmueble) parecen ser los que más favorecen el crecimiento, seguidos de los impuestos al consumo y de los impuestos de la renta personal. Los impuestos a empresas parecen ser los más dañinos al crecimiento.

Metodología y definiciones

Los datos sobre ingresos proceden de las Estadísticas de Cuentas Nacionales de la OCDE de 2006, los últimos a disposición de la mayoría de países en el momento de la presente redacción. Las Estadísticas de Cuentas Nacionales de la OCDE se basan en el Sistema de Cuentas Nacionales (SNA), un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas para la contabilidad nacional internacionalmente aceptadas. Usando la terminología del SNA, la renta del gobierno general está formada por fondos del gobierno central, del gobierno del Estado, de los gobiernos locales y de la Seguridad Social. Los ingresos engloban las cotizaciones sociales (por ej., tributos de pensiones, salud y Seguridad Social), impuestos distintos a las cotizaciones sociales (por ej., impuestos al consumo, al ingreso, sobre artículos de lujo, a la propiedad y al capital), subvenciones y otras rentas.

Las subvenciones pueden provenir de gobiernos extranjeros o de organizaciones internacionales. Otros ingresos incluyen a las ventas, tasas, ingresos por la propiedad y subvenciones. Los agregados presentados (impuestos distintos a cotizaciones sociales, subvenciones y otros ingresos) no están directamente a disposición en las Cuentas Nacionales de la OCDE, y fueron construidas usando ítems de sub-cuentas. Los detalles sobre cómo se construyeron están disponibles en el Anexo A. Los datos presentados en 2.3, son de las Estadísticas de Renta de la OCDE.

Hay algunas diferencias entre las definiciones de ingresos fiscales usadas en las Estadísticas de Renta OCDE y en el SNA. En general, las definiciones del SNA, han sido adoptadas en este análisis para permitir el uso de un solo juego de datos que abarque todos los tipos de ingresos gubernamentales. (El impacto de estas diferencias de definición en la presentación es relativamente pequeño.)

Otras publicaciones

Arnold, J. (2008), «Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries», Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, Número 643, OCDE, París.

OECD (2008a), *Revenue Statistics 1965-2007*, OCDE, París.

OECD (2008b), «Taxation and Economic Growth», Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, Número 620, OCDE, París.

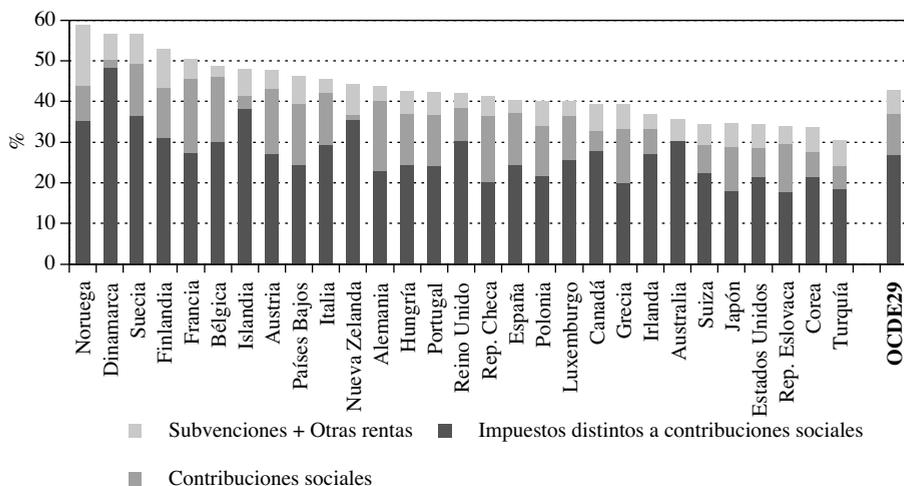
Notas

Australia no recauda rentas por cotizaciones sociales porque no opera bajo esquemas de seguros sociales gubernamentales.

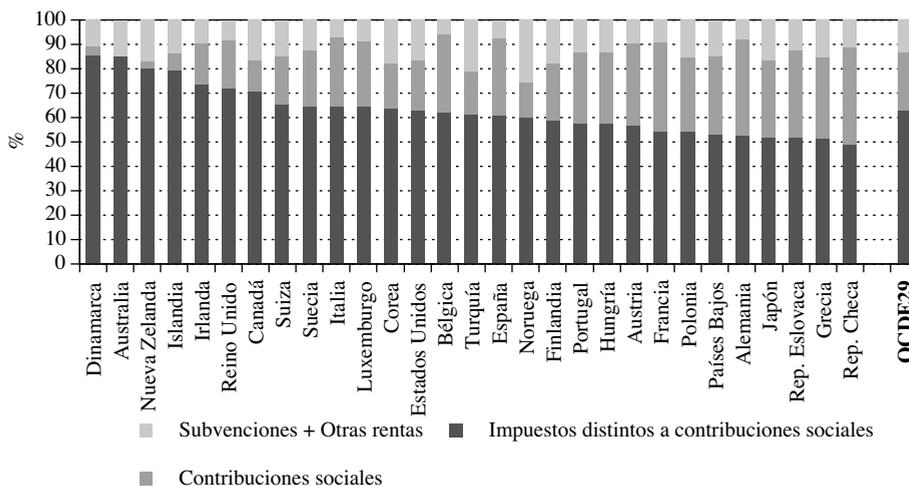
2.1 y 2.2: Los datos para Nueva Zelanda son de 2005. Los datos sobre México no están disponibles. Las pequeñas diferencias entre 1.1 y 2.1 se deben al uso de diferentes tablas de datos dentro de las Cuentas Nacionales OCDE.

2.3: Los datos de Nueva Zelanda son de 1995 y 2005. No hay datos disponibles de Canadá, Grecia, Hungría, Islandia, Japón, Corea, México y Turquía.

2.1. Estructura de la renta del gobierno general como porcentaje del PIB (2006)

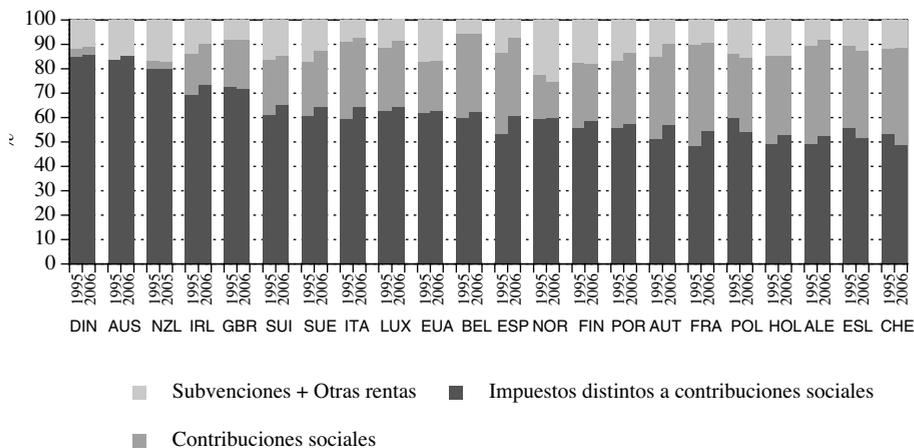


2.2. Estructura de la renta del gobierno general (2006)



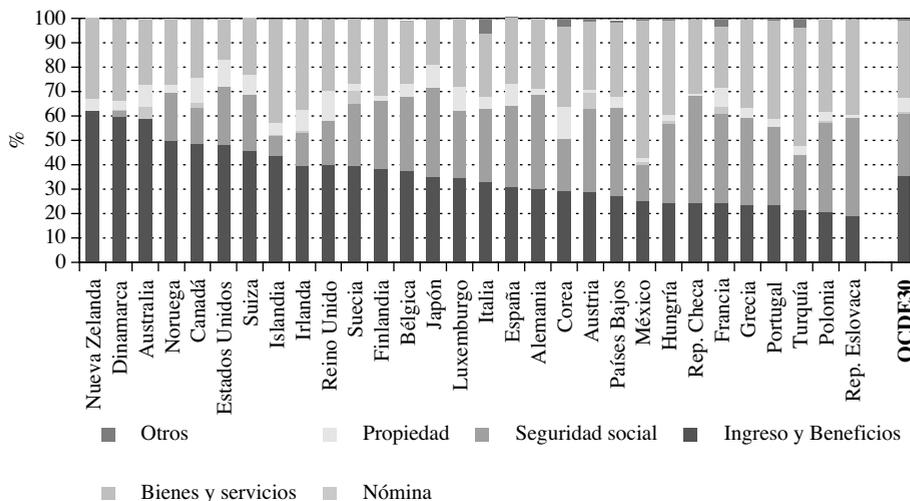
Fuente: Estadísticas de la OCDE de las Cuentas Nacionales. Los datos para Canadá y Turquía fueron proporcionados por los funcionarios de los gobiernos.

2.3. Estructura de la renta del gobierno general (1995 y 2006)



Fuente: Estadísticas de la OCDE de las Cuentas Nacionales. Los datos para Canadá y Turquía fueron proporcionados por los funcionarios de los gobiernos.

2.4. Estructura tributaria del gobierno general (2006)



Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre Ingresos

<<http://dx.doi.org/10.1787/723370242227>>

3. LA ESTRUCTURA DE LAS RENTAS POR NIVELES DE GOBIERNO

La estructura de las rentas y las transferencias entre niveles de gobierno ilustran sobre el grado de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, y su capacidad para formular políticas públicas y para la prestación de servicios públicos. Estas capacidades también están afectadas por la estructura institucional de cada país, ya que los Estados Federales comparten soberanía con los gobiernos subnacionales por lo que, consecuentemente, éstos podrían tener un mayor poder para formular políticas públicas.

En la mayoría de los países miembros de la OCDE, la mayor parte de los ingresos es recaudada por el gobierno central. Los impuestos distintos a las cotizaciones sociales son la mayor fuente de financiación para los presupuestos del gobierno central y generalmente representan entre 80 y 90% de los ingresos. En casi todos los países, las subvenciones y otros ingresos constituyen la segunda gran fuente de ingreso del gobierno central, comprendiendo alrededor del 10% de las finanzas públicas. La mayoría de las cotizaciones sociales financian fondos de Seguridad Social, y por lo tanto constituyen una proporción pequeña de ingresos recaudados por los gobiernos centrales y subnacionales.

En contraste con la relativa homogeneidad de las estructuras de ingresos de los gobiernos centrales, la discrecionalidad sobre los recursos fiscales disponibles para el Estado y los gobiernos locales varía considerablemente. Los límites en la capacidad de los gobiernos subnacionales para fijar sus propias condonaciones, tasas y bases tributarias locales, reducen su poder para generar sus propias fuentes de ingreso y, potencialmente, su capacidad de prestar servicios públicos más acorde a las necesidades. De los países miembros de la OCDE con sistemas federales, los Estados alemanes obtienen el mayor ingreso a través de impuestos distintos a las cotizaciones sociales, más del 70% de las finanzas del Estado. En contraste, las regiones belgas recaudan menos del 20% de su renta por concepto de impuestos distintos a las cotizaciones sociales.

Las subvenciones intergubernamentales y otros ingresos son la característica más significativa de las finanzas de los gobiernos locales en la mayoría de países, representando un promedio de más del 50% de ingreso. Las subvenciones intergubernamentales pueden ser finalistas (atribuidas a propósitos específicos) o generales, y pueden ser usadas por los gobiernos centrales para compensar una base tributaria débil en algunas localidades o para asegurar la cohesión territorial en políticas y servicios.

Metodología y definiciones

Los datos sobre ingresos proceden de las Estadísticas de Cuentas Nacionales OCDE de 2006, los últimos a disposición de la mayoría de países en el momento de la presente redacción. Las Estadísticas de Cuentas Nacionales de la OCDE se basan en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas para la contabilidad nacional internacionalmente aceptadas. Usando la terminología del SCN, la renta del gobierno general está formada por fondos del gobierno central, del gobierno del Estado, del gobierno local y de la seguridad social. Gobierno de Estado es sólo aplicable a los nueve países miembros de la OCDE que son Estados federativos: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, México, España (considerada como Estado federal *de facto* en los datos de las Cuentas Nacionales), Suiza y EE UU. Para calcular la participación en los ingresos generales de gobierno, por nivel de gobierno se excluyeron las transferencias entre niveles de gobierno. Las rentas engloban las cotizaciones sociales (por ej., tributos sobre pensiones, salud y Seguridad Social), impuestos distintos a las cotizaciones sociales (por ej., impuestos al consumo, al ingreso, sobre artículos de lujo, a la propiedad y al capital), subvenciones y otras rentas. Las subvenciones pueden provenir de gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales u otras entidades gubernamentales. Otros ingresos incluyen las ventas, tasas, ingresos por la propiedad y subvenciones. Los agregados presentados (impuestos distintos a las cotizaciones sociales, cotizaciones sociales y subvenciones y otros ingresos) no están directamente a disposición en las Cuentas Nacionales de la OCDE, y fueron elaborados usando ítems de sub-cuentas. Los detalles sobre cómo se construyeron están disponibles en el Anexo A.

Notas

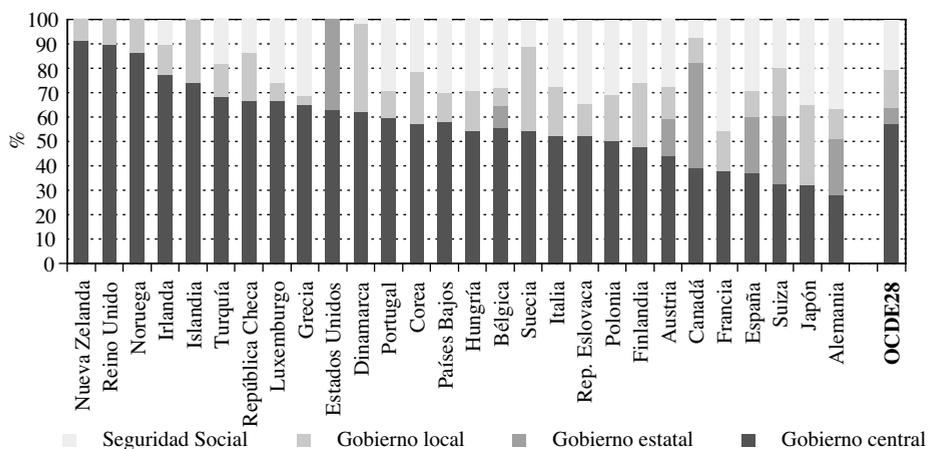
Los datos de Nueva Zelanda son de 2005. El detalle entre Estado y gobiernos locales de EE UU no está disponible; por lo tanto, los ingresos de los gobiernos locales están incluidos en los ingresos de los gobiernos federados.

3.1: No hay datos disponibles de Australia ni México. Los fondos de la Seguridad Social se incluyen en los ingresos del gobierno central en Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido y EE UU.

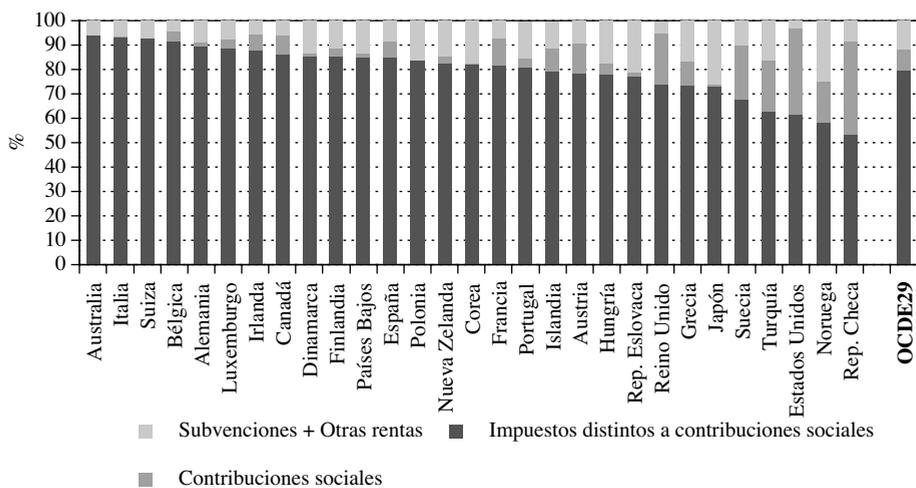
3.2 y 3.3: No hay datos disponibles de México.

3.4: No hay datos disponibles de México ni de EE UU.

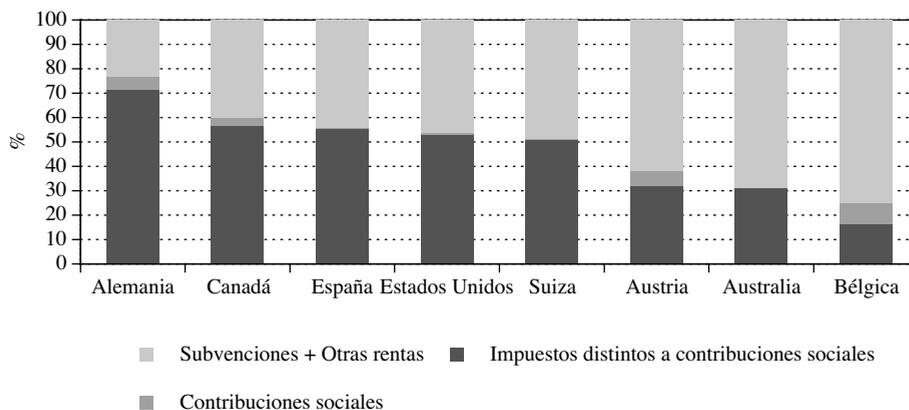
3.1. Distribución de las rentas del gobierno general entre niveles de gobierno (2006)



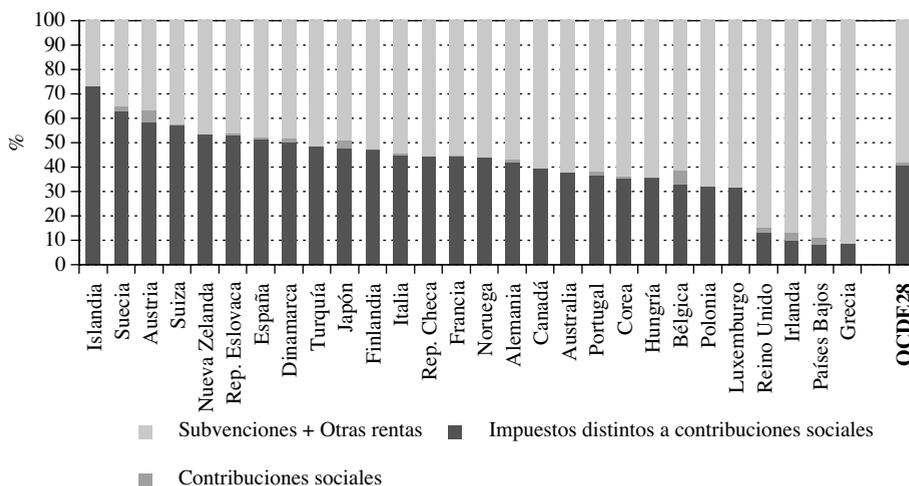
3.2. Estructura de las rentas del gobierno central (2006)



3.3. Estructura de las rentas de gobiernos estatales (2006)



3.4. Estructura de las rentas del gobiernos locales (2006)



Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre Cuentas Nacionales. Los datos para Australia, Canadá y Turquía fueron proporcionados por los funcionarios de los gobiernos.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723418413857>>

CAPÍTULO III

LOS GASTOS GUBERNAMENTALES

4. Los gastos del Gobierno General
5. Los gastos por función del Gobierno General
6. Los Gastos por niveles de Gobierno del Gobierno General
7. Los gastos por tipo del Gobierno General

Los gobiernos gastan dinero prestando y comprando bienes y servicios (por ej., defensa, educación, salud) y en programas de redistribución (por ej., pensiones y seguros de desempleo). Este capítulo compara el tamaño de los gastos del gobierno entre países y analiza qué cantidad de los presupuestos públicos se gasta en diversas funciones. También desagrega los gastos por nivel de gobierno, permitiendo comparaciones sobre cómo las responsabilidades de proveer productos y servicios varían a través de los países. Por ejemplo, en algunos países, la educación es responsabilidad, principalmente, de los gobiernos centrales, mientras que en otros los gobiernos locales juegan un rol mayor. Hacer un seguimiento de estas variables en el tiempo puede ilustrar cómo cambian las prioridades, en respuesta a los desafíos a los que se enfrenta cada gobierno.

Los datos que aparecen en este capítulo provienen de las Cuentas Nacionales de la OCDE. Estos datos se basan en el Sistema de Cuentas Nacionales (SNA) o en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (ESA) de 1995, de modo tal que todos los países usen un juego común de definiciones. La comparabilidad de los datos puede estar influida de dos maneras. Primero, a pesar de los esfuerzos de las organizaciones internacionales por asegurar una consistencia internacional, las diferencias nacionales al implementar definiciones SNA/ESA, pueden afectar la comparabilidad de los gastos de gobierno entre países. Segundo, los cambios al implementar las definiciones SNA/ESA, pueden afectar a la comparabilidad de los datos dentro de un país en el tiempo. En consecuencia, se deben consultar «metadatos» al hacer comparaciones.

4. LOS GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL

Los gastos de gobierno como parte del PIB y los gastos per cápita, indican el tamaño del gobierno y reflejan las decisiones políticas históricas y presentes sobre su rol de proveedor de servicios y redistribuidor del ingreso. Sin embargo, una gran parte de la variación en estas relaciones (ratios) entre países, muestra los diversos enfoques en la prestación de bienes y servicios y la entrega de apoyo social, más que verdaderas diferencias en el gasto de los recursos. Por ejemplo, si el apoyo se brinda a través de desgravaciones fiscales más que por gasto directo, las relaciones gasto/PIB serán naturalmente inferiores. Además, para los países miembros de la OCDE que son miembros de la Unión Europea, los criterios de Maastricht incluyen los objetivos para la suma en que los gastos pueden superar a los ingresos en cualquier año dado. Finalmente, es importante destacar que el tamaño de los gastos no refleja la eficiencia ni la productividad del gobierno.

Desde 1995, el incremento del tamaño del gasto gubernamental relativo al PIB se ha estrechado en los países miembros de la OCDE. Mientras que los gastos de gobierno fluctuaron entre cerca del 20 al 65% del PIB en 1995, hoy el gasto comprende entre el 30 y el 55% del PIB en los países miembros de la OCDE. Los gastos de gobierno como parte del GDP disminuyeron en todos los países, menos en dos, entre 1995 y 2006. Este declive puede atribuirse a un aumento en el PIB, más que a una contracción en el gasto del gobierno general en un sentido absoluto. En comparación, los gastos de gobierno como una parte del PIB subieron ligeramente en Portugal y por un margen mayor en Corea durante este período. A pesar del mayor aumento en los gastos de gobierno como parte del PIB en Corea desde 1995, los gastos relativos al PIB en 2006 se mantuvieron bajos al compararse con otros países. Seguir estas variables en el tiempo permitirá el análisis de los efectos a mediano y largo plazo de los recientes aumentos en los gastos llevados a cabo por los países miembros de la OCDE para estimular sus economías en respuesta a la crisis financiera global.

El rango en los gastos del gobierno per cápita es amplio; Luxemburgo gastó más de diez veces más per cápita que México en bienes y servicios públicos. Los gastos per cápita han aumentado en todos los países miembros de la OCDE desde 2000, pero han crecido más rápido aún en Corea y en los países centroeuropeos como Hungría, República Checa y Polonia.

La metodología y las definiciones

Los datos sobre rentas provienen de las Estadísticas de Cuentas Nacionales de la OCDE de 2006, los últimos están a disposición de la mayoría de países en el momento de la presente redacción. Las Estadísticas de Cuentas Nacionales la OCDE se basan en el Sistema de Cuentas Nacionales (SNA), un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y reglas para la contabilidad nacional internacionalmente aceptadas. Usando la terminología del SNA, el gobierno general está formado por fondos del gobierno central, de los gobiernos subnacionales, de los gobiernos locales y de la Seguridad Social. El Producto Interno Bruto (PIB) es la medida estándar del valor de bienes y servicios producidos por un país durante un período.

Los ingresos del gobierno per cápita fueron calculados convirtiendo las rentas totales a dólares americanos de 2006 usando las paridades de poder adquisitivo OCDE/Eurostat (PPP) para el PIB, dividiéndolo entre la población. PPP es el número de unidades de la moneda del país B que se necesitan para adquirir la misma cantidad de bienes en el país A. El cambio porcentual real anual se calculó usando un factor estadístico para evitar el efecto de la inflación del PIB y un año base de dólares americanos del año 2000.

Otras publicaciones

OECD, *Benefits and Wages*, www.OECD.org/els/social/work-incentives.

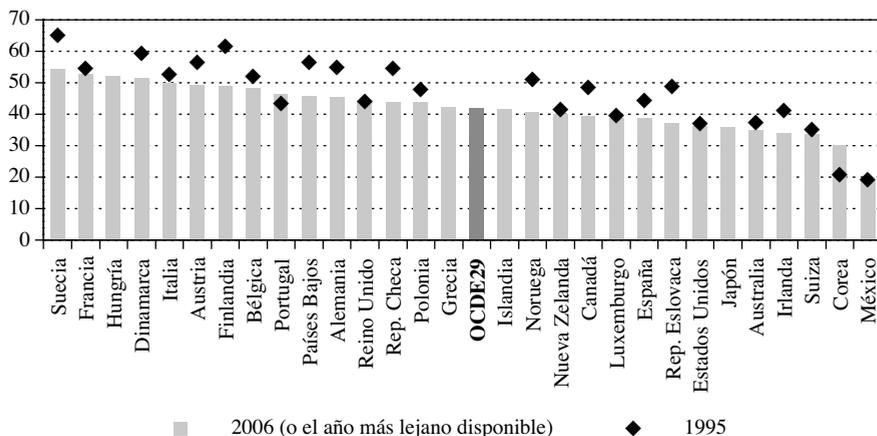
OECD (2008), *National Accounts of OECD Countries*, OCDE, París.

Notas

Los datos de Nueva Zelanda son para 2005 y los de México de 2004. No hay datos de Turquía.

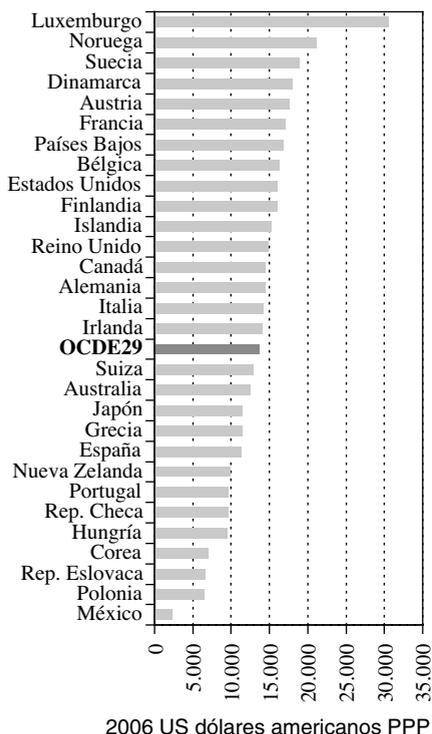
4.1: No hay datos de 1995 de Grecia, Hungría, Islandia y Japón.

4.1. Gastos del gobierno general como porcentaje del PIB (1995 y 1996)

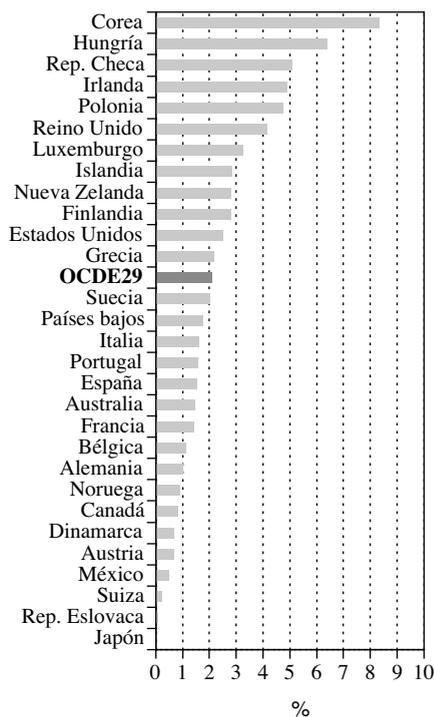


Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre Cuentas Nacionales.

4.2. Gastos del gobierno per cápita (2006)



4.3. Variación en el porcentaje anual real de los gastos gubernamentales per cápita (de 2000 a 2006)



Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre Cuentas Nacionales y Estadísticas de la OCDE sobre población.
<http://dx.doi.org/10.1787/723433536816>

5. LOS GASTOS POR FUNCIÓN DEL GOBIERNO GENERAL

Los gobiernos pueden elegir gastar su dinero en una variedad de productos y servicios, desde el cuidado a la infancia a la construcción de puentes, a la subvención de fuentes de energía alternativa. Para los países miembros de la OCDE que son miembros de la Unión Europea, las metas de política comunes sobre crecimiento económico, agricultura, energía, infraestructura e investigación y desarrollo (entre otras) pueden afectar a la estructura de los gastos.

La variación entre países en gastos como parte del PIB, se explica principalmente por diferencias políticas acerca del rol del gobierno tratándose de las prestaciones sociales (seguro de desempleo, pensiones de jubilación y prestaciones por incapacidad laboral). Cuando se excluye el gasto del gobierno en la protección social, los gastos fluctúan entre el 20 y 30% del PIB en todos los países. La protección social es la clase de gasto más grande en todos los países excepto en tres: Corea gasta más en materias económicas, mientras EE UU e Islandia gastan más en salud que en cualquier otra función gubernamental.

Aparte de la protección social, los países miembros de la OCDE gastan la mayor parte del PIB en salud, educación y servicios públicos generales (lo cual incluye pagos de la deuda pública). El gasto en defensa como parte del PIB es notablemente alto en EE UU, Corea, Reino Unido y Grecia comparado con otros países miembros de la OCDE. En general, los países miembros de la OCDE gastan la menor cantidad de recursos financieros gubernamentales en protección medioambiental, vivienda e instalaciones comunitarias.

La parte de los ingresos dedicada a diferentes actividades ha cambiado también en la década pasada. Los países miembros de la OCDE gastan hoy una proporción mayor de recursos de protección social y salud que en 1995. En la mayoría de los casos, los gastos proporcionales en fondos dirigidos a la protección social y salud, fueron compensados por descensos proporcionales en los fondos gastados en servicios públicos generales. En algunos países, como Italia, los gastos en servicios públicos generales disminuyeron debido a las reducciones en el pago de los intereses de la deuda. Los grandes descensos en el gasto en vivienda e instalaciones comunitarias en los Países Bajos, y en asuntos económicos en la República Checa y Alemania, entre 1995 y 2006 se deben a grandes gastos de capital efectuados una sola vez en 1995.

La metodología y las definiciones

Los datos representan gastos de gobierno en 2006, los últimos disponibles para la mayoría de países miembros de la OCDE en el momento de la presente redacción. Los datos sobre los gastos están desagregados según la Clasificación de las Funciones de Gobierno (COFOG), que divide el gasto gubernamental en diez funciones: servicios públicos generales; defensa; orden público y seguridad; asuntos económicos; protección medioambiental; vivienda e instalaciones comunitarias; salud; recreación, cultura y religión; educación; y protección social. Para más información sobre los tipos de gastos incluidos en cada categoría, véase el Anexo B. El gobierno general está formado por fondos del gobierno central, del gobierno subnacional, de los gobiernos locales y de la Seguridad Social. El Producto Interno Bruto (PIB), es la medida estándar del valor de bienes y servicios producidos por un país durante un período determinado.

Otras publicaciones

La estructura de los gastos del gobierno general por función (1995 y 2006) está disponible online en: <http://dx.doi.org/10.1787/723501646741>

OECD (2007), *Health at a Glance 2007, OECD Indicators*, OCDE, París.

OECD (2008), *Education at a Glance 2008, OECD Indicators*, OCDE, París.

OECD (2008), *National Accounts of OECD Countries*, OCDE, París.

OECD (2009), *Society at a Glance 2009, OECD Social Indicators*, OCDE, París.

Notas

Los datos de Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido son de 2005.

5.1: Los datos sobre Australia, México, Suiza y Turquía no están disponibles. Las pequeñas diferencias entre 4.1, 5.1, 7.1 y 7.2 se deben al uso de diferentes fuentes de datos.

5.2: Los datos sobre series de tiempos no están disponibles sobre Australia, Hungría, Islandia, Japón, México, Nueva Zelanda, Polonia, la República Eslovaca, Suiza y Turquía.

5.1. Gastos del gobierno general por función como porcentaje del PIB (2006)

	Servicios públicos generales	Defensa	Orden público y seguridad	Asuntos económicos	Protección medio-ambiental	Vivienda e instalaciones comunitarias	Salud	Recreación, cultura y religión	Educación	Protección social	Total
Suecia	7,7	1,7	1,3	4,8	0,4	0,7	6,8	1,1	7,1	22,7	54,3
Francia	6,9	1,8	1,3	2,9	0,8	1,9	7,2	1,5	6,0	22,3	52,7
Hungría	9,6	1,4	2,2	6,3	0,7	1,1	5,5	1,7	5,8	17,7	51,8
Dinamarca	6,0	1,6	1,0	3,5	0,5	0,5	7,0	1,6	7,7	21,8	51,2
Italia	8,7	1,4	1,9	5,9	0,8	0,7	7,0	0,8	4,5	18,2	49,9
Austria	6,7	0,9	1,5	4,6	0,4	0,6	7,2	1,0	5,9	20,6	49,3
Finlandia	6,5	1,5	1,5	4,5	0,3	0,3	6,8	1,1	5,8	20,4	48,9
Bélgica	8,4	1,0	1,6	5,0	0,6	0,4	6,9	1,3	5,8	17,2	48,3
Portugal	6,9	1,3	1,9	3,8	0,5	0,6	7,2	1,0	7,1	16,0	46,3
Países Bajos	7,3	1,5	1,7	4,7	0,8	1,0	5,9	1,4	5,1	16,4	45,6
Alemania	6,0	1,1	1,6	3,3	0,5	0,9	6,2	0,6	4,0	21,2	45,4
Reino Unido	4,9	2,5	2,6	2,8	1,0	0,9	7,1	0,9	5,8	15,9	44,3
Rep. Checa	4,9	1,2	2,2	7,0	1,2	1,2	7,2	1,3	4,9	12,7	43,8
Polonia	5,9	1,2	1,8	4,4	0,6	1,2	4,7	1,1	6,0	16,9	43,8
Grecia	8,2	2,3	1,1	4,5	0,6	0,4	4,7	0,3	2,3	18,0	42,4
Noruega	3,9	1,5	1,0	3,7	0,6	0,6	7,2	1,1	5,8	16,2	41,7
Islandia	4,8	0,1	1,4	5,9	0,7	0,6	8,1	3,6	8,3	8,1	41,7
Nueva Zelanda	5,3	1,0	1,9	4,2	1,3	0,7	6,6	1,1	7,4	10,3	39,9
Canadá	7,3	1,0	1,6	3,4	0,5	0,9	7,3	0,9	7,2	9,2	39,2
Luxemburgo	4,0	0,2	0,9	4,5	1,0	0,6	4,6	1,7	4,5	16,4	38,6
España	4,6	1,1	1,8	5,0	0,9	0,9	5,6	1,5	4,3	12,8	38,5
Rep. Eslovaca	5,1	1,8	2,2	4,2	0,7	0,9	5,4	0,9	4,2	12,4	37,7
Estados Unidos	4,8	4,3	2,1	3,7	0,0	0,6	7,7	0,3	6,2	7,0	36,7
Japón	5,0	0,9	1,4	3,6	1,2	0,6	7,1	0,2	3,8	12,2	36,1
Irlanda	3,5	0,5	1,4	4,5	0,6	1,3	7,7	0,6	4,1	9,6	33,7
Corea	4,0	2,8	1,4	6,4	1,0	1,2	4,1	0,9	4,7	3,7	30,2
OCDE26	6,0	1,4	1,6	4,5	0,7	0,8	6,5	1,1	5,6	15,2	43,5

5.2. Variación en los gastos del gobierno general por función como porcentaje del PIB (1995 y 2006)

	Servicios públicos generales	Defensa	Orden público y seguridad	Asuntos económicos	Protección medioambiental	Vivienda e instalaciones comunitarias	Salud	Recreación, cultura y religión	Educación	Protección social	Total
Suecia	-3,0	-0,7	-0,1	-1,2	0,2	-2,0	0,5	-0,8	0,0	-3,8	-10,8
Francia	-1,2	-0,7	0,0	-0,9	0,3	0,3	0,7	0,4	-0,6	0,0	-1,7
Dinamarca	-4,3	-0,2	0,0	-0,8	0,0	-0,2	0,1	-0,1	0,2	-2,7	-8,0
Italia	-5,4	0,2	-0,1	1,4	0,1	-0,1	1,7	0,0	-0,2	-0,1	-2,6
Austria	-2,0	-0,1	-0,1	-0,9	-0,9	-0,5	-0,5	-0,1	-0,3	-1,6	-7,0
Finlandia	-1,3	-0,5	0,0	-4,4	0,0	-0,5	0,6	-0,1	-1,1	-5,4	-12,7
Bélgica	-3,8	-0,5	0,2	0,0	-0,1	0,1	0,8	0,4	-0,1	-0,8	-3,7
Portugal	-2,0	-0,4	0,3	-1,5	0,0	-0,1	1,6	0,2	0,9	3,9	2,9
Países Bajos	-3,2	-0,5	0,3	-0,1	-0,1	-5,3	2,1	0,2	-0,2	-4,0	-10,8
Alemania	-0,7	-0,3	-0,1	-7,8	-0,5	0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,5	-9,3
Reino Unido	-1,0	-0,6	0,4	-0,6	0,5	-0,1	1,5	0,0	1,1	-1,5	-0,3
Rep. Checa	0,5	-0,6	-0,5	-13,2	0,1	0,2	1,3	0,2	0,6	0,8	-10,6
Grecia	-7,6	0,6	0,5	-0,2	0,1	0,0	0,9	0,1	-0,3	2,7	-3,1
Noruega	-2,2	-1,0	0,0	-3,2	-0,4	-0,3	0,3	-0,2	-0,7	-1,8	-9,5
Canadá	-5,1	-0,4	-0,3	-0,8	-0,1	-0,1	1,2	-0,1	-1,5	-2,0	-9,3
Luxemburgo	0,0	-0,3	0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,3	0,2	0,1	-0,1	-1,0
España	-2,9	-0,3	-0,2	-0,7	0,1	-0,2	0,3	0,1	-0,3	-1,9	-5,9
Estados Unidos	-1,8	0,3	0,2	0,1	0,0	-0,1	1,0	0,0	0,3	-0,4	-0,3
Irlanda	-4,0	-0,5	-0,4	-0,9	0,1	0,5	1,6	0,2	-0,9	-3,0	-7,5
Corea	1,5	0,0	0,2	1,2	0,3	0,3	2,8	0,5	1,0	1,8	9,4

Series de tiempo faltantes: Australia, Hungría, Islandia, Japón, México, Nueva Zelanda, Polonia, Rep. Eslovaca, Suiza y Turquía

Año 2005: Nueva Zelanda, Noruega y Reino Unido

Datos extraídos en octubre 2008

6. LOS GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO DEL GOBIERNO GENERAL

La responsabilidad de financiar bienes y servicios recae en diferentes niveles de gobierno a través de los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, en algunos países, el establecimiento de políticas es responsabilidad del gobierno local mientras que en otros es de las autoridades centrales. Sin embargo, éstas también son afectadas por la estructura institucional de un país: cuando los gobiernos centrales en Estados federativos comparten la soberanía con gobiernos subcentrales, éstos pueden tener más poder para definir políticas y programas.

Aunque los gobiernos centrales en promedio gastan la mayor proporción del total de recursos del gobierno, el nivel de descentralización fiscal varía a través de los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, en Nueva Zelanda (Estado unitario), el gobierno central se hace cargo del 90% de todo el gasto, reflejando un alto nivel de centralismo; aunque los bienes y servicios pueden ser prestados localmente, son pagados por el gobierno central. En contraste, el gobierno central se hace cargo de menos del 15% del gasto total en Suiza, un Estado federal donde los gobiernos locales juegan un rol mucho más grande al financiar los productos y servicios directamente.

En general, los gobiernos centrales gastan proporciones relativamente más grandes de sus presupuestos en servicios públicos generales, protección social y defensa que los gobiernos subcentrales. Los gastos en protección social representan la proporción de presupuestos de la gobierno central más grande para casi la mitad de los países miembros del OCDE. Los gobiernos centrales de España y Bélgica se concentran en servicios públicos generales (haciéndose cargo de más del 50% del gasto total). Aunque la defensa es predominantemente responsabilidad de los gobiernos centrales en los países miembros de la OCDE, implica en promedio menos del 6% de los gastos totales.

La educación, recreación, protección medioambiental y la vivienda e instalaciones comunitarias, son generalmente responsabilidad de los gobiernos subnacionales, comprendiendo mayores proporciones de gasto estatal y local relativas a los gastos del gobierno central.

La metodología y las definiciones

Los datos representan gastos de gobierno en 2006, los últimos disponibles para la mayoría de países miembros de la OCDE en el momento de la presente redacción. Los datos sobre los gastos están desagregados según la Clasificación de las Funciones de Gobierno (COFOG), que divide el gasto gubernamental en diez funciones: servicios públicos generales; defensa; orden público y seguridad; asuntos económicos; protección medioambiental; vivienda e instalaciones comunitarias; salud; recreación, cultura y religión; educación; y protección social. Para más información sobre los tipos de gastos incluidos en cada categoría, véase el Anexo B. Gobierno de Estado es sólo aplicable a los nueve países miembros de la OCDE que son Estados federales: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, México, España (considerada como Estado federativo *de facto* en los datos de las Cuentas Nacionales), Suiza y EE UU.

En los datos de 6.1 se excluyeron las transferencias entre los niveles de gobierno para dar una estimación de la carga fiscal total por la prestación de bienes y servicios que comprende a cada nivel de gobierno. Sin embargo, los datos sobre gastos a nivel central y estatal (6.2 y 6.3) incluyen las transferencias a los gobiernos locales, justo con los gastos en productos y servicios, ilustrando de ese modo cuánto se gasta en cada función a cada nivel de gobierno.

Otra publicación

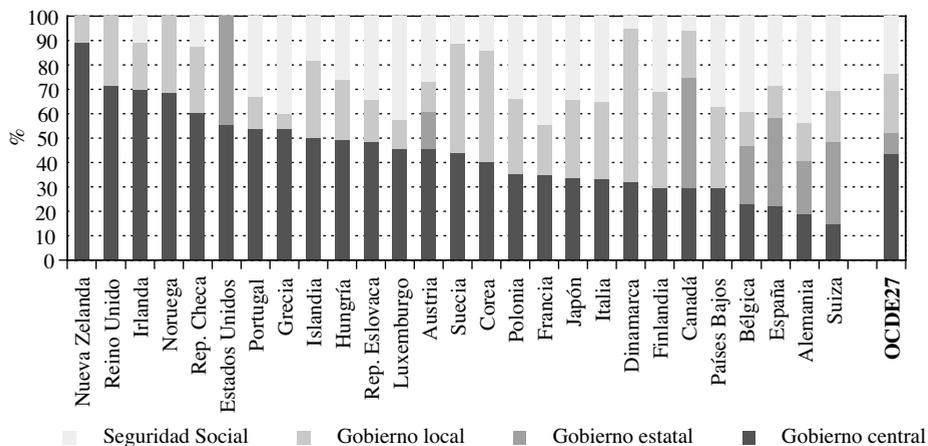
OECD (2008), *Nationals Accounts of OECD Countries*, OCDE, París.

Notas

Los datos de Nueva Zelanda, Noruega y Reino Unido son de 2005. Los datos entre Estado y gobiernos locales de EE UU no están disponibles; por lo tanto, los gastos de los gobiernos locales están incluidos en los gastos de los gobiernos de Estado.

6.1: No hay datos disponibles de Australia, México y Turquía.

6.1. Distribución de los gastos de gobierno general por nivel del gobierno (2006)



Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre Cuentas Nacionales.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723508524025>>

Las Tablas 6.2, 6.3 y 6.4 muestran la proporción de los gastos totales en los niveles del gobierno central (6.2), subnacional (6.3) y local (6.4), centrándose en cada una de las diez funciones gubernamentales (por ejemplo, educación, salud y protección social). Estas tablas están disponibles on line en <<http://dx.doi.org/10.1787/723508524025>>.

7. LOS GASTOS POR TIPO DEL GOBIERNO GENERAL

Las comparaciones entre países sobre la proporción de las cantidades abonadas en efectivo por los gobiernos a las partes elegibles pueden ilustrar diferencias en políticas económicas y sociales. Particularmente, dentro de los programas de redistribución (como asistencia sanitaria y de desempleo), los gobiernos pueden entregar prestaciones en efectivo (p.ej., pensiones) o en especie (p.ej., cartillas de comida o cupones de vivienda). Los países miembros de la OCDE gastan más dinero en bienes y servicios en especie, que en transferencias en efectivo. Las transferencias de efectivo tienen generalmente menores costes de transacción, efectos multiplicadores mayores en la economía, y brindan más opciones a los ciudadanos. Sin embargo, los gobiernos podrían preferir transferencias en especie porque puede ser difícil identificar individuos elegibles, y porque quieren controlar el proceso de entrega, y/o quieren asegurarse de que los individuos reciban comida, servicios médicos o viviendas adecuadas.

En los 13 países representados, las transferencias de efectivo están entre el 30% y 50% de todos los gastos, o entre el 10% y 20% de PIB. Alemania, Grecia, Austria e Italia entregan la mayor proporción de gastos como transferencias en efectivo (más del 40% de todos los gastos son transferencias en efectivo en estos países). Cuando se incluyen al PIB, las transferencias en efectivo representan más del 20% del PIB en Italia, Austria y Alemania. Las transferencias en efectivo son menos populares en la República Checa, el Reino Unido y España.

Los gastos del gobierno pueden también ser clasificados en aquellos que gastan en bienes colectivos (un bien que beneficia a la sociedad en su conjunto, como defensa, orden público y seguridad) o que gastan en bienes individuales (un bien que beneficia principalmente a ciudadanos individuales, como los servicios sociales, la sanidad y la educación). El análisis del gasto por país, en bienes y servicios colectivos *versus* bienes y servicios individuales, puede ayudar a ilustrar las diferencias en el papel del gobierno en cada país. Los países que gastan una proporción relativamente grande de fondos en bienes individuales tienden a ser considerados «Estados del bienestar».

En todos los 13 países de los que hay datos, los gobiernos gastan más recursos en bienes individuales que en bienes colectivos. En promedio, los países gastan del 25% a 35% del PIB en bienes individuales, comparados con el 10% al 20% del PIB en bienes colectivos. Sólo Hungría gasta más del 20% del PIB (o aproximadamente el 40% de todos los gastos) en bienes colectivos. En comparación, Noruega gasta sólo más del 10% del PIB (o alrededor del 26% de todos los gastos) en bienes colectivos.

Metodología y definiciones

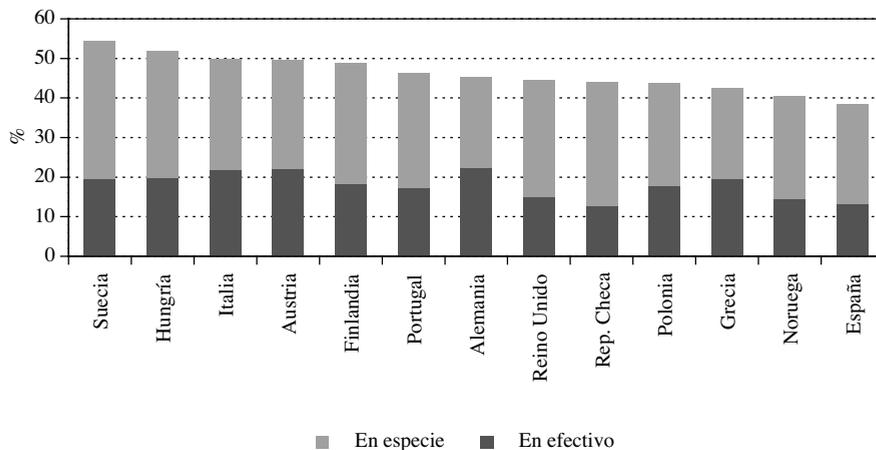
Las transferencias en efectivo se refieren a cantidades abonadas a individuos elegibles por gobiernos, que no se requiere que se gasten en un bien o servicio específico. Los ejemplos de transferencias de efectivo incluyen pensiones, indemnizaciones por desempleo y ayuda al desarrollo. Bienes y servicios en especie, significa que el gobierno presta (o contrata la provisión de) bienes y servicios directamente o reembolsa a los hogares por sus gastos. Los ejemplos de bienes y servicios en especie, incluyen alquileres de vivienda, policía, y la mayoría de servicios sanitarios y educativos. Los bienes y servicios colectivos benefician a la comunidad en extenso e incluyen gastos en defensa, orden público y seguridad pública. Los bienes y servicios individuales benefician principalmente a los individuos, e incluyen educación, salud y programas de Seguridad Social. En este contexto, los bienes y servicios colectivos e individuales, están basados en conceptos económicos. Son más expansivos que las categorías de gastos en consumo colectivo e individual contenidas en los datos de Cuentas Nacionales. El Producto Interno Bruto (PIB) es la medida estándar del valor de los bienes y servicios producidos en un país durante un período.

Los datos representan gastos de gobierno en 2006, los últimos datos disponibles de una mayoría de países miembros de la OCDE en el momento de redactar este documento. Basados en una metodología formulada por la OCDE llamada Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG)-Especial, los datos fueron desagregados en bienes colectivos e individuales, y las transferencias en efectivo y en especie usando clasificaciones CFG de segundo nivel, las cuales están en la actualidad disponibles únicamente para 13 países miembros de la OCDE. Véase el Anexo B para más detalles sobre la metodología CFG-Especial.

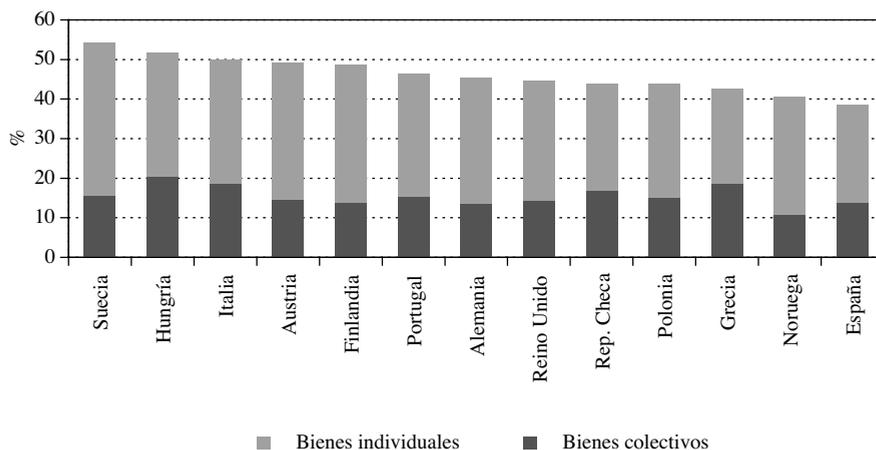
Nota

No hay datos de Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Irlanda, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, República de Eslovaquia, Suiza, Turquía y EE UU. Hay pequeñas diferencias entre 4.1, 5.1, 7.1 y 7.2 en los gastos totales como porcentaje del PIB, debidas al uso de diferentes fuentes de datos.

7.1. Distribución de los gastos de gobierno general por nivel del gobierno (2006)



7.2. Gastos del gobierno general en bienes individuales y colectivos como porcentaje del PIB (2006)



Fuente: Eurostat/Estadísticas de la OCDE sobre Cuentas Nacionales

<<http://dx.doi.org/10.1787/7236080051>>

CAPÍTULO IV

LA CONFLUENCIA ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO

8. Los costes de producción en el Gobierno General

Por varias razones, incluyendo la reducción de costes, el aumento de opciones, la mejora de accesibilidad y contribución a desarrollar la innovación, muchos gobiernos han contratado con entidades privadas con y sin fines de lucro, la producción y prestación de bienes y servicios que antes producían ellos mismos. La tercerización, coproducción y sociedades público-privadas, han afectado a la mayoría de los sectores de gobierno, incluyendo el desarrollo de armas, cuidado a personas mayores, la custodia en los establecimientos penitenciarios, y la prestación de ayuda extranjera.

Este capítulo mide los costes totales de producir bienes y servicios para el gobierno, incluyendo aquellos que son prestados por órganos públicos y aquellos que son tercerizados a entidades no gubernamentales o privadas. Los datos permiten que los países comparen su uso relativo de la tercerización, y vean las tendencias en el tiempo. Sin embargo, los datos de costes de producción, no indican la cantidad ni la calidad de bienes y servicios prestados, y por lo tanto no son indicativos de eficiencia ni de productividad.

Los costes de producción y prestación son un subconjunto de los gastos totales de gobierno. Comparados con los gastos totales de gobierno, los costes de producción y prestación de bienes y servicios excluyen la inversión gubernamental (distinta de los costes de depreciación), el interés pagado por la deuda de gobierno, y los pagos hechos a los ciudadanos y otros que no se han hecho a cambio de la producción de bienes y servicios (como subvenciones o prestaciones sociales como el seguro de desempleo, las prestaciones familiares y las pensiones de jubilación).

8. LOS COSTES DE PRODUCCIÓN EN EL GOBIERNO GENERAL

Las decisiones sobre la suma y el tipo de bienes y servicios a prestar, así como cómo producirlos mejor, son a menudo de naturaleza política y están basadas en el contexto social y cultural de un país. Aunque algunos gobiernos eligen tercerizar una gran parte de la producción y prestación de bienes y servicios a entidades no gubernamentales o privadas, otros eligen producir ellos mismos los bienes y servicios.

La proporción de la economía dedicada a producir bienes y servicios públicos varía de manera significativa a través de los miembros de la OCDE. Por ejemplo, los costes de producción como porcentaje del PIB en Suecia son el doble que en México. Holanda, Reino Unido, Alemania y Japón confían comparativamente más en entidades privadas para producir bienes y servicios que otros países miembros de la OCDE. La tercerización es usada en un grado mucho menor en México y Grecia, donde más del 60% del valor de los bienes y servicios públicos son previstos por el gobierno mismo.

Los costes totales de producción como porcentaje del PIB decrecieron en la mayoría de países miembros de la OCDE entre 1995 y 2007, aunque esto puede ser atribuido a incrementos en el PIB más que a reducciones reales en los costes de producción. En países donde los costes de producción como porcentaje de PIB aumentaron, el crecimiento fue primariamente impulsado por aumentos en los costes de bienes y servicios producidos por entidades privadas. En algunos países, como Holanda y España, estos aumentos tuvieron lugar en paralelo a un descenso relativo en la proporción de bienes y servicios producidos por empleados públicos, sugiriendo que algunos bienes y servicios previamente producidos por éstos pueden haber sido tercerizados a entidades del sector privado. En otros países como Reino Unido, Portugal y Nueva Zelanda, estos aumentos ocurrieron aunque los costes de compensación de los empleados públicos se mantuvieron relativamente estables.

Metodología y definiciones

Los datos usan una metodología desarrollada por el Grupo de Trabajo sobre Empleo y Gestión Pública de la OCDE, que se construye a partir de la clasificación existente de organizaciones en el Sistema de Cuentas Nacionales (SNA). Específicamente, los costes de producción del gobierno incluyen:

- Costes de compensación de empleados del gobierno general, incluyendo remuneraciones en efectivo y en especie, más todas las cotizaciones obligatorias del empleador a la Seguridad Social y cotizaciones voluntarias pagadas a nombre de los empleados. Es importante destacar que las diferencias entre países sobre cómo se asignan fondos a los planes de pensiones de empleados públicos pueden distorsionar las comparaciones de los costes de compensación.
- Los costes de bienes y servicios producidos por entidades privadas con fondos del gobierno (que incluyen bienes y servicios prestados al gobierno y a los ciudadanos). En la terminología SNA, esto incluye al consumo intermedio (adquisición de productos intermedios requeridos para la producción del gobierno como servicios contables o informáticos, incluyendo algunas adquisiciones relativamente menores entre organizaciones gubernamentales) y a las transferencias sociales en especie a través de productores del mercado (una fórmula aproximativa para los bienes y servicios prestados por actores privados directamente a los ciudadanos pero que son finalmente reembolsadas por el gobierno, como tratamientos médicos reembolsados por pagos a la seguridad social).
- Consumo de capital fijo (indicando el nivel de depreciación de capital). Esto fue originalmente excluido de la metodología publicada en el Documento de Trabajo sobre Gobierno Público de la OCDE Número 8, y en *The State of the Public Service*.

Los datos incluyen al empleo público y al consumo intermedio para actuaciones producidas del gobierno para su propio uso, como caminos y otros proyectos de inversión de capital elaborados por empleados públicos. Los costes de producción presentados aquí no son iguales al valor de las acciones en las Cuentas Nacionales.

Otras publicaciones

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCDE, París.

Pilichowski, E. y E. Turkisch (2008), «El Empleo público desde la perspectiva de los costes de producción de los bienes y servicios en el ámbito público», Papeles de Trabajo de la OCDE sobre gobernanza pública, 8, OCDE, París.

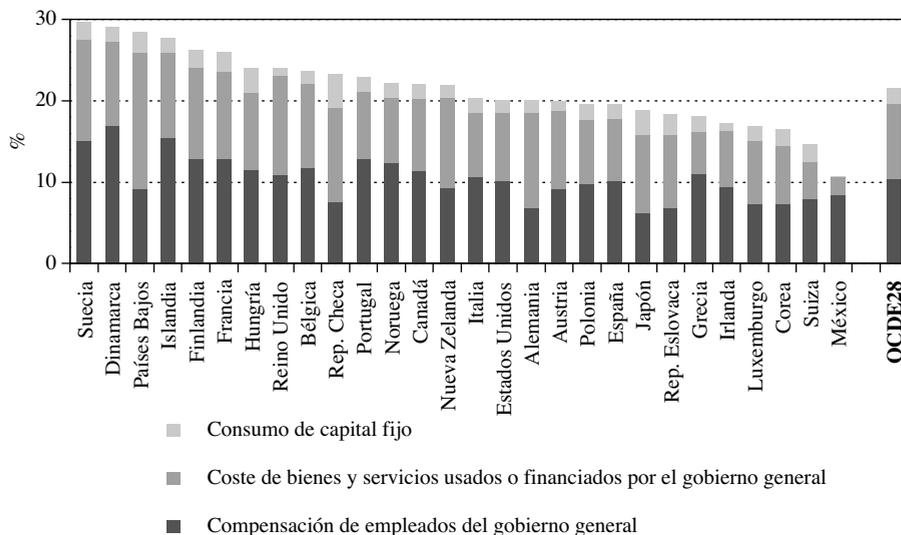
Notas

Los datos de México son de 2004. Los datos de Nueva Zelanda son de 2005. Los datos de Japón, Corea y Suiza son de 2006.

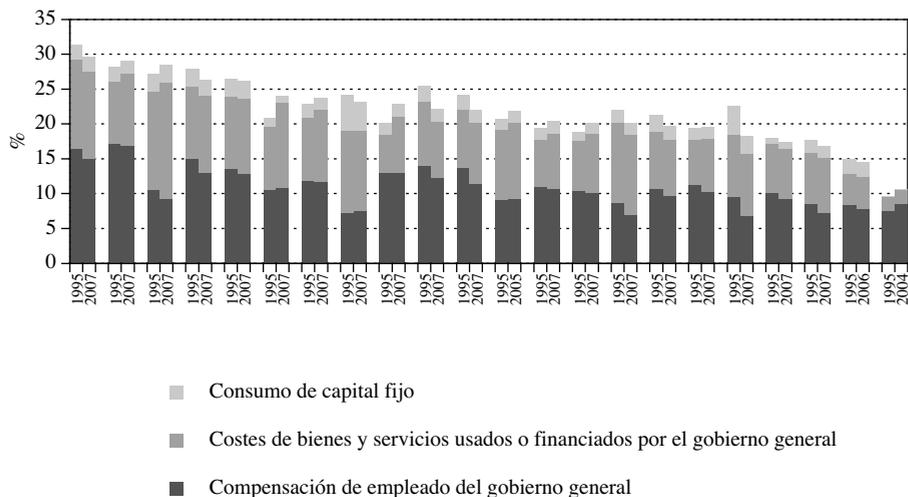
8.1 y 8.3: No hay datos disponibles de Australia y Turquía.

8.2: No hay datos disponibles de Australia, Austria, Grecia, Hungría, Islandia, Japón, Corea y Turquía.

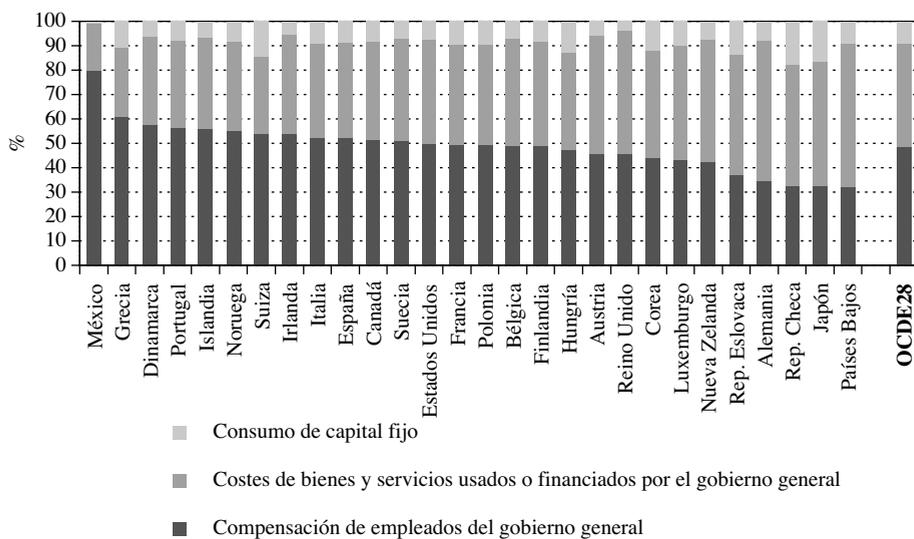
8.1. Costes de producción como porcentaje del PIB (2007)



8.2. Costes de producción como porcentaje del PIB (1996 y 2007)



8.3. Estructura de costes de producción



Fuente: Estadísticas de la OCDE sobre Cuentas Nacionales.

<<http://dx.doi.org/10.1787/72361044235>>

CAPÍTULO V

EL EMPLEO PÚBLICO

9. El empleo en el Gobierno General y en las Empresas Públicas
10. La descentralización del empleo
11. La feminización del empleo en el Gobierno Central
12. La fuerza de trabajo que envejece

La mano de obra es el input más importante en la producción gubernamental de bienes y servicios. Mediante sus prácticas y políticas de decisiones y de gestión de recursos humanos, el empleo gubernamental afecta al funcionamiento del amplio mercado laboral. Éste influye en los niveles salariales, en las condiciones laborales generales y la oferta y la demanda de ocupaciones (como profesores y profesionales sanitarios). Los funcionarios públicos se encuentran al frente de la preservación de los valores que conforman la infraestructura ética del gobierno, como la imparcialidad, la legalidad y la integridad. Muchos gobiernos se esfuerzan por tener una fuerza de trabajo que refleje la diversidad de la sociedad para una mejor comprensión de las necesidades, las aspiraciones y las experiencias de los ciudadanos.

Este capítulo compara el tamaño del empleo público y las empresas públicas (que juntas definen el sector público) en los países miembros de la OCDE, y echa un vistazo a la proporción del personal total del empleo público en los niveles centrales y subnacionales. También presenta datos en la representación por géneros, y en la distribución por edades en la fuerza de trabajo del gobierno central.

Los datos ofrecen una visión del alcance, el nivel y el método de suministro de los servicios públicos en los distintos países. También ilustran importantes diferencias en las características de la fuerza de trabajo en los países, como la estructura por edades, que podría afectar a la capacidad del gobierno para suministrar servicios e implementar respuestas a los retos actuales. Hacer un seguimiento de estas variables a lo largo del tiempo, puede ayudar a analizar el efecto de las presiones fiscales en el tamaño de la fuerza de trabajo.

9. EL EMPLEO EN EL GOBIERNO GENERAL Y EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Las grandes diferencias en el empleo público reflejan las opciones en cuanto al ámbito, nivel y método de prestación de los servicios públicos. Respecto a los métodos de prestación, algunos países prefieren el trabajo de los empleados públicos, mientras que otros eligen contratar al sector privado. Como resultado, el empleo público debería interpretarse desde la perspectiva de los costes de los bienes y servicios, atribuidos al gobierno pero prestados por el sector privado, un tema discutido en el Capítulo IV.

La proporción de la fuerza laboral empleada por el gobierno va desde el 5% en Japón y Corea, hasta casi el 30 % en Noruega y Suecia, reflejando tendencias similares en los gastos gubernamentales como la distribución del PIB. Desde 1995 la proporción de la fuerza laboral que trabaja para el gobierno ha sido relativamente estable en la mayoría de los países.

Las empresas públicas pueden constituir una fase transitoria hacia un modo de gestión más privatizado. En algunos países, la gestión de los empleados de estas empresas es menos flexible que en el sector privado, debido a razones legales o históricas o a la visibilidad política de las relaciones laborales. Excepto para unos pocos países, en particular para Holanda y Francia, el empleo en las empresas públicas es una parte relativamente menor de la fuerza laboral. Desde 1995 a 2005, la distribución de la fuerza de trabajo empleada en el sector público (gobierno y empresas públicas) disminuyó en 9 de los 11 países de los que se disponían datos, siendo Holanda y España excepciones. Los ligeros aumentos generales en el empleo público en España, se deben a los aumentos en el empleo a nivel de los gobiernos locales y de las Comunidades Autónomas.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2005 y fueron recopilados por la Comparación del Empleo de 2006 de la OCDE en la Encuesta de Dominio Público (CEPD). Los encuestados fueron principalmente oficinas de estadística nacionales.

Los datos se basan en las definiciones del Sistema de Cuentas Nacionales (SNC) y abarcan el empleo en el gobierno general y en las empresas públicas. El sector del gobierno general comprende todos los niveles del gobierno (central, subnacional, local y la Seguridad Social) e incluye ministerios, agencias e instituciones sin ánimo de lucro controladas por el gobierno. Las empresas públicas son entidades legales cuya propiedad y control pertenecen al gobierno, y producen la mayoría de sus bienes y servicios para su venta en el mercado a importantes precios económicos.

Las empresas públicas incluyen cuasi-empresas que son empresas sin representación legal, con un completo conjunto de cuentas que se comportan en gran parte como las empresas. Los países que no recopilan datos sobre «empresas públicas/cuasi-empresas» específicas en las Cuentas Nacionales, podrían proporcionar datos basados en un inventario preexistente de empresas públicas.

Los datos representan el número de empleados, excepto de Austria, Holanda, Suecia, Suiza y Reino Unido, donde los datos representan equivalentes a tiempo completo. Como resultado, los números sobre empleo para estos cinco países se subestiman en comparación. La fuerza laboral comprende todas las personas que cumplen con los requisitos para su inclusión en los empleados o en los desempleados.

Otras publicaciones

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCDE, París.

Pilichowski, E. y E. Turkisch (2008), «Employment in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain», Documentos de Trabajo de la OCDE sobre la Gobernanza Pública, 8, OCDE, París.

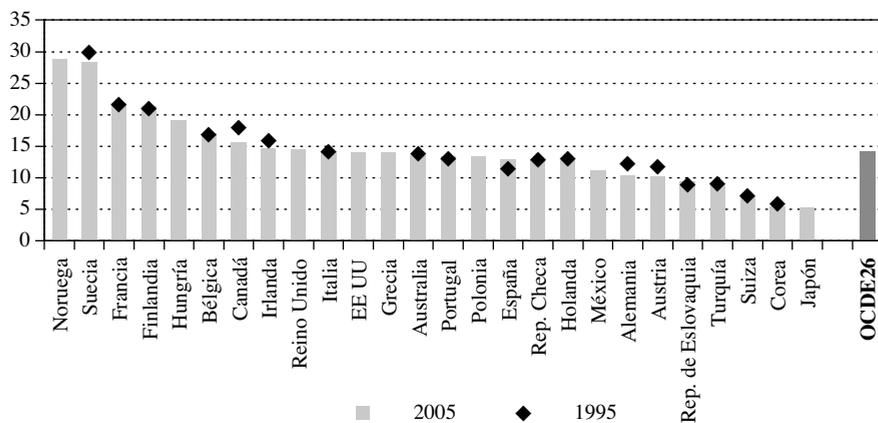
Notas

Los datos para Austria no incluyen las instituciones sin ánimo de lucro financiadas por el gobierno o la seguridad social (1995) y los datos sobre empresas públicas son parciales y sólo incluyen universidades que han sido reclasificadas. Los datos para Francia excluyen algunos establecimientos públicos. Los datos para Bélgica, Francia y Polonia son para 2004. Los datos para Austria y Finlandia son una mezcla de 2004 y 2005. Los datos de México son de 2000. Los datos de Grecia son de 2006 e incluyen a personal de empresa privada. Los datos no están disponibles sobre Dinamarca, Islandia, Luxemburgo y Nueva Zelanda.

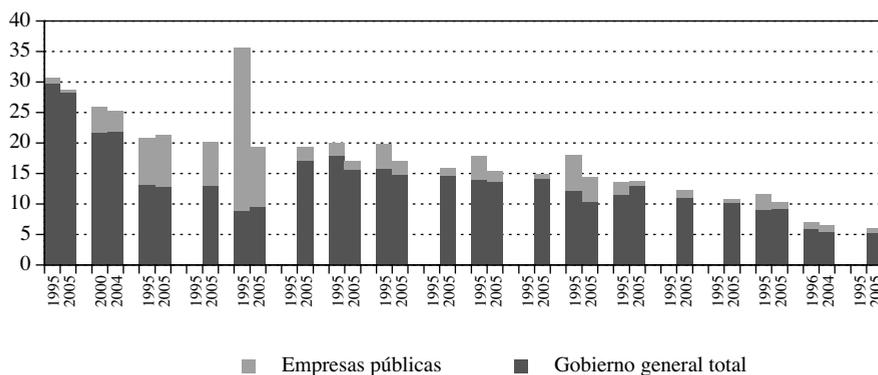
9.1: Los datos de 1995 no están disponibles de Grecia, Hungría, Japón, México, Noruega, Polonia, Reino Unido y EE UU.

9.2: Los datos de 1995 y 2005 no están disponibles de Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Noruega, Polonia, Portugal y Suiza. Los datos para 1995 no están disponibles sobre Austria, Bélgica, República Checa, Japón, México, Reino Unido y EE UU.

9.1. Empleo en gobierno general como porcentaje de la fuerza de trabajo (1995 y 2005)



9.2. Cambios en el empleo en el gobierno general y las empresas públicas como porcentaje de la fuerza de trabajo (1995 y 2005)



Fuente: Encuesta de la Fuerza de Trabajo y CEPD de la OCDE (2006). Los datos sobre Alemania, Irlanda, República de Eslovaquia y Reino Unido fueron proporcionados por funcionarios estatales.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723622503117>>

10. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL EMPLEO

La proporción del personal del gobierno empleado en los niveles subnacionales es un indicador potencial del nivel de descentralización de la Administración Pública y el nivel de responsabilidad atribuida a los gobiernos estatales y/o locales. En general, cuanto más personal hay en los niveles subnacionales, más responsabilidades deberían tener estos gobiernos para prestar servicios públicos. Aunque la descentralización se entiende que por norma general sirve para mejorar la respuesta de los gobiernos a las necesidades locales y a las prioridades, puede conducir a diferencias entre los intereses y las prácticas de los recursos humanos del gobierno central y subnacionales, así como variaciones en la prestación de los servicios en los países.

De los 21 países para los que se disponen datos, la amplia mayoría tienen más empleados en el nivel subnacional que en el nivel central. En general, los Estados federales tienen menos de un tercio de todos los empleados públicos en el nivel central, lo que confirma mayores niveles de descentralización. El ámbito de la proporción de los empleados públicos en el nivel central del gobierno, es mucho más amplio para Estados unitarios, desde el 15% en Suecia hasta casi el 90% en Turquía.

Para los países de los que se disponen datos, la proporción de empleados públicos en los niveles centrales y subnacionales ha sido relativamente estable entre 1995 y 2005. Noruega destaca por haber experimentado una recenralización relativa de personal, mientras que España experimentó una descentralización relativa de personal.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2005 y fueron recopilados por Comparación del Empleo de 2006 de la OCDE en la Encuesta de Dominio Público (CEPD). Los encuestados fueron principalmente oficinas de estadística nacionales.

Los datos representan el empleo en organizaciones públicas dependientes subnacionales o controladas por el gobierno central. Los datos utilizan la definición del gobierno «central» y «subnacional» encontrada en el SNC y generalmente incluyen ministerios, departamentos y agencias principales e instituciones no lucrativas controladas por el gobierno.

El gobierno subnacional comprende el gobierno regional y local incluyendo regiones, provincias y municipalidades. Juntos, los niveles central y subcentral constituyen el gobierno general. Diez de los 21 países para los que se disponen datos proporcionan información sobre empleo en la seguridad social, los cuales se incluyeron en el empleo a nivel subcentral: Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Japón, Corea, Holanda, España, Suecia y Turquía. La seguridad social representa un pequeño número de empleados y es de menor importancia como porcentaje de la fuerza laboral gubernamental total.

Otras publicaciones

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCDE, París.

Pilichowski, E. y E. Turkisch (2008), «Employment in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain», Documentos de Trabajo de la OCDE sobre la Gobernanza Pública, 8, OCDE, París.

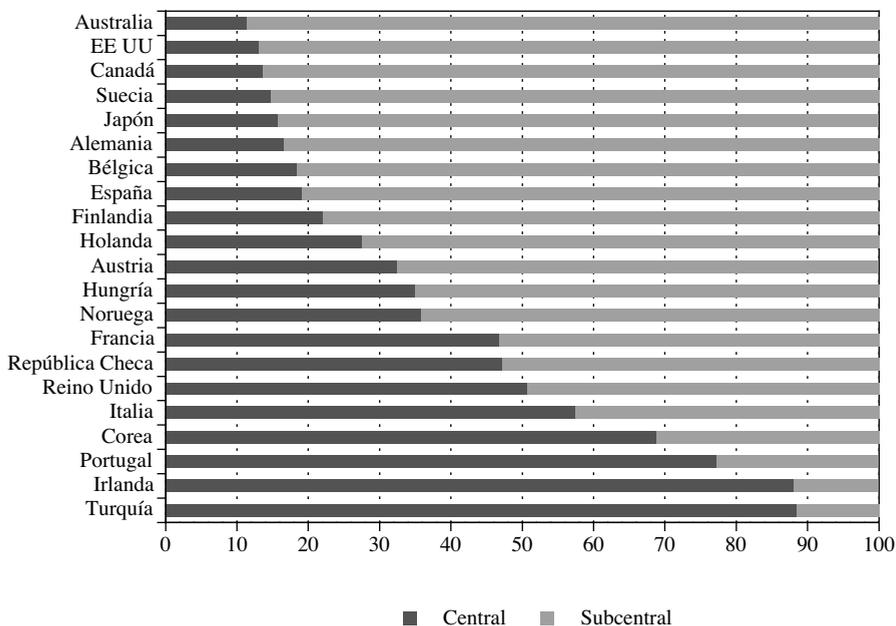
Notas

Los datos de Austria no incluyen instituciones no lucrativas privadas financiadas por el gobierno. Los datos de Francia excluyen algunos organismos públicos, y todos los profesores son empleados del gobierno central. Los datos coreanos incluyen profesores y funcionarios de policía en el nivel central (lo que supone un 75% de la fuerza laboral del gobierno central). Los datos para Austria y Finlandia son una mezcla de 2004 y 2005. Los datos de Bélgica y Francia son de 2004.

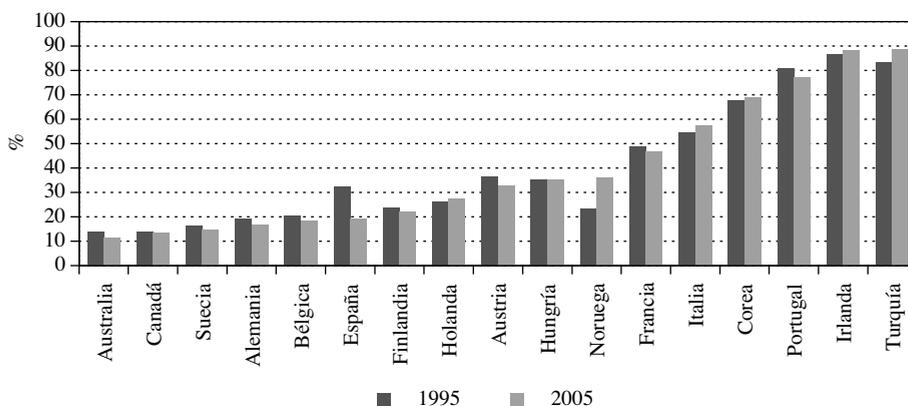
10.1: Los datos no están disponibles sobre Dinamarca, Grecia, Islandia, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Polonia, República de Eslovaquia y Suiza.

10.2: Los datos no están disponibles sobre República Checa, Dinamarca, Grecia, Islandia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Polonia, República de Eslovaquia, Suiza, Reino Unido y EEUU. Los datos para Francia, Hungría y Noruega son para 2000 y 2005. En Austria, los empleados públicos de hospitales fueron transferidos, del gobierno central a las empresas públicas (no representadas en los gráficos) entre 1995 y 2005.

10.1. Empleo en gobierno general como porcentaje de la fuerza de trabajo (1995 y 2005)



10.2. Cambio en el porcentaje de personal gubernamental empleado en el nivel central (1995 y 2005)



Fuente: Encuesta CEPD de la OCDE (2006). Los datos para Irlanda, Alemania y Reino Unido fueron proporcionados por funcionarios gubernamentales.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723627140760>>

11. LA FEMINIZACIÓN DEL EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL

Muchos países miembros de la OCDE han establecido políticas enfocadas a incrementar la participación femenina en la fuerza de trabajo del gobierno, especialmente en los niveles gestores, para aumentar así la equidad, la diversidad y el tamaño del mercado laboral.

Los datos muestran un aumento constante de la participación de las mujeres en el empleo público central entre 1995 y 2005. Mientras que las mujeres representan entre el 40% y el 50% de la fuerza laboral total en la mayoría de los países miembros de la OCDE, la participación femenina en la fuerza laboral del gobierno central varía mucho más entre países, desde un 70% en Polonia hasta sólo poco más del 10% en Turquía. En la mayoría de los países de los que se disponen datos, las mujeres tienen una mayor presencia en la fuerza laboral del gobierno central, que en el mercado general. Sin embargo, las mujeres están relativamente subrepresentadas en la fuerza laboral del gobierno central en Suiza, Alemania, Japón y Turquía, donde constituyen menos de un tercio de todos los trabajadores. Esto es el resultado de las competencias atribuidas al gobierno central en estos países, lo que puede que afecte al tipo de datos disponibles. Por ejemplo, en Alemania, un gran número de empleados del gobierno central trabaja en defensa o en puestos de la policía con una porción baja de empleadas. En comparación, las mujeres representan un 52% de la fuerza laboral del gobierno en Alemania, cuando se considera también el empleo en el nivel subnacional.

Las mujeres están menos representadas en niveles más superiores que en la fuerza laboral del gobierno central general. De nuevo, la situación difiere entre países. Mientras que en torno a un tercio de todos los empleados directivos de Grecia, Nueva Zelanda, México y Portugal son mujeres, las mujeres representan menos de un 5% de los directivos en Corea y Japón. En comparación, las mujeres están mucho más representadas usualmente en niveles inferiores o en puestos administrativos. En 10 de cada 15 países para los que se dispone de datos, las mujeres están sobrerrepresentadas en puestos administrativos cuando se hace una comparación con la fuerza laboral del gobierno central general.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2005 y fueron recopilados por la Encuesta Estratégica Comparación del Empleo de 2006 de la OCDE en la Encuesta sobre la Gestión Estratégica de Recursos Humanos. Los encuestados fueron principalmente funcionarios directivos de los departamentos de personal del gobierno central. Australia, Austria, Canadá, Grecia y España proporcionaron por lo tanto datos de 2005, que no se incluyeron inicialmente en las respuestas de la encuesta. Los países que no se incluyeron en las cifras, fueron aquellos que no respondieron por completo a las preguntas de la encuesta.

Los datos hacen referencia al servicio civil principal en el gobierno central. Las definiciones del servicio civil, así como los sectores cubiertos en el nivel central del gobierno difieren entre países y deberían considerarse al hacer comparaciones. Las definiciones de los «puestos directivos» y las «tareas administrativas» se dejaron para la interpretación de los países al responder a la encuesta y reflejan por lo tanto amplias tendencias. La fuerza laboral comprende a todas las personas que cumplen con los requisitos para su consideración como empleados o desempleados.

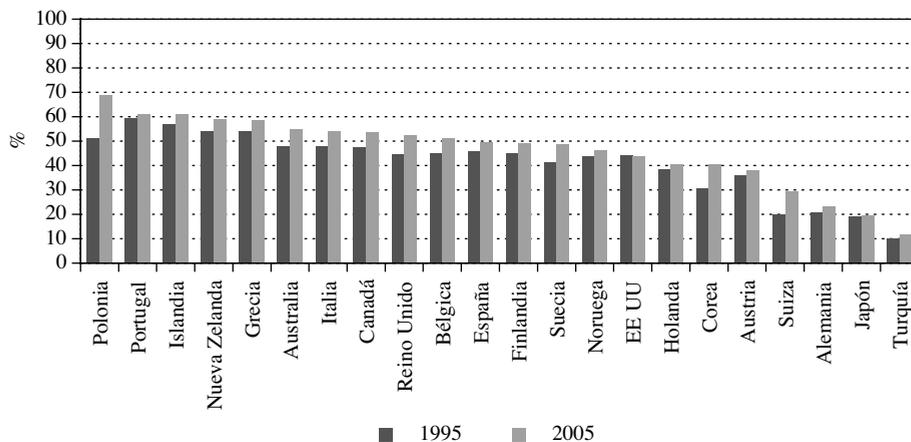
Otra publicación

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCDE, París.

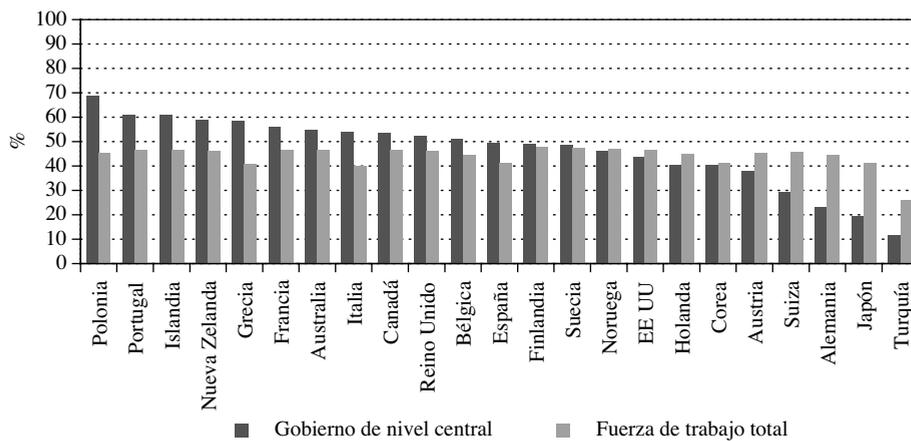
Notas

- 11.1: Los datos no están disponibles para República Checa, Dinamarca, Francia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, México y República de Eslovaquia. Los datos para Grecia son para 1996 y 2005. Los datos para Holanda son para 2000 y 2005. Los datos para Polonia son para 1995 y 2004.
- 11.2: Los datos no están disponibles para República Checa, Dinamarca, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, México y República de Eslovaquia. Los datos para Polonia y Francia son para 2004.
- 11.3: Los datos no están disponibles para República Checa, Dinamarca, Hungría, Islandia, Luxemburgo, Polonia, República de Eslovaquia y Turquía. Los datos para Italia son para 2003. Los datos para Irlanda son para 2001. Los datos para Austria son para 2006. Los datos para España se refieren al número de mujeres en puestos de «alto cargo» (no incluyen a ministros y secretarías de estado) así como a oficiales de carrera en los niveles 28-30.
- 11.4: Los datos no están disponibles para República Checa, Dinamarca, Francia, Hungría, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Polonia, República de Eslovaquia, España, Suiza, Turquía y EE UU. Los datos para Italia son para 2003. Los datos para Irlanda son para 2001. Los datos para Canadá se refieren a los empleados del grupo ocupacional de los Servicios Administrativos de la Administración Pública Principal.

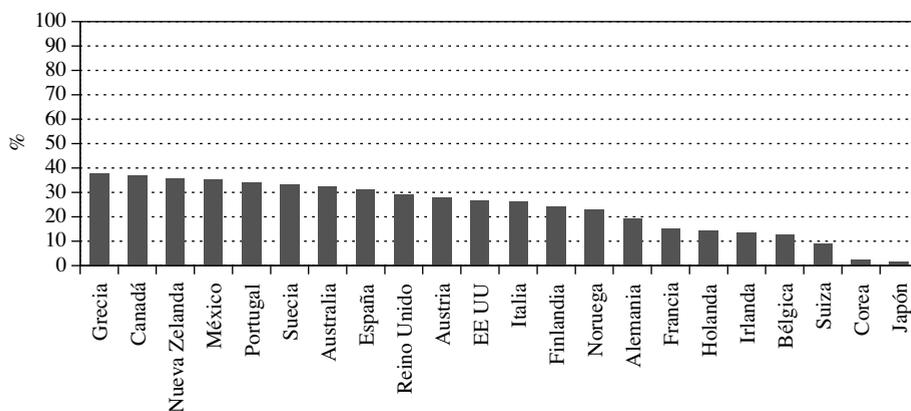
11.1. Porcentaje de empleados del gobierno central que son mujeres (1995 y 2005)



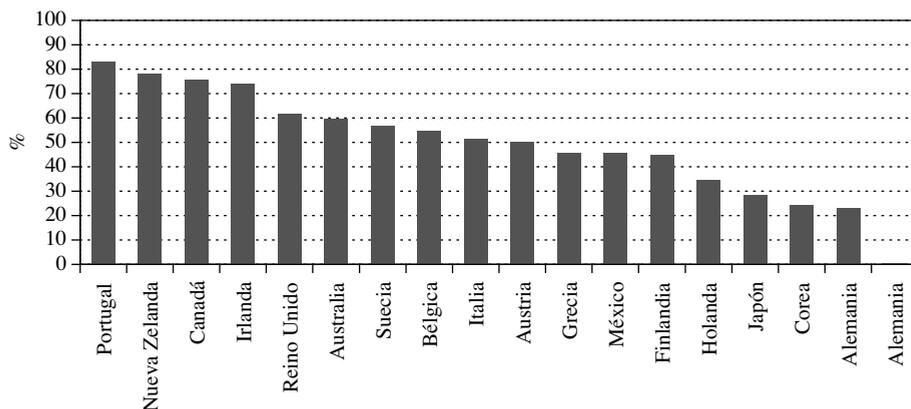
11.2. Porcentaje de empleados que son mujeres en el gobierno central en comparación con el total de la fuerza de trabajo (2005)



11.3. Porcentaje de posiciones superiores en el gobierno central ocupadas por mujeres (2005)



11.4. Porcentaje de puestos administrativos del gobierno central ocupados por mujeres (2005)



Fuente: Encuesta Estratégica de la OCDE de GRH en el gobierno (2006). Encuesta de la OCDE de la Fuerza de Trabajo (2006).

<<http://dx.doi.org/10.1787/723642841533>>

12. LA FUERZA DE TRABAJO QUE ENVEJECE

Mientras que el gobierno debe responder a las demandas variables realizadas por una sociedad que envejece (tales como la disminución de la demanda para educación primaria, y el aumento de la demanda de salud y servicios de asistencia a la tercera edad), los empleados públicos también envejecen. Una gran proporción de la fuerza de trabajo del gobierno central se jubilará en un período de tiempo relativamente corto. Mantener la capacidad del gobierno para prestar el mismo nivel y calidad de los servicios, se convierte así en una tarea compleja. Los importantes departamentos de personal crean una oportunidad para traer a personal con nuevas capacidades al gobierno, reducen el tamaño de la fuerza laboral cuando es necesario, disminuyen los costes del personal (dado que los salarios de los principiantes son menores) y reasignan los recursos humanos en los distintos sectores. Sin embargo, esto puede conducir a una pérdida de la capacidad y a la necesidad de posponer la jubilación de una parte clave del personal. Además, dada la gran participación del empleo público en muchos de los países miembros de la OCDE, esta gran necesidad de sustitución puede poner en riesgo el hecho de que la presencia del sector privado se adelante a los nuevos participantes del mercado laboral.

A excepción de Corea, la fuerza laboral del gobierno central envejece en los países miembros de la OCDE. Las raíces del perfil demográfico aparecen en la rápida expansión de los servicios públicos desde los años 70 hasta mediados de los 80, y la contratación masiva que tuvo lugar en aquella época. A esto le siguió un período de congelación de la contratación en los 80 y en los 90, a medida que se conocieran los datos de la fuerza laboral.

En muchos de los países miembros de la OCDE, el personal del gobierno central envejece más rápidamente que el resto de la sociedad y que el amplio mercado laboral. La diferencia es mucho más pronunciada en Bélgica, donde casi el 45% de la fuerza de trabajo del gobierno central tiene más de 50 años en comparación con tan sólo el 20% del total de la fuerza laboral. En 13 países miembros de la OCDE, más del 30% de la fuerza de trabajo del gobierno central se jubilará en los próximos 15 años.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2005 y fueron recopilados por la Encuesta Estratégica Comparación del Empleo de 2006 de la OCDE en la Encuesta sobre la Gestión Estratégica de Recursos Humanos. Los encuestados fueron en su mayoría funcionarios superiores de los departamentos de personal del gobierno central. La encuesta sobre la Gestión de los Recursos Humanos fue cumplimentada por todos los países miembros de la OCDE a excepción de Grecia; Grecia por consiguiente proporcionó a la OCDE los datos para 2005. Australia y Canadá por tanto proporcionaron datos de 2005 de los que se carecía inicialmente en las respuestas de la encuesta. Los países que no aparecían en las cifras, fueron aquellos que no respondieron por completo a todas las preguntas de la encuesta o cuyos datos no eran comparables con otros países.

Los datos hacen referencia al servicio civil en el nivel central del gobierno. Las definiciones del servicio civil, así como los sectores cubiertos en el nivel central del gobierno, difieren de un país a otro y deberían considerarse al hacer comparaciones. Por ejemplo, en Alemania, un gran número de empleados del gobierno central trabaja en defensa o en puestos de policía con normas especiales en cuanto a la jubilación. La fuerza laboral comprende todas las personas que cumplen los requisitos para su inclusión en los empleados o en los desempleados.

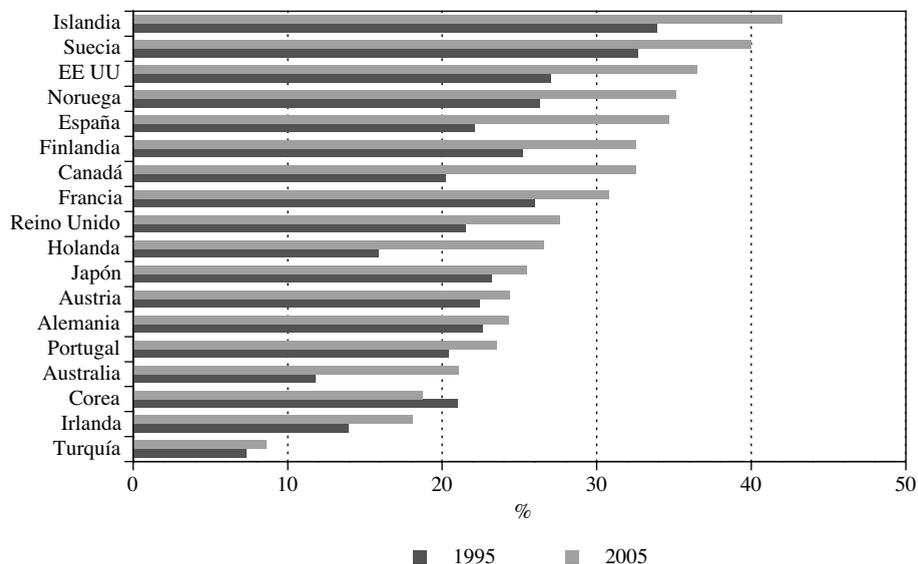
Otra publicación

OECD (2007), *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*, OCDE, París.

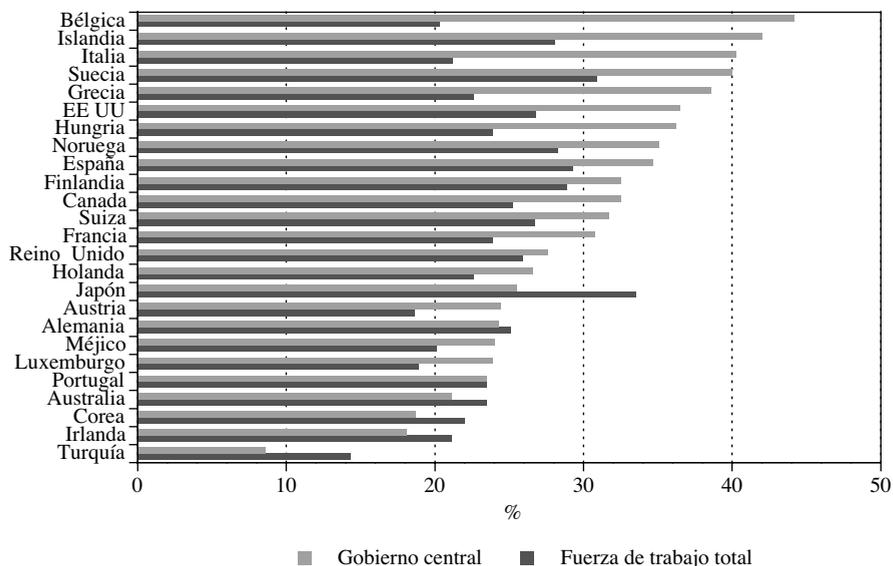
Notas

- 12.1: Los datos no están disponibles sobre Bélgica, República Checa, Dinamarca, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Polonia, República de Eslovaquia y Suiza.
- 12.2: Los datos no están disponibles sobre República de Eslovaquia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Polonia y República de Eslovaquia.

12.1. Porcentaje de trabajadores del gobierno central de 50 años o mayores (1995 y 2005)



12.2. Porcentaje de trabajadores de 50 años o mayores en el gobierno central y la amplia fuerza de trabajo (2005)



Fuente: Encuesta Estratégica de la OCDE de GRH en el gobierno (2006). Encuesta de la OCDE de la Fuerza de Trabajo (2006).

<<http://dx.doi.org/10.1787/723656070327>>

CAPÍTULO VI

LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

13. La delegación en la gestión de los recursos humanos
14. Los sistemas de selección de personal del Gobierno Central
15. La Gestión del Rendimiento del Personal
- 16- El funcionariado superior

La competencia de los gobiernos en la selección, formación, ascenso y despido de sus empleados es un determinante clave para su capacidad de obtener personal con las habilidades requeridas para dar servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos y para encarar los desafíos económicos y de gobernanza presentes. A lo largo de los últimos 20 años, muchos gobiernos han reformado sus prácticas de gestión de los recursos humanos (GRH) con el fin de mejorar el nivel de habilidad y la eficiencia de su fuerza de trabajo. El espectro de las reformas, sin embargo, ha variado tremendamente dependiendo del contexto económico, social y cultural. Aunque hay evidencia de que las prácticas de GRH pueden mejorar el rendimiento, no hay acuerdo ni evidencia que pruebe cómo las funciones GRH lo consiguen.

Los índices compuestos desarrollados en este capítulo, se centran en las funciones más comunes de las reformas GRH, que incluyen: delegación de políticas y prácticas GRH de los órganos centrales a los gerentes de línea, las características de los sistemas de selección y/o contratación, el uso de evaluaciones de rendimiento, y el pago relacionado al rendimiento, y al uso de distintas políticas y prácticas GRH para servidores civiles superiores.

Los índices se han diseñado para permitir que los países comparen las principales características de sus sistemas GRH y el extremo hasta el que han llegado a implementar reformas. Los índices individuales por país deben ser interpretados con cautela y sólo dan una indicación general sobre si un país puede compararse o no a sus pares. Ninguno de los índices evalúa el rendimiento de las políticas GRH, ni da ninguna información sobre la calidad del trabajo efectuado por los servidores públicos.

13. LA DELEGACIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Se espera que los responsables de la gestión mejoren el rendimiento de sus organizaciones y el resultado de sus actividades. Como tales, tienen que trabajar con su personal para darles motivación y apoyo en su continua búsqueda de una calidad y productividad mejorada mientras, simultáneamente, mantienen los valores básicos del sector público. Delegando algo de autoridad para GRH a ministerios, departamentos y agencias de línea, los gobiernos apuntan a incrementar la capacidad de los gerentes del sector público para adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades su organización y a los méritos de los empleados individualmente. Dado que las responsabilidades GRH han sido delegadas a unidades de línea, el rol de los órganos centrales de GRH ha empezado a centrarse más en la fijación de estándares mínimos y a la formulación de políticas, más que a implementarlas. Sin embargo, la delegación no está carente de riesgos, que pueden ir desde un aumento de la variabilidad de las condiciones de empleo entre organizaciones de gobierno, y baja movilidad del personal, hasta dificultades para mantener valores compartidos de gobierno y una perspectiva total del mismo.

La mayoría de los países miembros de la OCDE ha aumentado el rol de las unidades de línea en la toma de decisiones de la GRH. Sin embargo, el alcance de su compromiso varía entre los países miembros de la OCDE, y a veces incluso de órganos públicos dentro del mismo país. Así, no hay un modelo único o un estándar común. Unos cuantos países sobresalen al haber atribuido un nivel mayor de autoridad a sus unidades de línea: Nueva Zelanda, Suecia y Australia. En estos sistemas, las unidades tienen más flexibilidad para identificar sus necesidades del personal, la contratación de personal, y para la determinación de los modos de compensación y otras condiciones de empleo. En comparación, Italia, Irlanda, Francia y Turquía tienden a tener modelos GRH más centralizados. El nivel de delegación no constituye un indicador de lo bien que se gestiona a los integrantes del empleo público. Sin embargo, indica el nivel de flexibilidad que tienen las unidades para ajustar sus políticas de recursos humanos a las especificidades de la organización, el puesto o el individuo.

Los niveles de compensación son un factor clave en la capacidad de los directivos para contratar, motivar y retener al personal. La mayoría de países miembros de la OCDE, han delegado a sus directivos algo de autoridad para determinar los niveles de compensación. Entre los países miembros de la OCDE, es más probable que el nivel básico de salario sea determinado por una autoridad central, mientras que los directivos del sector público tienen más autoridad para determinar las partes variables de la paga como beneficios o incrementos relacionados al rendimiento.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2005 y provienen de la Encuesta sobre Gestión Estratégica de Recursos Humanos en el Gobierno de la OCDE de 2006. Quienes la cumplimentaron fueron predominantemente altos cargos en departamentos de personal de los gobiernos centrales. La encuesta fue completada por todos los países miembros de la OCDE, excepto Grecia. Los países que no aparecen en las cifras son aquellos de los que la OCDE tiene datos incompletos o inconsistentes.

Los datos se refieren al nivel central de gobierno del servicio civil. Las definiciones de servicio civil, así como de sectores que abarca el nivel central de gobierno, difieren de acuerdo a los países y deben ser considerados al hacer comparaciones.

Este índice está compuesto por las siguientes variables (datos entre paréntesis): existencia de un órgano central de GRH (16,7%) y el rol de las unidades de línea al determinar el número y tipos de puesto que necesita la organización (16,7%); los niveles de compensación (16,7%); la clasificación, la contratación y los despidos de puesto (16,7%); las condiciones de empleo (16,7%); y el impacto real en las condiciones de empleo (16,7%). El índice va de 0 (sin delegación) a 1 (alto nivel de delegación). Para una descripción de la metodología usada para desarrollar el índice compuesto, por favor véase el Anexo C. Las variables que comprenden los índices y su importancia relativa están basadas en el juicio de expertos. Se presentan con el propósito de discutir las posteriormente, y consecuentemente pueden evolucionar en el tiempo.

Otra publicación

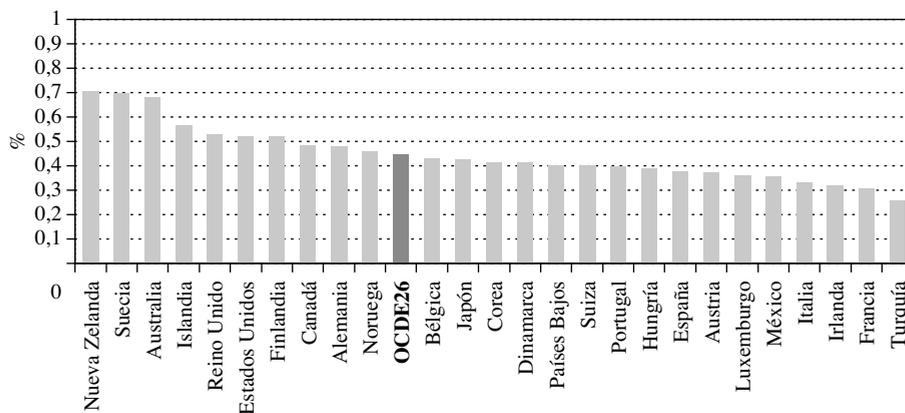
OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCDE, París.

Notas

13.1: No hay datos de República Checa, Grecia, Polonia y República de Eslovaquia.

13.2: Basado en la pregunta 36 «¿Varían significativamente los niveles de pago y las condiciones de empleo entre organizaciones de gobierno para el mismo nivel de puestos?».

13.1. Alcance de la delegación de prácticas de manejo de recursos humanos a ministerios de línea en el gobierno central (2005)



Nota: Este índice resume el nivel relativo de autoridad proporcionada por los ministerios para tomar decisiones relativas a la GRH. No evalúa lo bien que los ministerios utilizan esta autoridad.

13.2. Autoridad de los gestores del gobierno central para determinar los niveles de compensación (2005)

País	Sueldo básico	Otros tipos de remuneraciones/ beneficios sociales
Australia	●	●
Austria	○	●
Bélgica	●	●
Canadá	n/d	n/d
República Checa	n/d	n/d
Dinamarca	●	●
Finlandia	●	●
Francia	○	●
Alemania	○	○
Grecia	n/d	n/d
Hungría	○	●
Islandia	●	●
Irlanda	○	○
Italia	●	●
Japón	●	●
Corea	○	●
Luxemburgo	○	○
México	○	●
Nueva Zelanda	n/d	n/d
Holanda	●	○
Noruega	●	○
Polonia	●	●
Portugal	○	●
España	○	●
República de Eslovaquia	●	○
Suecia	●	●
Suiza	○	○
Turquía	○	●
Reino Unido	●	●
EE UU	●	●

● Los directivos tienen una autoridad considerable.

○ Los directivos no tienen autoridad.

n/d Los datos no están disponibles.

Fuente: Encuesta Estratégica de la OCDE sobre Gestión de RR HH en el Gobierno (2006).

<<http://dx.doi.org/10.1787/723663744332>>

14. LOS SISTEMAS DE SELECCIÓN DE PERSONAL DEL GOBIERNO CENTRAL

El objetivo de los sistemas de contratación es asegurar que las organizaciones de gobierno tengan el número correcto de personas con las habilidades y valores correctos en el momento justo.

Este índice observa el tipo de sistema de selección por los gobiernos centrales. Un sistema basado en la carrera se caracteriza por la selección competitiva desde el comienzo de la carrera de los servidores públicos con puestos de alto nivel abiertos sólo para servidores públicos. Los sistemas basados en la carrera pueden a un grupo dedicado y experimentado de servidores civiles. En contraste, en un sistema basado en el puesto, los candidatos aspiran a cubrir directamente un puesto específico y la mayoría de puestos están abiertos para solicitantes internos y externos por igual. En general, los sistemas de selección abiertos a candidatos externos en cualquier punto de sus carreras dan a los gerentes y directivos la posibilidad de ajustar su fuerza de trabajo más rápidamente en respuesta a un escenario alterado. Sin embargo, aunque estos sistemas ofrecen flexibilidad a los gerentes y directivos, también dificultan el mantenimiento de valores gubernamentales comunes. Por ejemplo, los órganos centrales deben dar mayor atención a los procesos de selección para garantizar un ingreso basado en el mérito a todos los niveles de puesto. El índice no toma en cuenta la contratación de personal contractual o temporal y, en muchos casos, ni siquiera excepciones a los procesos de selección que han sido introducidas en algunos países miembros de la OCDE, con servicios civiles basados en la carrera.

El índice muestra una amplia distinción entre sistemas basados en la carrera y los basados en el puesto, en funcionamiento en los países miembros de la OCDE. En Finlandia, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza (excepto para la carrera diplomática) y Reino Unido, todos los puestos gerenciales están abiertos a la contratación externa, y los candidatos se postulan directamente a un puesto específico. En otros países con sistemas basados en la carrera como en Francia, los funcionarios son seleccionados casi exclusivamente en niveles bajos y promovidos a puestos más altos por su antigüedad en el servicio civil. En algunos países con sistemas relativamente basados en la carrera como Bélgica, Alemania, Irlanda, Japón, Corea, Luxemburgo, México y Portugal, la contratación de gerentes de alto nivel y expertos especiales está también abierta a candidatos externos.

Los países con más sistemas de selección basados en el puesto también parecen atribuir más autoridad en la toma de decisiones GRH a las unidades de línea. En Australia, Nueva Zelanda y Suecia, los gerentes de línea tienen más flexibilidad para determinar a quién contratan y las condiciones del empleo. Sin embargo, hay excepciones; aunque Holanda y Japón conceden a las unidades de línea niveles similares de autoridad para la toma de decisiones GRH, Holanda usa un sistema basado en el puesto mientras Japón usa un sistema basado en la carrera para seleccionar empleados.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2005 y provienen de la Encuesta sobre Gestión Estratégica de Recursos Humanos en el Gobierno de la OCDE de 2006. Quienes la contestaron fueron predominantemente altos cargos en unidades de personal de gobiernos centrales. Los países que no aparecen en las cifras son aquellos por los que la OCDE tiene datos incompletos o inconsistentes.

Los datos se refieren al nivel central de gobierno para el servicio civil. Las definiciones de servicio civil, así como de los sectores que abarca el nivel central de gobierno, difieren de acuerdo a los países y deben ser consideradas al hacer comparaciones.

Este índice se centra en las posibilidades que tienen los individuos para formar parte del servicio civil a lo largo de sus carreras a todos los niveles de antigüedad. Está compuesto por las siguientes variables (tramos entre paréntesis): políticas para llegar a ser servidor civil en general (p.ej., por examen de competencia o solicitud directa) (25%) y para seleccionar servidores civiles superiores (25%), y sistemas para seleccionar por puestos a nivel inicial (25%) y para adjudicar puestos entre unidades (25%). El índice va de 0 (sistema basado en la carrera) a 1 (sistema basado en el puesto). Para una descripción de la metodología usada para desarrollar el índice compuesto, véase el Anexo C. Las variables que comprenden a los índices y su importancia relativa, están basadas en el juicio de expertos. Se presentan con el propósito de discutir las posteriormente, y consecuentemente pueden evolucionar en el tiempo.

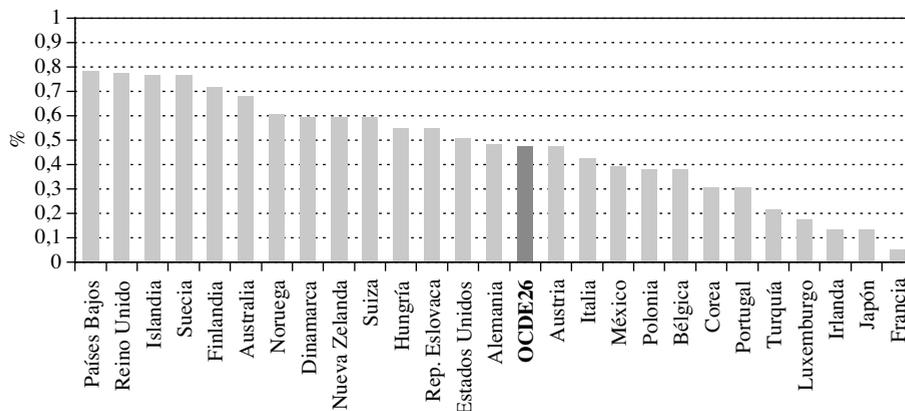
Otra publicación

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCDE, París.

Notas

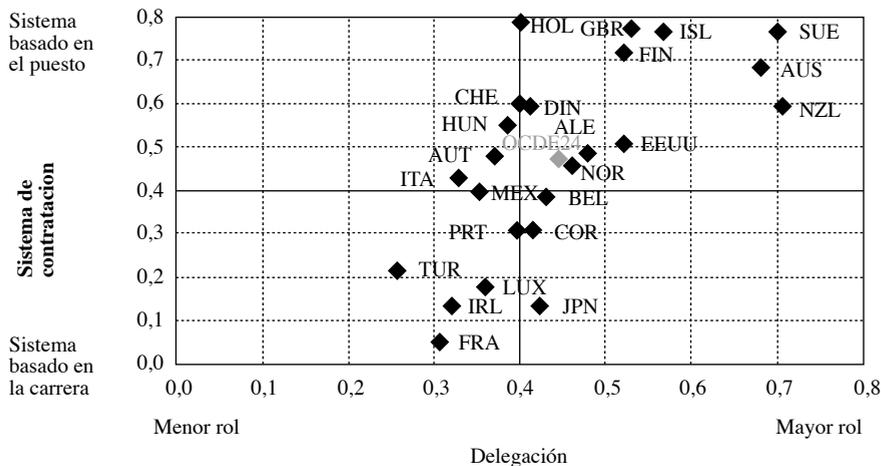
- 14.1: No hay datos de Canadá, República Checa, Grecia y España. Se ha hecho una ligera alteración en el índice compuesto en Noruega y Polonia, desde la publicación de *The State of the Public Service*, afectando ligeramente su puntuación.
- 14.2: No hay datos para Canadá, República Checa, Grecia, Polonia, República de Eslovaquia y España. El coeficiente de correlación es 0,672.

14.1. Tipo de sistema de contratación usado en el gobierno central (2005)



Nota: Este índice describe un espectro de sistemas de contratación en vigor en los países miembros de la OCDE. No evalúa el rendimiento de los diferentes sistemas.

14.2. Relación entre el tipo de sistema de contratación y la delegación en GRH en el gobierno central (2005)



Fuente: Encuesta Estratégica de la OCDE sobre GRH del gobierno (2006).

<hht://dx.doi.org/10.1787/723668744361>

15. LA GESTIÓN DEL RENDIMIENTO DEL PERSONAL

El énfasis en el rendimiento es uno de los pilares de la modernización de las Administraciones Públicas en la mayoría de los países miembros de la OCDE. Evaluar el rendimiento es a menudo el primer paso para reconocer los esfuerzos individuales y colectivos de una forma más justa y objetiva. Al mismo tiempo, las evaluaciones de personal pueden aclarar las metas de la organización para el personal, vinculando sus roles a objetivos organizacionales y ayudando a implementar el cambio. Sin embargo, la creación de un sistema de gestión del rendimiento no lo mejora en sí. Su éxito, en parte, depende de que se defina y comuniquen claramente a los empleados las metas y las estrategias, y de la capacidad de los gerentes y directivos públicos para evaluar y medir el rendimiento objetivamente.

En los años recientes, los incentivos han estado vinculados a las evaluaciones del rendimiento con la meta de incrementar la motivación y la lealtad de los empleados públicos. Hace un par de décadas, a casi todos los empleados públicos se les pagaban aumentos basados en los años de servicio en la presunción de que la mayor experiencia tendría que llevar a un mejor rendimiento, independientemente de los esfuerzos individuales. Como la mejora del rendimiento del personal cobró una nueva importancia a la luz de las limitaciones presupuestarias, muchos países introdujeron elementos de pago relacionados con el rendimiento (PRR), junto con un aumento en la delegación de responsabilidades GRH. Los PRR pueden variar en diversas dimensiones, incluyendo: rango de jerarquía de los puestos del personal, si los objetivos e incentivos son aplicables a individuos o grupos, el alcance al que las tablas de puestos son usadas, y el tamaño de los premios (complementos en una sola ocasión o aumentos por mérito en el sueldo base). El PRR no carece de desventajas: se debe gestionar cuidadosamente su impacto en la confianza, en las diferencias de pago (particularmente, para grupos minoritarios) y en el patrimonio neto.

Casi todos los países han formalizado evaluaciones de personal para la mayoría de los empleados públicos más relevante del gobierno. De los 26 países para los que hay datos comparables, casi un tercio no usa PRR. No hay un modelo simple de PRR entre los países restantes. Sin embargo sí hay una tendencia a que el PRR se extienda desde el nivel gerencial para abarcar otras categorías de personal. Algunos países en el medio como Canadá, Irlanda o Italia, usan el PRR sólo para gerentes y directivos de alto rango. En los Países Bajos, sólo algunas organizaciones de gobierno usan PRR. Ninguno de estos índices mide la capacidad del sistema GRH para motivar a los empleados o el rendimiento de los mismos. Es más, muchos países logran imbuir una cultura del rendimiento, sin un enfoque personalizado del rendimiento y algunos están implementando políticas basadas en el rendimiento (como PRR) más informalmente.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2005 y provienen de la Encuesta sobre Gestión Estratégica de Recursos Humanos en el Gobierno de la OCDE de 2006. Quienes la cumplimentan fueron predominantemente altos cargos en las unidades de personal de gobiernos centrales. Los países que no aparecen en las cifras son aquellos sobre los que la OCDE tiene datos incompletos o inconsistentes.

Los datos se refieren a prácticas de GRH en el nivel central del gobierno para el servicio civil. Las definiciones de servicio civil, así como de los sectores que abarca el nivel central de gobierno, difieren de acuerdo a los países y deben ser consideradas al hacer comparaciones.

El índice de evaluación de rendimiento indica el ámbito de la promoción profesional (25%), remuneración (25%), y decisiones de renovación de contratos (50%) basados en las opiniones de quienes respondieron a la encuesta. El índice PRR se enfoca al uso de PRR en general (25%) y a los instrumentos específicos usados (25%), la categoría de los empleados a los que se aplica el PRR (25%) y la proporción máxima de sueldo base que puede representar el PRR (25%). Ambos índices van de 0 (no existe uso) a 1 (uso alto). Para una descripción de la metodología usada para desarrollar el índice compuesto, véase el Anexo C. Las variables que incluyen los índices y su importancia relativa están basadas en el juicio de expertos. Se presentan con el propósito de discutir las posteriormente, y consecuentemente pueden evolucionar en el tiempo.

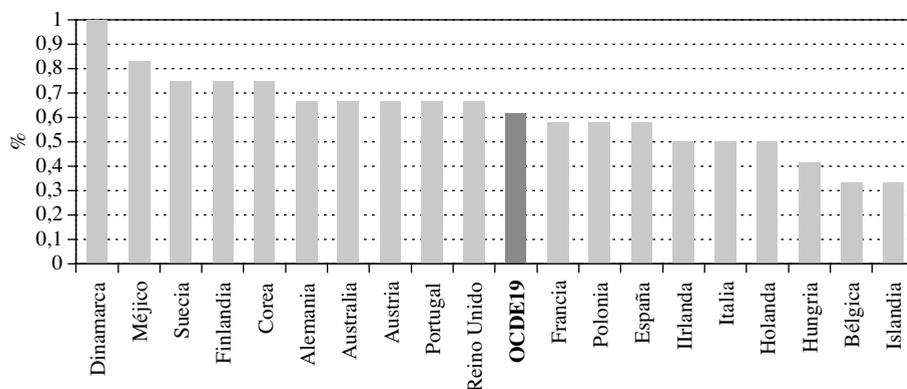
Otra publicación

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCDE, París.

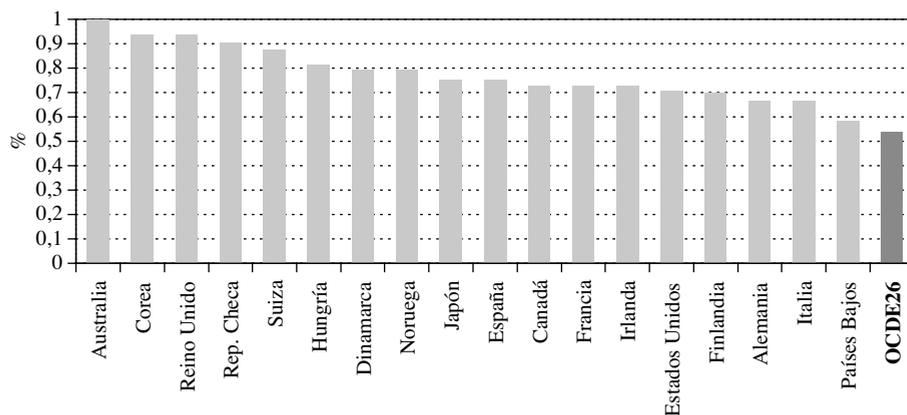
Notas

- 15.1: No hay datos de Canadá, República Checa, Grecia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, República de Eslovaquia, Suiza, Turquía y EE UU. Se ha hecho una ligera alteración de los datos de Alemania desde la publicación de *The State of the Public Service*, afectando ligeramente su puntuación.
- 15.2: El promedio OCDE incluye a ocho países que no usan PRR, los cuales no están consignados en el gráfico: Austria, Luxemburgo, México, Polonia, Portugal, República de Eslovaquia y Suecia. Aunque Suecia no implementa PRR universalmente, la paga individual puede ser fijada por Agencias parcialmente basadas en el rendimiento. No hay datos disponibles de Bélgica, Grecia, Nueva Zelanda y Turquía.

15.1. Extensión del uso de evaluaciones de personal en la toma de decisiones de recursos humanos en el gobierno central (2005)



15.2. Extensión del uso de paga basada en el rendimiento en el gobierno central (2005)



Nota: Estos índices proporcionan información sobre el uso formal de las evaluaciones de las actuaciones y PRR en el gobierno central, pero no ofrecen ninguna información sobre su implementación o sobre la calidad del trabajo realizado por los funcionarios.

Fuente: Encuesta Estratégica de la OCDE sobre GRH del gobierno (2006).

<<http://dx.doi.org/10.1787/723750171710>>

16. EL FUNCIONARIADO SUPERIOR

Los países necesitan de funcionarios del servicio civil superior que puedan ser capaces de gestionar adecuadamente el rendimiento, asegurando la cohesión entre unidades y, al mismo tiempo, proteger la ética de una Administración Pública políticamente neutral y profesional. El servicio civil superior es el escalón entre los políticos y la Administración Pública. Son responsables de la implementación de los instrumentos legales y de las estrategias políticas. También son responsables de la coherencia, eficiencia y además de las actividades del gobierno. Así, la capacidad del servicio civil superior se ha convertido en un asunto clave en la gobernanza pública.

Debido a las cada vez mayores expectativas puestas en los funcionarios del servicio civil superior, hay una tendencia creciente a agruparlos y manejarlos separadamente bajo diferentes políticas GRH. La tabla muestra el nivel de institucionalización de prácticas GRH específicas, que se aplican al grupo de la gerencia de alto nivel. Sin embargo, la existencia de reglas y prácticas separadas de la gerencia aplicadas a funcionarios de servicio civil superior, no indica lo bueno que es su rendimiento. La tabla sólo refleja los esfuerzos hechos en los años recientes para ajustar las reglas y las prácticas a las necesidades de gerencia pública creadas por la creciente importancia de los funcionarios del servicio civil superior.

En general, los funcionarios del servicio civil superior representan un porcentaje muy pequeño de todos los funcionarios del gobierno central, y la mayoría no han sido nombrados políticamente. Hay un amplio espectro de actuaciones en la gerencia superior entre los países que refleja culturas administrativas y desarrollos históricos diferentes. Siete países miembros de la OCDE carecen de un servicio civil superior separadamente definido: Austria, Dinamarca, Alemania, Irlanda, México, Suecia y Suiza. Holanda, Reino Unido y EE UU, sobresalen como los que más han institucionalizado las tareas de sus funcionarios del servicio civil superior, incluyendo el establecimiento de un servicio ejecutivo formal de alto nivel separadamente.

Metodología y definiciones

Los datos se refieren a 2005 y provienen de la Encuesta sobre Gestión Estratégica de Recursos Humanos en el Gobierno de la OCDE de 2006. Quienes la cumplimentan fueron predominantemente altos cargos en órganos de personal de los gobiernos centrales. Para calcular los funcionarios del servicio civil superior, como un porcentaje del personal del gobierno central, se usaron datos de 2005 de la Encuesta Comparativa de Empleo en el Dominio Público (CEPD) para el número total de funcionarios del gobierno central, exceptuando Australia y Canadá, los que posteriormente presentaron datos actualizados de 2005.

Los datos se refieren a prácticas de GRH al nivel central de gobierno del servicio civil. Las definiciones de servicio civil, así como de los sectores que abarca el nivel central de gobierno, difieren de acuerdo a los países y deben ser consideradas al hacer comparaciones.

Otra publicación

OECD (2008), *The State of the Public Service*, OCDE, París.

Notas

- 16.1 (*): Aunque Alemania, Islandia y Suecia no tienen un grupo definido de funcionarios del servicio civil superior, han implementado ciertas políticas y prácticas GRH concernientes a funcionarios de gerencia del servicio civil superior.
- (**) Finlandia: No formalmente. Sin embargo, el ministerio de Hacienda está planeando promover enfoques en la carrera y desarrollo sistemático de los gerentes y expertos potenciales. Cada ministerio y agencia es responsable de su HRD.
- (***) Corea: No. Sin embargo, los funcionarios gerenciales jóvenes de mando medio que aprobaron el Examen Superior de Ingreso para el Servicio del Gobierno son usualmente considerados como potenciales líderes futuros.
- (****) Estados Unidos: Las Agencias Federales pueden establecer y administrar un liderazgo formal y unos programas de desarrollo ejecutivo para preparar a líderes futuros. El establecimiento de Programas de Desarrollo de Candidatos SES, es obligatorio según la sección 3396 del título 5, Código de EE UU, y los requisitos relativos a aquellos programas se encuentran en la sub-parte B de la parte 412 del Título 5, Código de Regulaciones Federales.

16.1 Uso de prácticas separadas de GRH para funcionarios de alto nivel (SCS) (2005)

	Existencia de grupo separado de SCS	Identificación de SCS al comienzo de la carrera	Porcentaje de empleados que son SCS	Contratados con un proceso más centralizado	Se presta más atención al manejo de sus carreras	Más énfasis al manejo de su rendimiento	Más énfasis en evitar conflictos de interés	Paga que no es el sueldo base ni el PRP es más alta que para personal regular	La parte de su paga relacionada con el rendimiento es más alta	Contrato por tiempo definido	Nombramiento es más corto que para el personal regular	Nombramiento depende de la renovación de contrato
Australia	●	○	1,59	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Austria	○	○	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bélgica	●	○	0,12	●	○	●	●	●	○	●	●	●
Canadá	●	n.d.	0,2	●	○	●	○	●	●	○	○	○
Rep. Checa	●	○	n.d.	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Dinamarca	○	○	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Finlandia	●	○**	0,11	●	○	○	○	●	○	○	○	○
Francia	●	●	n.d.	●	●	○	●	○	○	●	○	○
Alemania	○*	○	n.d.	○	○	●	●	○	○	○	○	○
Grecia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Hungría	●	○	0,1	●	○	●	○	●	●	○	○	○
Islandia	●	○	n.d.	●	○	○	○	○	○	●	●	○
Irlanda	○*	○	n.d.	○	○	○	○	○	●	●	○	○
Italia	●	○	n.d.	●	○	●	○	○	●	○	○	○
Japón	●	○	0,16	○	○	○	●	○	○	○	○	○
Corea	○	○***	0,17	○	○	●	○	○	●	○	○	○
Luxemburgo	●	○	n.d.	○	○	○	○	○	○	○	○	○
México	○	○	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Nueva Zelanda	●	○	n.d.	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Holanda	●	●	0,28	●	○	●	○	○	○	●	●	○
Noruega	●	○	0,12	○	○	●	○	●	●	○	○	○
Polonia	●	n.d.	n.d.	●	○	●	●	○	○	○	○	○
Portugal	●	○	n.d.	○	○	●	●	●	○	●	●	○
España	●	●	n.d.	●	●	○	●	●	●	○	●	○
Rep. Eslovaca	●	○	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Suecia	○*	○	n.d.	○	○	●	○	○	○	○	○	○
Suiza	○	○	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Turquía	●	○	n.d.	●	○	○	○	●	○	○	○	○
Reino Unido	●	●	n.d.	○	○	●	●	●	●	●	○	○
Estados Unidos	●	●****	0,25	●	●	●	●	●	●	○	○	○

● Sí.

○ No.

n.d. = no disponible

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Gestión Estratégica de Recursos Humanos en el Gobierno (2006) y Encuesta CEPD (2006).

<<http://dx.doi.org/10.1787/723758468586>>

CAPÍTULO VII

LAS PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS

17. La sostenibilidad fiscal
18. Las declaraciones presupuestarias
19. La perspectiva presupuestaria a medio plazo
20. El presupuesto orientado al rendimiento
21. La flexibilidad presupuestaria gerencial

Los retos idénticos de una población que envejece y la crisis financiera implican una responsabilidad crucial y enorme en los gobiernos para adoptar políticas presupuestarias que restablezcan la sostenibilidad fiscal a largo plazo. El sistema de gastos públicos de una nación debe promover la disciplina fiscal, la asignación de recursos donde sean más valiosos, y la actuación eficiente del gobierno.

Este capítulo incluye indicadores sobre determinadas prácticas y procedimientos relacionados con la formulación y la ejecución presupuestarias en el gobierno central. Las instituciones presupuestarias que funcionan correctamente son fundamentales para apoyar el crecimiento económico, mejorar la salud fiscal, y conseguir impuestos estables y una justicia intergeneracional. Los indicadores se presentan en el ámbito en el que los países han adoptado prácticas para incentivar la sostenibilidad fiscal, el público es informado de forma que las políticas fiscales y las prioridades en cuanto a los gastos pueden considerarse, supervisarse y evaluarse; los presupuestos incorporan una perspectiva a medio plazo para asegurar que las consecuencias multianuales de las medidas relativas a los gastos se consideran; la información en cuanto a la actuación se emplea en la formulación presupuestaria y el ejecutivo puede efectuar cambios en el presupuesto aprobado.

Todos los resultados se basan en las respuestas de los países a la Encuesta de la OCDE, sobre Procedimientos y Prácticas Presupuestarios, y representan sus propias evaluaciones de las prácticas y de los procedimientos actuales. Los índices representan los cálculos realizados por funcionarios con el propósito de continuar debatiendo y por consiguiente pueden desarrollarse con el tiempo.

17. LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

Las poblaciones que envejecen y el descenso económico plantean serios retos para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Dado que los costes para abordar estos retos aumentan más rápidamente que los ingresos, la solvencia del gobierno y el crecimiento económico se ven amenazados. Además, los gobiernos se enfrentan a una reducción de la capacidad de pagar los servicios públicos actuales con los ingresos de hoy en día, y puede que tengan que aumentar los impuestos o reducir los servicios en el futuro.

El uso de proyecciones y normas fiscales en el proceso presupuestario son dos estrategias empleadas por los países miembros de la OCDE para alcanzar la sostenibilidad. Las proyecciones fiscales tratan las consecuencias probables del gasto actual continuado con el impacto del cambio demográfico y otros factores. Las Mejores Prácticas de la OCDE para la Transparencia Presupuestaria, recomendaban que las proyecciones deberían cubrir de 10 a 40 años y ser revisadas cada 5 años o cuando los principales cambios políticos en torno a los ingresos/gastos se efectúen. Además, todos los supuestos clave subyacentes a las proyecciones deberían hacerse explícitos, junto con una priorización de escenarios plausibles.

Una norma fiscal supone una limitación para la política fiscal diseñada, con el fin de frenar el gasto excesivo por encima de la base de los recursos. Las normas pueden centrarse en diferentes indicadores fiscales: gastos, balance presupuestario, deudas e ingresos. Aunque las normas fiscales pueden ayudar a los gobiernos a conseguir objetivos fiscales y disciplina, no existe una única normativa o medida que se adapte a todos los países.

Casi todos los países miembros de la OCDE establecen proyecciones fiscales a largo plazo, la mayoría de las cuales abarcan de 41 a 50 años. Dos tercios de estos países preparan proyecciones anualmente, mientras que otros lo hacen de forma más periódica (cada tres a cinco años). Las normas de los balances y las deudas, son la forma más común de las normas fiscales entre los países miembros de la OCDE, mientras que las normas de los ingresos son las menos comunes. Seis países no utilizan normas fiscales como medio para limitar el gasto.

Al interpretar los informes de un país en torno a estas prácticas, es importante considerar la forma en que las obligaciones de informar sobre la unión monetaria influyen en las respuestas. De acuerdo con las obligaciones de informar sobre la convergencia de la Unión Europea, los países de la eurozona deben realizar sus proyecciones fiscales a largo plazo, y adoptar normas para los balances y la deuda. Las respuestas de algunos países reflejan prácticas de procedimientos nacionales, mientras que otros llevan a cabo prácticas para el Pacto de Estabilidad y Crecimiento / Informe de Estabilidad y Convergencia de la Unión Europea.

Metodología y definiciones

La sostenibilidad fiscal abarca la solvencia del gobierno, el crecimiento económico estable continuado, los impuestos estables y la justicia intergeneracional (Schick, 2005). La solvencia es la habilidad para pagar las obligaciones fiscales. Los impuestos estables, permiten que se financien programas sin modificar la carga fiscal de los ciudadanos. La equidad es la capacidad para pagar los servicios públicos actuales con los ingresos de hoy en día, en lugar de transferir el coste a generaciones futuras o denegarles los servicios actuales disponibles.

Los indicadores se refieren al gobierno central y se basan en las respuestas de los países a preguntas de la Base de Datos de Procedimientos y Prácticas Presupuestarias Internacionales de la OCDE, recopilados mediante una encuesta durante la primera mitad de 2007. Los encuestados fueron funcionarios superiores que trabajan en el presupuesto. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre las prácticas y los procedimientos actuales.

Otras publicaciones

Anderson, B. y J.J. Minarik (2006), «Design Choice for Fiscal Policy Rules», *Revista Presupuestaria* de la OCDE, Vol. 5, N° 4, OCDE, París, pág. 159-208

Anderson, B. y J. Sheppard (próxima publicación), «Fiscal Futures, institucional Budget Reforms and Their Effects: What Can Be Learned?», *Revista Presupuestaria* de la OCDE, OCDE, París.

Schick (2005), «Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches», *Revista Presupuestaria* de la OCDE, Vol. 5, N° 1, OCDE, París, pág. 107-126.

Notas

17.1 Basado en la pregunta 12 «¿Se diseñan proyecciones fiscales a largo plazo? ¿Cuántos años cubren normalmente y con qué frecuencia se preparan?». Canadá, Islandia, Japón, México y Turquía no publicaron proyecciones en el momento de la encuesta de 2007. Canadá ha publicado proyecciones en el pasado de forma *ad hoc*. República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Polonia y Reino Unido también presentan proyecciones fiscales en un horizonte de tiempo infinito.

17.2: Basado en la pregunta 14 «¿Existen normas fiscales que pongan límites a la política fiscal? ¿Cuál de los siguientes ítems define la norma fiscal?». Los países de la eurozona se encuentran sujetos a las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es decir, un déficit presupuestario anual no superior al 3% del PIB (gobierno general) y una deuda bruta nacional inferior al 60% del PIB (o un porcentaje cercano a éste).

17.1. Cobertura y frecuencia de proyecciones fiscales de largo plazo por parte del gobierno central (2007)

	¿Cuántos años cubren las proyecciones?					
	21-30	31-40	41-50	51-60	61+	Total
¿Se publican proyecciones de frecuencia?						
Anualmente			Austria, Bélgica, Rep. Checa, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Rep. Eslovaca, España, Suecia, Reino Unido		Dinamarca, Estados Unidos	18
Regularmente (cada 3-5 años)		Australia, Nueva Zelanda	Alemania, Noruega, Suiza			5
<i>Ad hoc</i>	Corea				Países Bajos	2
Total	1	2	19	0	3	

Fuente: OCDE (2007), Base de datos internacional de prácticas y procedimientos presupuestarios de la OECD. <www.oecd.org/gov/budget/database>.

17.2. Uso de reglas por parte del gobierno central que establecen límites a la política fiscal (2007)

País	Área euro	Tipo de reglas			
		Gasto	Balance de presupuesto (déficit / superávit)	Deuda	Renta
Australia	○	○	○	○	○
Austria	●	○	●	●	○
Bélgica	●	○	●	●	○
Canadá	○	●	○	○	○
Rep. Checa	○	●	○	○	○
Dinamarca	○	●	●	○	●
Finlandia	●	●	●	●	○
Francia	●	●	●	●	●
Alemania	●	○	●	●	○
Grecia	●	○	●	●	○
Hungría	○	○	○	○	○
Islandia	○	●	○	○	○
Irlanda	●	○	●	●	○
Italia	●	●	●	●	○
Japón	○	●	●	●	○
Corea	○	○	○	○	○
Luxemburgo	●	●	●	●	○
México	○	●	●	●	●
Países Bajos	●	●	●	●	●
Nueva Zelanda	○	○	○	○	○
Noruega	○	○	●	○	○
Polonia	○	○	●	●	○
Portugal	●	○	●	●	○
Rep. Eslovaca	●	●	●	●	○
España	●	●	●	●	○
Suecia	○	●	●	○	○
Suiza	○	●	○	○	○
Turquía	○	○	○	○	○
Reino Unido	○	○	●	●	○
Estados Unidos	○	○	○	○	○
Total	13	15	20	17	4

● Sí.

○ No.

Fuente: OCDE (2007), Base de datos internacional de prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE, <www.oecd.org/gov/budget/database>.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723802553562>>

18. LAS DECLARACIONES PRESUPUESTARIAS

Disponible públicamente, la documentación presupuestaria completa puede facilitar al público la comprensión de las políticas fiscales y de las prioridades gubernamentales. Las declaraciones presupuestarias pueden contribuir a la disciplina fiscal, la asignación eficaz de los recursos, y a la eficiencia general. También pueden permitir a los gobiernos responsabilizarse de apuntar presupuestos reales y sostenibles, y del impacto social y económico de las medidas políticas planificadas. Puesto que la disponibilidad de la información de un documento presupuestario no necesariamente asegura su exactitud, los ciudadanos y los legisladores deben emplear la información para responsabilizar al gobierno de conseguir mejores resultados presupuestarios.

Un aspecto clave de la transparencia es el punto hasta el que el presupuesto del gobierno ofrece información sobre el marco presupuestario y las políticas y prioridades gubernamentales. La cantidad y el tipo de la información proporcionada varía de unos países a otros. Aunque los supuestos macroeconómicos y las prioridades políticas son comunes en los presupuestos de todos los países miembros de la OCDE, sólo dos tercios incluyen asignaciones claramente definidas para su aprobación en la legislatura, y una perspectiva a medio plazo sobre los ingresos y los gastos totales. Además, la mitad o tan sólo unos cuantos de los países miembros de la OCDE, incluyen objetivos de actuación no financieros o el texto de la legislación propuesta o políticas en la documentación presupuestaria y de apoyo. Puede decirse que no existe un factor al que se le puedan atribuir unos malos resultados y proyecciones presupuestarios de los déficits o excedentes, que no sea el de unos supuestos macroeconómicos débiles. En torno sólo a la mitad de los países miembros de la OCDE, ponen a disposición pública la metodología subyacente a sus supuestos macroeconómicos, directamente o a posible petición de los interesados.

La existencia de Entidades Fiscalizadoras Superiores para fiscalizar y analizar el presupuesto, también constituye un factor clave para poder responsabilizar al ejecutivo. Todos los países miembros de la OCDE disponen de una Entidad Fiscalizadora Superior, para controlar las cuentas gubernamentales. Mientras que todos los países ponen a disposición pública en última instancia las cuentas auditadas, existe una variación considerable en el momento en el que esto tiene lugar. Menos de la mitad de los países miembros de la OCDE, publican sus cuentas en los seis meses siguientes al término del año fiscal, como se sugiere en Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE.

Metodología y definiciones

Los indicadores se derivan de las Mejores Prácticas de la OCDE para la transparencia presupuestaria, e incluyen: la disponibilidad de ciertos elementos ajuntados en la documentación presupuestaria presentada a la legislatura, la disponibilidad de la metodología basada en las hipótesis económicas utilizadas en el presupuesto, y durante un número de meses después de finalizar el año, son auditadas las cuentas para ser publicadas por el Organismo Superior de Control Fiscal.

Los indicadores de la OCDE se inspiran en las prácticas y procedimientos de Presupuesto y de la base de datos recogida durante el primer semestre de 2007 y se refiere a las prácticas presupuestarias por parte del gobierno central. Los encuestados fueron funcionarios de rango superior del ámbito presupuestario. Las respuestas representan las evaluaciones de cada país en su procedimiento y práctica habitual en su aplicación.

Además, los indicadores se refieren a su disponibilidad de información, pero no miden su calidad.

Otras publicaciones

OECD (2002), «OECD Best Practices for Budget Transparency», *Revista Presupuestaria* de la OCDE, Vol. 1, N° 3, OCDE, París, pág. 7-14.

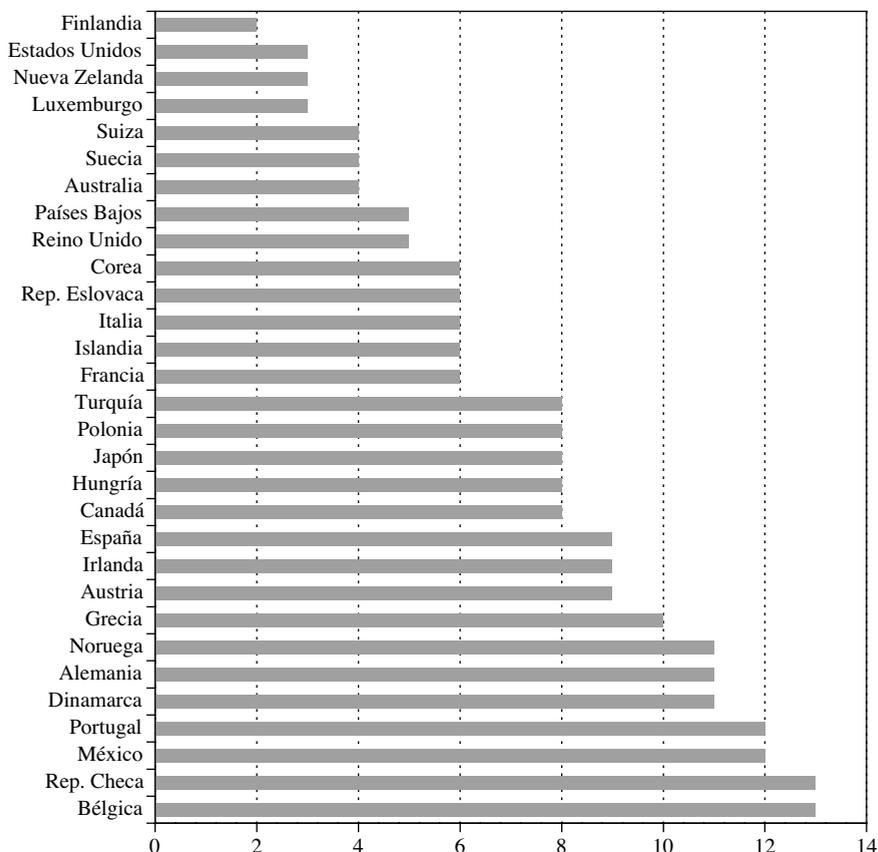
OECD (próxima publicación), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCDE, París.

Notas

18.1: Basado en la pregunta 70 «¿Cuándo se publican las cuentas auditadas por la Entidad Fiscalizadora Superior?», Bélgica y la República Checa publican sus cuentas auditadas más de doce meses después del término del año fiscal.

18.2: Basada en la pregunta 35 «En la presentación de los documentos presupuestarios del Gobierno Central para la Legislatura, ¿cuál de los siguientes elementos se incluyen?» y la pregunta 7 «¿La metodología empleada para establecer el supuesto económico del presupuesto se hace pública?». En Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Nueva Zelanda, Polonia y República de Eslovaquia, la metodología empleada para establecer supuestos económicos está disponible a posible petición de los interesados.

18.1. Número de meses después del cierre del año que la institución auditora suprema tarda en publicar las cuentas auditadas (2007)



Fuente: OCDE (200), Base de Datos Internacional de la OCDE sobre Prácticas y Procedimientos presupuestarios, <www.oecd.org/gov/budget/database>.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723840438383>>

18.2. Elementos incluidos en los documentos de presupuesto presentados a los legisladores en el nivel central de gobierno (2007)

	Supuestos macro-económicos	Prioridades presupuestarias	Objetivos de política fiscal de medio plazo	Vinculación a apropiaciones de unidades administrativas	Apropiaciones claramente definidas para el voto legislativo	Perspectiva de medio plazo sobre renta total y gasto	Objetivos de rendimiento no financieros	Propuesta de texto de legislación de políticas incluida en el presupuesto	¿Está disponible públicamente la metodología usada para establecer supuestos económicos?
Australia	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Austria	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Bélgica	●	●	●	●	●	●	○	○	●
Canadá	●	●	●	●	●	○	○	○	●
Rep. Checa	●	●	●	●	○	●	○	○	○
Dinamarca	●	●	○	○	●	●	○	○	●
Finlandia	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Francia	●	●	●	○	●	●	●	○	○
Alemania	●	●	●	●	●	●	○	○	●
Grecia	●	●	●	●	●	○	●	○	●
Hungría	●	●	●	○	○	●	○	○	○
Islandia	●	●	●	●	●	●	○	○	●
Irlanda	●	●	●	●	●	●	●	○	●
Italia	●	●	●	○	●	●	○	○	●
Japón	●	○	○	●	○	○	○	○	○
Corea	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Luxemburgo	●	●	●	○	○	○	○	●	●
México	●	●	●	●	○	●	●	●	○
Nueva Zelanda	●	●	●	●	○	●	●	○	●
Países Bajos	●	●	●	●	●	●	●	○	●
Noruega	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Polonia	●	●	○	○	○	●	●	○	●
Portugal	●	●	●	●	○	●	○	●	○
España	●	●	●	●	●	○	●	○	○
Rep. Eslovaca	●	●	●	●	●	●	●	○	●
Suecia	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Suiza	●	●	●	●	●	●	●	○	●
Turquía	●	●	●	●	●	●	○	●	○
Reino Unido	●	○	○	●	●	○	○	○	●
Estados Unidos	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Total	30	28	26	24	22	22	16	8	19

● Sí.

○ No.

Fuente: OCDE (200), Base de Datos Internacional de la OCDE sobre Prácticas y Procedimientos presupuestarios, <www.oecd.org/gov/budget/database>.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723840438383>>

19. LA PERSPECTIVA PRESUPUESTARIA A MEDIO PLAZO

Con el fin de mejorar la disciplina fiscal muchos países han adoptado presupuestos a medio plazo y/o marcos de gasto, que típicamente abarcan entre tres y cinco años, incluyendo el año fiscal presupuestario. La perspectiva a medio plazo puede incluir estimaciones de ingresos y gastos y/u objetivos o límites de gasto. Ésta señala la dirección de los cambios políticos y de financiación, y proporciona además tiempo a los actores para adaptarse. También contribuye a identificar el espacio en el presupuesto que pueda asignarse a programas nuevos y existentes. Por tanto, puede permitir a los que adopten decisiones considerar el coste de los programas adecuados antes de tomar decisiones de financiación, al tiempo que aumenta la predictibilidad de la financiación durante la implementación de programas. Los países miembros de la OCDE que son miembros de la Unión Europea deben informar sobre sus objetivos a medio plazo; sin embargo, éstos pueden ser no incorporados al formular el presupuesto.

Aunque existe un consenso sobre la importancia de una perspectiva a medio plazo en el proceso presupuestario, y un acuerdo general sobre el uso de presupuestos sobre los gastos, existen diferentes opiniones sobre el uso de límites de gastos. Mientras que los presupuestos de los gastos contienen información sobre el coste de políticas y programas existentes y conforman la base del presupuesto de los siguientes años, los límites de los gastos proporcionan un límite verticalista en los gastos de los años futuros.

El impacto de una perspectiva a medio plazo del presupuesto depende de la credibilidad de los presupuestos de los gastos (y los límites), así como esta información se emplea por parte de los que adoptan decisiones, por los integrantes de la sociedad civil. El hecho de no conseguir los objetivos presupuestarios a medio plazo, está relacionado normalmente con acuerdos débiles en torno a la preparación, la determinación, y la implementación de los objetivos presupuestarios.

Los presupuestos del gasto a medio plazo se elaboran en todos excepto en un país de la OCDE, con frecuencia a nivel global. En comparación, el uso de límites multianuales es menos común, aunque se utilizan por dos tercios de los países miembros de la OCDE. La consistencia de la perspectiva a medio plazo adoptada por los países varía enormemente de unos países a otros de la OCDE.

Metodología y definiciones

Los indicadores se basan en las respuestas de los países a preguntas de la Base de Datos de Prácticas y Procedimientos presupuestarios Internacional de la OCDE, recopiladas mediante una encuesta durante la primera mitad de 2007, y hacen referencia al nivel central del gobierno. Los encuestados fueron funcionarios superiores gestores del presupuesto. Las respuestas representan las evaluaciones propias de los países de las prácticas y los procedimientos actuales. Algunas respuestas de países miembros de la Unión Europea, reflejan las prácticas de procedimientos nacionales, mientras que las respuestas de otros países incluyen prácticas para el Informe de Convergencia de la Unión Europea.

El índice mide el punto hasta el que los países han desarrollado una perspectiva a medio plazo en su proceso presupuestario. Contiene las siguientes variables (tramos entre paréntesis): si los países presentan presupuestos de los gastos multianuales en el presupuesto anual (16,7%), el número de años que el presupuesto cubre (16,7%), la frecuencia con la que se actualizan los presupuestos (16,7%); cómo se extrapolan los presupuestos (16,7%); y si existen objetivos o límites multianuales (11,1%), su cobertura (11,1%) y la frecuencia con la que se revisan (11,1%). El índice va desde 0 (no la perspectiva a medio plazo). El índice compuesto no aclara si el dato incluye información sobre la actuación o su impacto en los resultados presupuestarios, tales como la disciplina fiscal y la eficacia en las asignaciones. Véase el Anexo C, para una descripción de la metodología empleada para construir el índice. Las variables que contienen los índices y su importancia relativa se basan en juicios expertos. Se presentan con el propósito de seguir debatiendo y por consiguiente pueden desarrollarse en el tiempo futuro.

Otras publicaciones

OECD (2002), «OECD Best Practices for Budget Transparency», *Revista Presupuestaria* de la OCDE, Vol. 1, N° 3, OCDE, París, pág. 7-14.

OCDE (próxima publicación), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCDE, París.

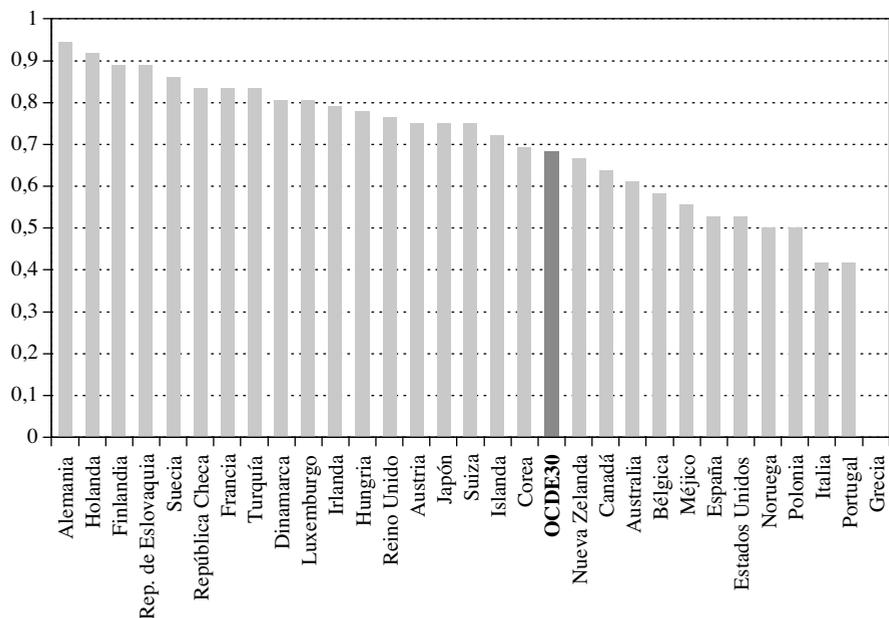
Nota

19.1: Basada en la pregunta 16 «¿La documentación del presupuesto anual enviada a la legislatura contiene estimaciones sobre los gastos multianuales?» Y la pregunta 20 «¿Existen objetivos o límites para los gastos multianuales?». En Irlanda, los límites de nivel ministerial se presentan para gastos de capitales.

19.1. Perspectiva presupuestaria de plazo medio en el nivel central de gobierno (2007)

	Nivel al que se presenta los máximos					
	Conjunto	Ministerio	Individual	Otro	Ninguno	Total
Nivel al que se presenta los estimados						
Conjunto	Austria, Japón, México, Suiza			Bélgica, Francia, Hungría	Italia, Polonia, España	10
Ministerio		Rep. Eslovaca, Reino Unido		Irlanda, Turquía	Estados Unidos	5
Individual	Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suecia		Alemania	Dinamarca	Australia, Canadá	9
Otro	Islandia, Corea	Rep. Checa			Noruega, Portugal	5
Ninguno					Grecia	1
Total	11	3	1	6	9	

19.2. Uso de la perspectiva a medio plazo en el proceso presupuestario en el nivel central del gobierno (2007)



Nota: Este índice mide el punto hasta el que los países han desarrollado una perspectiva a medio plazo en su proceso presupuestario. Sin embargo, no evalúa si esta perspectiva ha sido eficaz consiguiendo resultados presupuestarios tales como una disciplina fiscal y eficacia en la asignación.

Fuente: OCDE (2007), Base de Datos Internacional de la OCDE sobre Prácticas y Procedimientos presupuestarios, <www.oecd.org/gov/budget/databases>.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723856770865>>

20. EL PRESUPUESTO ORIENTADO AL RENDIMIENTO

En el entorno económico actual en particular, los países miembros de la OCDE se encuentran bajo presión para mejorar la eficacia y la eficiencia gubernamental, al tiempo que controlar sus gastos. Aunque todos los países miembros de la OCDE están desarrollando la información para tratar su actuación gubernamental, existe una gran variación en el tipo de la información generada y el alcance de la cobertura. La información sobre la actuación formal hace referencia tanto a las medidas de actuación (resultados y/o consecuencias) y a las evaluaciones. La información objetiva sobre la actuación puede contribuir a mejorar las decisiones sobre el uso de los recursos y la gestión de los programas. Por ejemplo, la información sobre la actuación puede ayudar a identificar programas que funcionan y los que no lo hacen, permitiendo a los gestores mejorar los programas con un bajo rendimiento. Sin embargo, es importante destacar que la puesta en práctica de un sistema presupuestario de actuación, requiere datos de una buena calidad.

El índice examina el grado hasta el que los gobiernos centrales de los países miembros de la OCDE han establecido unos sistemas para el desarrollo y para la utilización de información sobre la gestión del proceso presupuestario. Los países que reciben una alta puntuación, han creado un marco total de todos los gobiernos para desarrollar la información en torno a la gestión (evaluaciones y medidas de actuación), integrar la información sobre la actuación en los procesos presupuestarios y de responsabilidad, empleándola en la adopción de decisiones, y supervisando e informando de resultados. No obstante, esto no evalúa lo bien que un determinado sistema opera en la práctica. El éxito es mejor evaluado al examinar si las reformas consiguen sus objetivos establecidos, y esto no puede ser incluido en este índice.

Los enfoques para desarrollar y utilizar la información sobre la actuación en el proceso presupuestario, puede variar de unos países a otros de la OCDE, y no existe un único modelo. Por ejemplo, en la mayoría de los países que dan información sobre la actuación en torno a los presupuestos, existe un vínculo holgado o indirecto entre la información sobre la actuación y la financiación. Estos países emplean medidas de actuación y evaluaciones, junto con información sobre la política fiscal y las prioridades políticas para informar, no para determinar, las asignaciones presupuestarias. En más del 75% de los países, el hecho de no conseguir un objetivo de actuación, no da como resultado la eliminación de un programa. La mayoría de los países miembros de la OCDE utilizan información sobre la actuación en discusiones presupuestarias.

Metodología y definiciones

Los indicadores se basan en respuestas de los países a preguntas de la Base de Datos de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios Internacionales de la OCDE recopiladas mediante una encuesta durante la primera mitad de 2007 y hace referencia al nivel central del gobierno. Los encuestados fueron funcionarios superiores gestores del presupuesto de países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las propias evaluaciones de los países sobre las prácticas y los procedimientos actuales.

Este índice compuesto contiene 14 variables, que cubren información sobre el tipo de información de la actuación desarrollada, procesos para establecer objetivos, procesos para supervisar e informar de los resultados, y si (y como) la información sobre la actuación se emplea en las negociaciones presupuestarias y en la adopción de decisiones por parte de la autoridad presupuestaria central, las unidades de línea y los políticos. El Anexo C, contiene una descripción de la metodología empleada para elaborar este índice, que incluye los tramos específicos asignados a cada variable. El índice va desde 0 (no un sistema presupuestario de actuaciones) y 1 (un sistema presupuestario total de actuaciones). Las variables que incluyen los índices y su importancia relativa, se basan en juicios expertos. Se presentan con el propósito de continuar debatiendo y por consiguiente pueden desarrollarse en el futuro.

Otras publicaciones

Curristine, T. (2005), «Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire», *Revista Presupuestaria* de la OCDE, Vol. 5, Nº 2, OCDE, París, pág. 87-132.

OECD (2008), «Performance Budgeting: A Users' Guide», *Informe político* de la OCDE, OCDE, París.

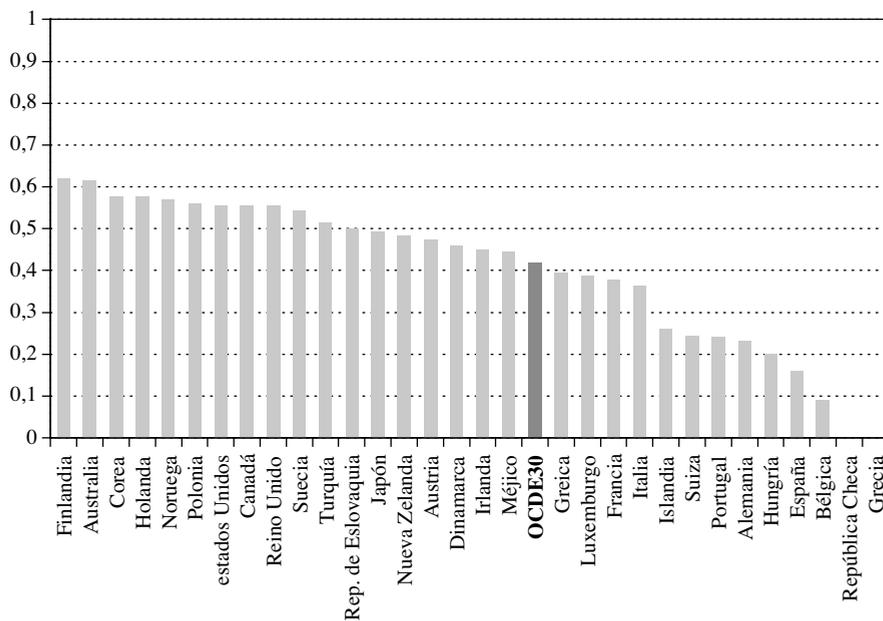
OECD (próxima publicación), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCDE, París.

Notas

20.1: Los datos de Polonia y de Turquía son de 2008. Además, los datos de Turquía se refieren a casos piloto.

20.2: Basada en la pregunta 83 «¿Se emplea la información sobre las actuaciones como parte de las discusiones/negociaciones presupuestarias entre la autoridad presupuestaria central y los órganos en línea/de gastos?».

20.1. Uso del sistema de presupuesto de la actuación en el nivel central del gobierno (2007)



20.2. Uso de la información de rendimiento en discusiones de presupuesto entre la autoridad central de presupuesto y los ministerios (2007)

	Tipos de información de rendimiento	
	Reportes de evaluación	Rendimiento contra resultados
Australia	●	●
Austria	●	●
Bélgica	○	○
Canadá	●	●
Rep. Checa	○	○
Dinamarca	●	●
Finlandia	●	●
Francia	●	●
Alemania	●	○
Grecia	●	○
Hungría	○	○
Islandia	●	○
Irlanda	●	●
Italia	○	○
Japón	●	●
Corea	●	●
Luxemburgo	●	●
México	○	●
Países Bajos	●	●
Nueva Zelanda	●	●
Noruega	●	●
Polonia	○	○
Portugal	○	○
Rep. Eslovaca	●	●
España	●	○
Suecia	●	●
Suiza	●	●
Turquía	●	●
Reino Unido	●	●
Estados Unidos	●	●
Total	23	20

● Sí.

○ No.

Nota: Este índice examina el grado hasta el que los países miembros de la OCDE, han elaborado un programa presupuestario de actuación. Sin embargo, no evalúa el éxito de su operatividad en la práctica.

Fuente: OCDE (2007). Base de Datos Internacional de la OCDE sobre Prácticas y Procedimientos presupuestarios, <www.oecd.org/gov/budget/database>.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723863437686>>

21. LA FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA GERENCIAL

Con el fin de tratar las circunstancias cambiantes e imprevistas, el poder ejecutivo, los ministerios y las agencias pueden necesitar tener alguna flexibilidad para ser capaces de adaptar los gastos durante la ejecución del presupuesto. Incluso en un proceso de formulación presupuestaria sólido, los supuestos económicos pueden variar, los precios de los *input* pueden fluctuar, y las prioridades políticas a desarrollar pueden derivar en la asignación de los recursos presupuestados. Por ejemplo, muchos países han ajustado recientemente el gasto a medio camino a lo largo del año presupuestario, para tratar circunstancias imprevistas relacionadas con la crisis financiera.

Un aspecto clave de la flexibilidad presupuestaria en su gestión, es el uso de asignaciones de la cantidad total, lo que proporciona a los gestores más flexibilidad para distribuir fondos entre y para los programas a medida que sean necesarios. Además, algunos países permiten al poder ejecutivo préstamos para asignaciones futuras o ahorros en el uso de las ganancias eficaces para otros propósitos. Esta flexibilidad adicional se concede normalmente basada en la noción de que puede facilitar el uso óptimo de los recursos públicos, y proporcionar así incentivos para mejorar la eficacia de los gastos públicos.

No obstante, si esta autoridad no se reserva y revisa, puede minar la sostenibilidad fiscal. Los riesgos potenciales incluyen oportunidades para el abuso de poder por parte de los gestores gubernamentales, el aumento de los déficits y la debilitación de la eficacia. Por tanto, cualquier actuación para una mayor flexibilidad garantiza un control claro a fin de responsabilizar a los gestores. Aunque los indicadores recogen la flexibilidad de los procedimientos del gobierno para reasignar los recursos presupuestarios, no miden su impacto en la prestación de los bienes y los servicios gubernamentales y la capacidad gestora interna para reconocer cuando las asignaciones son necesarias o la solidez de los procesos de adopción de decisiones que se obtienen de las asignaciones presupuestarias.

Entre los países miembros de la OCDE existe un amplio margen en el nivel y en los tipos de flexibilidad concedida al poder ejecutivo para emplear fondos presupuestados para diferentes propósitos. Por ejemplo, la mayoría de los países permite a los ministerios/agencias continuar con asignaciones no gastadas para gastos operativos o inversiones de un año fiscal a otro, con frecuencia con algunas restricciones, tales como la aprobación previa del parlamento o el ejecutivo. Es más común para los países permitir los ministerios en línea/agencias para continuar con fondos no gastados para inversiones en lugar de fondos para gastos operativos.

Metodología y definiciones

Los indicadores se basan en las respuestas de los países a las preguntas de la Base de Datos Internacional sobre Prácticas y Procedimientos de la OCDE recopiladas mediante una encuesta durante la primera mitad de 2007, y hacen referencia al nivel central del gobierno. Los encuestados fueron funcionarios superiores gestores del presupuesto. Las respuestas representan las propias evaluaciones de los países sobre las prácticas y los procedimientos actuales.

El índice trata la flexibilidad del ejecutivo para realizar cambios en el presupuesto durante la ejecución. Las variables incluyen (tramos entre paréntesis): el punto hasta el que las asignaciones de la cantidad total se emplean (6,3%); habilidad de las agencias para continuar con la asignación presupuestaria no empleada entre años (18,8%), préstamo para asignaciones futuras (18,8%), asignación entre los elementos en línea (6,3%) y el mantenimiento de las ganancias eficaces (6,3%); la habilidad del ejecutivo para aumentar los gastos durante la ejecución presupuestaria (25%) sin aprobación legislativa previa (6,3%) y su habilidad para disminuir el gasto durante la ejecución presupuestaria (6,3%). El índice va desde 0 (sin flexibilidad) a 1 (alto nivel de flexibilidad con pocas restricciones). Véase el Anexo C, para una descripción de la metodología empleada al elaborar el índice. Las variables que comprenden los índices y su importancia relativa está basada en juicios expertos. Se presentan con el propósito de continuar debatiendo y, por consiguiente, pueden desarrollarse en el futuro.

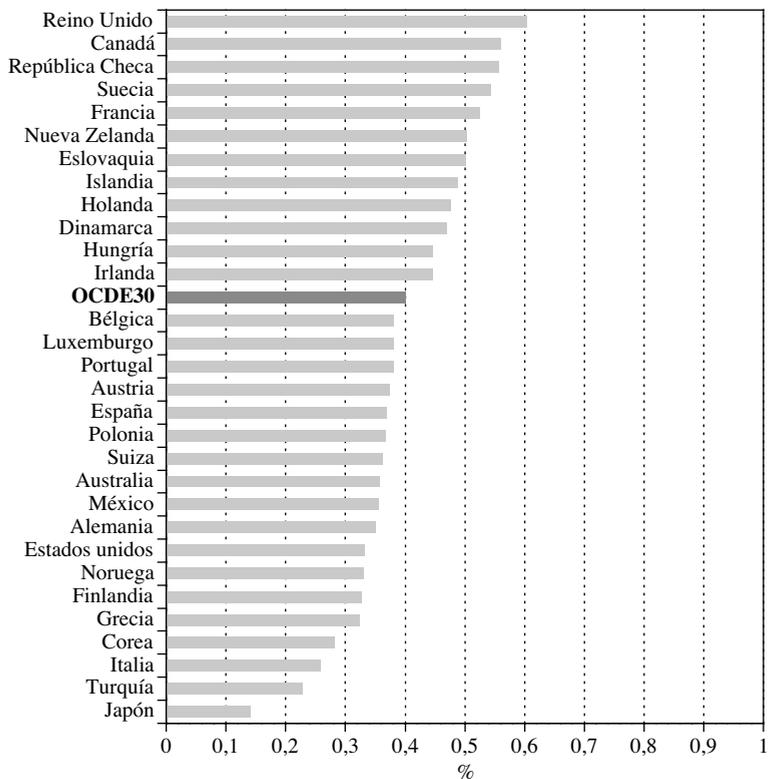
Otra publicación

OECD (próxima publicación), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCDE, París.

Nota

21.2: Basada en la pregunta 54 «¿Pueden los ministerios prorrogar los fondos no empleados o asignaciones de un año a otro?».

21.1. Flexibilidad del presupuesto del ejecutivo (2007)



21.2. Capacidad de los ministerios para trabajar con fondos no usados (2007)

	Gasto operativo	Gasto en inversión
Australia	●	●
Austria	□ ■	□ ■
Bélgica	○	○
Canadá	●	●
Rep. Checa	●	●
Dinamarca	□	□
Finlandia	●	●
Francia	●	●
Alemania	■	■
Grecia	○	○
Hungría	●	●
Islandia	□ ■	□ ■
Irlanda	□ ■	□ ■
Italia	○	●
Japón	□ ■	□ ■
Corea	●	●
Luxemburgo	○	●
México	○	○
Países Bajos	●	●
Nueva Zelanda	■	■
Noruega	□	□
Polonia	●	●
Portugal	■	■
Rep. Eslovaca	●	●
España	●	●
Suecia	■	■
Suiza	●	●
Turquía	■	■
Reino Unido	■	■
Estados Unidos	●	●
No requiere aprobación	13	14
Requiere aprobación del Ejecutivo	10	11
Requiere aprobación del Legislativo	6	6
No permitido	5	3

- No requiere aprobación.
- Requiere aprobación del ejecutivo.
- Requiere aprobación del legislativo.
- No permitido.

Nota: Este índice muestra los diferentes niveles de flexibilidad proporcionados al poder ejecutivo durante la ejecución presupuestaria. Sin embargo, no evalúa si esta flexibilidad se emplea con eficacia o apropiadamente.

Fuente: OCDE (2007). Base de Datos Internacional de la OCDE sobre Prácticas y Procedimientos presupuestarios, <www.oecd.org/gov/budget/databas>.

<<http://dx.doi.org/10.1787/723876713213>>

CAPÍTULO VIII

LA GESTIÓN REGULADORA

22. El análisis del impacto regulatorio
23. Las estrategias de simplificación
24. La consulta formal

Los fallos en la gobernanza regulatoria fueron un factor que contribuyó a la crisis financiera global presente. Los gobiernos ahora tienen un rol mayor en asegurar la recuperación económica, y están presionados para responder a demandas de apoyo rápida y eficientemente, lo que crea riesgos posteriores de fallos regulatorios. Así, una buena gestión regulatoria es necesaria para asegurar que las medidas y las políticas sean efectivas, eficientes y capaces de restaurar la confianza pública, pero con la flexibilidad necesaria para ajustarse a las fluctuantes condiciones económicas y a los problemas regulatorios emergentes. El uso de la consulta pública, el análisis del impacto regulatorio y las estrategias de simplificación para mejorar la certeza regulatoria y reducir cargas, son aspectos clave al asegurar sistemas de gestión regulatoria firmes.

Los indicadores presentados en este capítulo reflejan información sobre prácticas de gestión regulatoria, esto es, los procesos usados para hacer, revisar y reformar reglas. Éstos consideran el punto en el que los sistemas regulatorios cumplen con todos los estándares de calidad, como los reflejados en los Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance auspiciados por la OCDE en 2005. Este capítulo introduce dos índices compuestos sobre el uso de análisis de impacto regulatorio y las características de los programas para reducir cargas administrativas.

Los indicadores forman una herramienta para analizar los sistemas de gobernanza regulatoria en conjunto, y para ayudar a que los países identifiquen reformas potenciales. Están basadas en respuestas de países a la encuesta sobre gestión regulatoria de la OCDE (www.oecd.org/regreform/indicators).

22. EL ANÁLISIS DEL IMPACTO REGULATORIO

El análisis del impacto regulatorio (RIA) es una herramienta clave para las políticas que puede dar, a quienes adoptan decisiones, una información detallada sobre los efectos potenciales de las medidas regulatorias en la economía, el medio ambiente y los acuerdos sociales. El RIA observa todos los impactos posibles de la regulación incluyendo costes y beneficios, así como la sostenibilidad. También evalúa la capacidad de las Agencias del gobierno para hacer cumplir la regulación y la capacidad de aceptación de las partes afectadas. Los procesos RIA deben incluir también una evaluación *ex post* que verifique si las regulaciones están funcionando como se espera.

El RIA puede permitir, a quienes adoptan decisiones, examinar las consecuencias de las opciones de política regulatoria y determinar si conseguirán sus objetivos más eficiente y efectivamente, que las sugerencias alternativas. Además, reforzando la transparencia de las decisiones regulatorias y su justificación, el RIA puede apuntalar la credibilidad de las respuestas regulatorias e incrementar la confianza pública en las instituciones regulatorias y en los diseñadores de políticas. Los elementos importantes para la efectividad de los sistemas RIA son, entre otros, el análisis exhaustivo de los impactos, el proceso de consulta, la formación de los reguladores y ajustes institucionales de funcionamiento correcto. El progreso en los ajustes institucionales incluye el establecimiento de órganos de supervisión regulatoria centrales, que promuevan y monitoreen la política y la reforma regulatoria.

Ha habido una adopción rápida del uso del RIA por parte de miembros de la OCDE desde 1974, dándose el mayor crecimiento entre 1994 y 2002. Hoy, todos los países miembros informan haber adoptado procedimientos para evaluar el impacto de por lo menos algunas nuevas regulaciones.

A lo largo de la última década, los sistemas RIA se han vuelto más completos a través de casi todos los países. Un número cada vez mayor de países ha adoptado requerimientos formales para utilizar RIA en borradores de ley y regulaciones subordinadas, así como requerimientos para identificar impactos (incluyendo costes y beneficios de las nuevas regulaciones). Por ejemplo, más de dos tercios de los países requieren ahora que el RIA demuestre que los beneficios de la nueva regulación justifican los costes.

Sin embargo, la profundidad de los sistemas RIA aún difiere de unos países a otros. Específicamente, algunos países que tienen una historia más larga con el RIA como Australia, Canadá y Reino Unido, tienen unos sistemas más desarrollados. Hay todavía diferencias significativas entre países en lo referido a los aspectos formales de sus procesos RIA, y el extremo hasta el que sus sistemas RIA reflejan buena práctica como se expresa en los principios de la OCDE.

Metodología y definiciones

Los indicadores reflejan respuestas de países a la Encuesta sobre Indicadores de Sistemas de Gestión Regulatoria de la OCDE, llevadas a cabo en 1998, 2005 y 2008. Quienes la cumplimentaron fueron altos cargos en gobiernos centrales de los países miembros de la OCDE. Además de los 30 países miembros de la OCDE, se presentan datos de las políticas de la Unión Europea.

El índice compuesto sobre requerimientos para procesos RIA examina el punto hasta el que los países miembros de la OCDE han incorporado elementos clave incluidos en *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance* de la OCDE dentro de sus sistemas RIA al nivel central del gobierno. Estos elementos clave son, entre otros: integrar el RIA en el desarrollo, reseña y revisión de regulaciones importantes; apoyar al RIA con evaluación *ex post* para supervisar la calidad y el cumplimiento; y asegurar que el RIA juegue un papel clave en la mejora de la calidad de la regulación. Va de 0 (bajo nivel) a 1 (alto nivel). Véase en el Anexo C, una descripción de la metodología usada para construir este índice, incluyendo una descripción completa de las 14 variables y sus tramos. Las variables que comprenden los índices y su importancia relativa, están basadas en el juicio de expertos. Se presentan con el propósito de discutir las posteriormente, y consecuentemente pueden evolucionar en el futuro.

Otras publicaciones

OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OCDE, París.

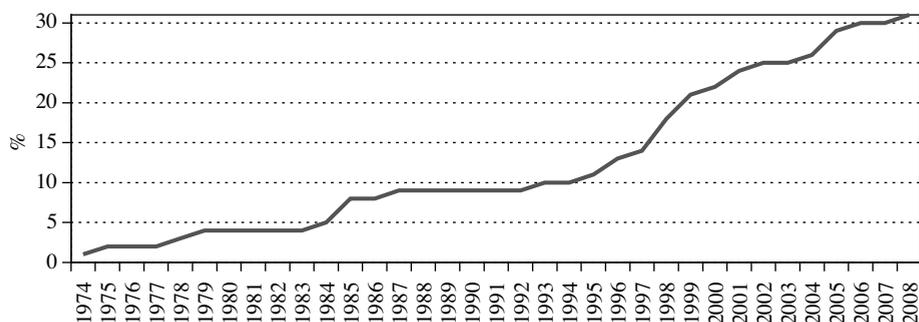
OECD (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OCDE, París, <www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>

OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OCDE, París.

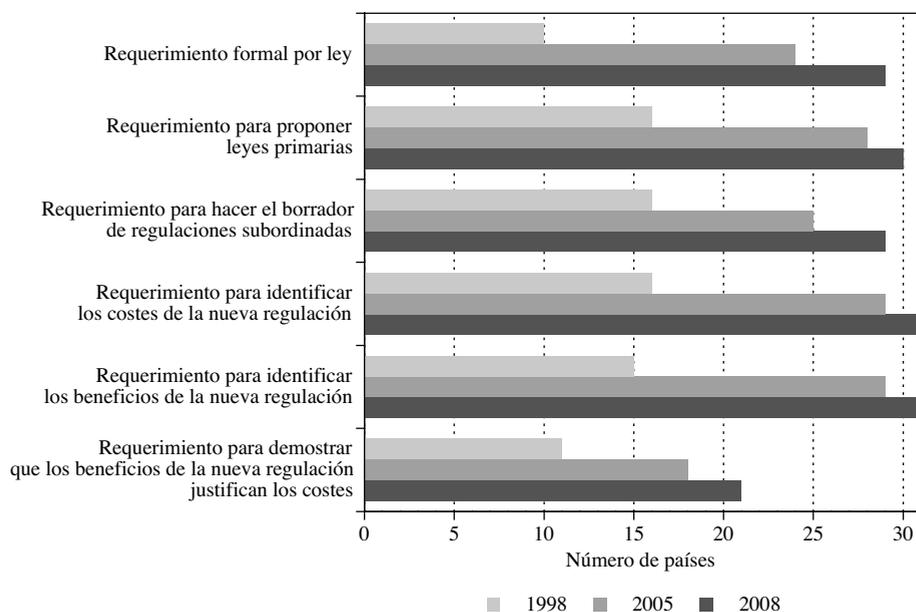
Nota

22.2: No hay datos disponibles de la Unión Europea, Luxemburgo, Polonia y República de Eslovaquia. Así, esta cifra está basada en datos de 27 países en 1998 y de 30 países y la Unión Europea en 2005/08.

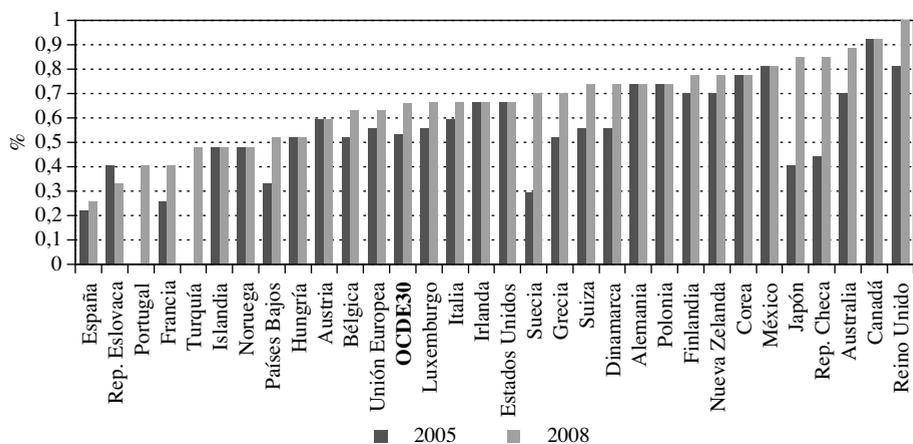
22.1. Tendencia de adopción de RIA por gobiernos centrales en países OCDE (1974-2008)



22.2. Requerimientos de RIA a nivel de Gobierno Central (1998, 2005 y 2008)



22.3. Requerimientos de procesos RIA usados por gobiernos centrales (2005 y 2008)



Nota: Este índice recoge información sobre la existencia de elementos clave de los procesos RIA en los países miembros de la OCDE. No ofrece información sobre la calidad de RIAs específicos.

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Indicadores de los Sistemas de Gestión Reguladora, <www.oecd.org/regreform/indicators>.

<<http://dx.doi.org/10.1787/724045144354>>

23. LAS ESTRATEGIAS DE SIMPLIFICACIÓN

Para muchos países miembros de la OCDE, reducir la carga de la normativa que oferta a empresas y ciudadanos es una gran parte de su estrategia para mejorar el rendimiento económico y la productividad. Los procedimientos burocráticos pueden ser particularmente agobiantes para la pequeña empresa, donde la proporción de recursos desviados a funciones administrativas es más grande que para las empresas más grandes.

Dentro de las estrategias de intervención normativa de los países miembros de la OCDE, las herramientas para la simplificación administrativa se han vuelto más cruciales para la mejora de la eficiencia administrativa de la legislación y para la reducción del tiempo y dinero empleados en cumplirlas. Las estrategias de simplificación administrativa han encontrado gran apoyo entre empresas y ciudadanos, explicando hasta cierto punto la inversión de muchos países en esta área de políticas.

Aunque las estrategias de simplificación administrativa pueden ser técnicamente complejas para los gobiernos, muchos países miembros de la OCDE han adoptado programas para reducir así las cargas administrativas. Muchos países han fijado objetivos para la reducción de las cargas administrativas dentro de los procedimientos administrativos, con el rendimiento supervisado por un órgano evaluador independiente. Entre las estrategias más comunes usadas para alcanzar las metas, está el uso de las tecnologías de información y de la comunicación, y de registro electrónico, permitiendo así que las empresas y los ciudadanos tramiten sus asuntos y paguen sus impuestos directamente.

Un gran número de países, igual que la Unión Europea, han estado muy altamente comprometidos en las estrategias de simplificación administrativa en 2008. Algunos países han estado comprometidos con estos esfuerzos por más de una década, lo cual podría explicar también el por qué algunos países ya han ralentizado sus esfuerzos. Un mayor análisis muestra que los países que están invirtiendo grandes cantidades en estrategias de reducción de carga, experimentan profundos descensos en el nivel estricto de sus regulaciones de mercado de productos, lo que a su vez conduce a un crecimiento económico más alto a largo plazo (Jacobzone, próxima publicación).

Metodología y definiciones

El indicador refleja respuestas de países a la Encuesta sobre Indicadores de Sistemas de Gestión Regulatoria de la OCDE llevadas a cabo en 1998, 2005 y 2008. Quienes la resolvieron fueron altos cargos en gobiernos centrales de los países miembros de la OCDE. Además de los 30 países miembros de la OCDE, se presentan datos de las políticas de la Unión Europea.

El índice compuesto examina el énfasis relativo de los gobiernos centrales en estrategias de reducción de carga administrativa de alto nivel. Se centra en (tramos entre paréntesis): si un país tiene un programa explícito de reducción de carga (33,3%), y si el programa incluye objetivos cuantitativos para reducir cargas (16,7%), el uso de estrategias que empleen tecnologías de información y comunicación (16,7%) y otras herramientas (16,7%) para reducir cargas administrativas, y la práctica de reasignar responsabilidades a lo largo del gobierno para delinear procesos de negocios y reducir costes a ciudadanos y empresas (16,7%). El índice va de 0 (bajo nivel) a 1 (alto nivel). El índice resume información sobre la intensidad de los esfuerzos de los países y la minuciosidad de los programas de carga administrativa de los países. Sin embargo, no mide si estos programas han sido efectivos al lograr las metas trazadas. Véase en el Anexo C, una descripción de la metodología usada para construir este índice. Las variables que comprenden los índices y su importancia relativa están basadas en el juicio de expertos. Se presentan con el propósito de discutir las posteriormente, y consecuentemente pueden evolucionar en el futuro.

Otras publicaciones

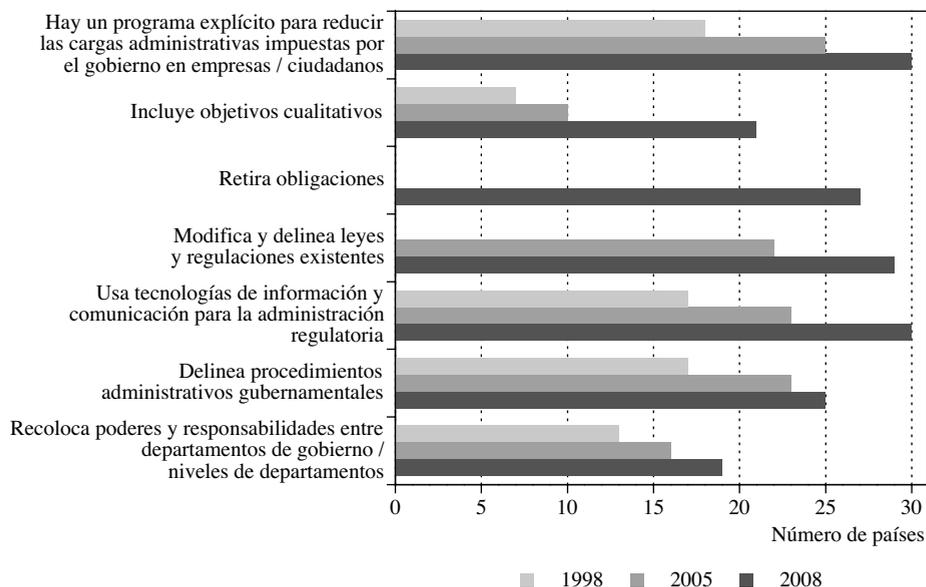
OECD (2007), *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens Across Countries*, OCDE, París.

Jacobzone, S., F. Steiner y E. López Pontón (próxima publicación), «Evaluando analíticamente el impacto de los sistemas de gestión regulatoria, estimaciones preliminares estadísticas y econométricas, gobernanza pública», *OCDE Papers on Public Governance*, OCDE, París.

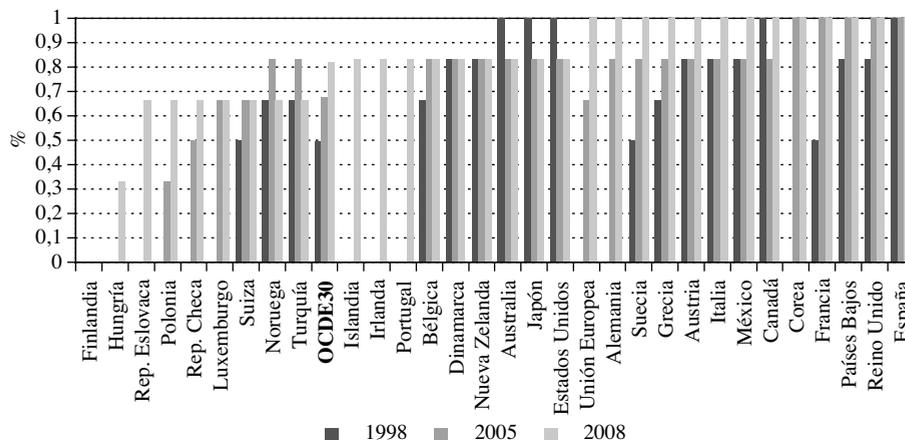
Nota

23.1: No hay datos de 1998 de la Unión Europea, Luxemburgo, Polonia y República de Eslovaquia. Así, las cifras están basadas en datos de los 27 países en 1998 y los 30 países y la UE en 2005/08. No hay datos disponibles de la estrategia de «eliminación de trámites» anteriores a 2008. No hay datos disponibles para la «modificación y estrategia para diseñar» anteriores a 2005.

23.1. Características de programas de gobierno central para reducir cargas administrativas (1998, 2005 y 2008)



23.2. Grado de reducción de carga administrativa de los programas en el nivel central de gobierno (1998, 2005 y 2008)



Nota: Este índice recoge la información sobre la intensidad de los esfuerzos de los países y la amplitud de los programas de carga administrativa de los países. No obstante, no mide si estos programas han sido eficaces, o no.

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre los Indicadores de los Sistemas de Gestión Regulatoria, <www.oecd.org/regreform/indicators>.

<<http://dx.doi.org/10.1787/724058851054>>

24. LA CONSULTA FORMAL

La transparencia es uno de los pilares centrales de la regulación efectiva. Las empresas necesitan poder tener claro el ámbito y el contenido normativo en el que operan, y tener una voz en la toma de decisiones regulatorias. Es un gran desafío para los gobiernos asegurarse de que sus procesos regulatorios tomen en cuenta las opiniones de todos los grupos de la sociedad (OCDE, 2005). La transparencia promueve la calidad regulatoria, incorporando las reacciones sobre el diseño y los efectos de la regulación. Ésta a su vez aumenta la probabilidad del cumplimiento, produciendo legitimidad en las propuestas regulatorias, y puede por lo tanto mejorar el efecto de la regulación y reducir el coste de su cumplimiento.

En consecuencia, los procesos formalizados de consulta son una función importante en la transparencia regulatoria y un factor clave para reforzar los sistemas de gestión regulatoria, a la luz de la crisis financiera. Los indicadores de sistemas de gestión regulatoria examinan la intensidad a la que están integrados los procesos formales de consulta en las etapas clave del diseño de propuestas regulatorias, y qué mecanismos existen para el resultado de esa consulta para influenciar la preparación de propuestas de ley. Los medios más efectivos proveerán a los ciudadanos con oportunidades formalizadas para enterarse de las consecuencias potenciales de las propuestas y expresar así sus opiniones. La rutina y los mecanismos estructurados de consulta dan el tiempo adecuado para la consideración de propuestas, sean hechas ya en la legislación o para regular, y para la presentación de opiniones. La consulta será menos efectiva si es *ad hoc*, o restringida a un grupo selecto.

Las prácticas de consulta también dependen de sugerencias estandarizadas e institucionalizadas en la redacción de normas para asegurar que la ley es comprensible a los ciudadanos y empresas: usar lenguaje común para el borrador de las leyes, hacerlas públicamente conocidas, y establecer mecanismos de recurso y quejas ante las decisiones regulatorias.

En la práctica, hay muchos mecanismos diferentes para involucrar al público en el desarrollo de las regulaciones. La consulta pública de la nueva regulación es una práctica rutinaria entre los países miembros de la OCDE, aunque las prácticas de consultas formales y rigurosas están aún por implementarse en un gran número de países. Aunque la mayoría de países miembros de la OCDE consultan informalmente con grupos selectos, menos de dos tercios publican avisos públicos y solicitan comentarios. Los métodos de consulta han evolucionado, aprovechando las nuevas tecnologías. En particular, el uso de Internet para consultar a partes afectadas ha aumentado entre 2005 y 2008. Finalmente, hay una variabilidad considerable en el período de tiempo que los países ofrecen para consulta sobre una nueva propuesta regulatoria.

Metodología y definiciones

Los indicadores reflejan respuestas de países a la Encuesta sobre Indicadores de Sistemas de Gestión Regulatoria de la OCDE llevadas a cabo en 1998, 2005 y 2008. Quienes la contestaron fueron delegados de la OCDE y funcionarios de gobiernos centrales. Además de los 30 países miembros de la OCDE, se presentan datos de las políticas de la Unión Europea.

Las leyes son aquellas aprobadas por el parlamento, mientras que los reglamentos de desarrollo son aquellas normas que pueden ser aprobadas por el ejecutivo solamente.

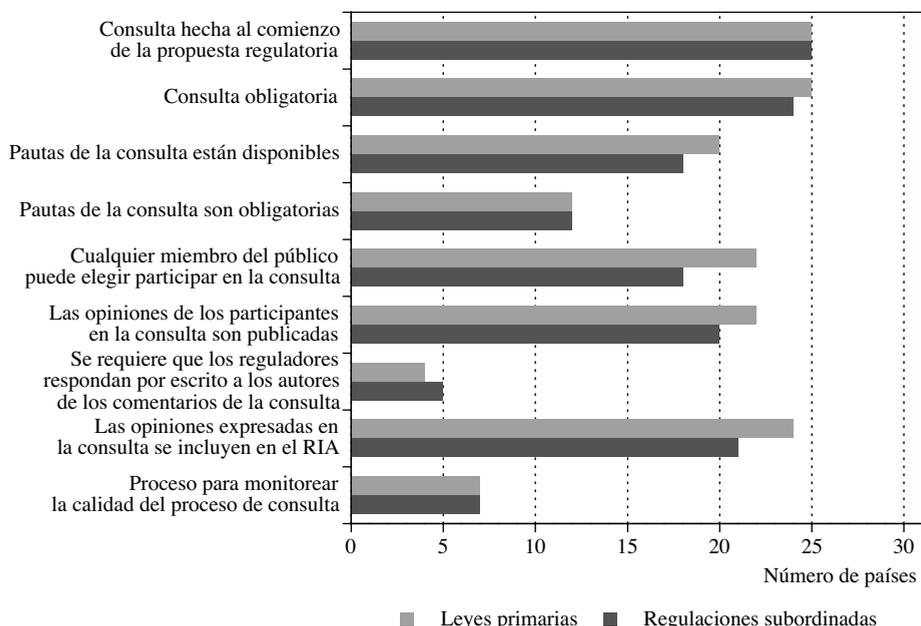
Otras publicaciones

OECD (2005), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, OCDE, París.

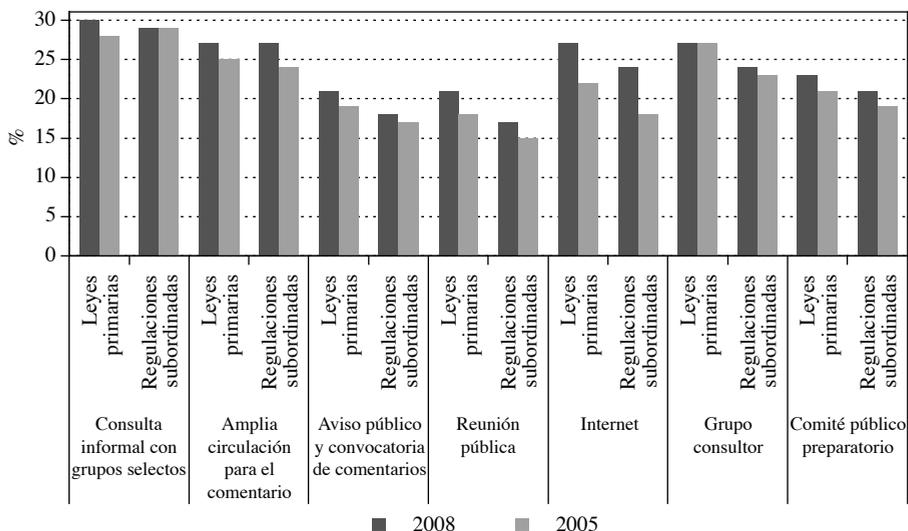
OECD (2007), «Indicadores de Sistemas de Manejo Regulatorio», Documentos de Trabajo de la OCDE, No. 4, OCDE, París.

OECD (2008), *Measuring Regulatory Quality, Informe sobre la política de la OCDE*, OCDE, París, <www.oecd.org/regreform/indicators>.

24.1. Características de procesos de consulta formal usados por gobiernos centrales (2008)



24.2. Formas de consulta pública normalmente usadas a nivel de gobierno central (2005 y 2008)



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre los Indicadores de los Sistemas de Gestión Reguladora, <www.oecd.org/regreform/indicators>.

<<http://dx.doi.org/10.1787/724082324423>>

CAPÍTULO IX

LA INTEGRIDAD

25. La declaración de conflicto de intereses por parte de los que adoptan decisiones
26. La declaración de interés público: la denuncia de irregularidades
27. La prevención de la corrupción: la contratación pública

La previsión de la integridad y la prevención de la corrupción en el sector público allanan el terreno de juego de cierto nivel para las empresas. Son esenciales para mantener la confianza en el gobierno y en los mercados, y para asegurar una recuperación sostenible tras la crisis financiera. La «integridad» hace referencia a la aplicación adecuada de los valores, principios y normas en las actuaciones diarias de las organizaciones del sector público. Como tales, los funcionarios deben emplear la información, los recursos y la autoridad para los propósitos previstos, a fin de fomentar y sobreguardar el interés público.

Conseguir una cultura de «integridad», requiere unos esfuerzos coherentes para actualizar estándares, proporcionar directrices, y para supervisarlos y reforzarlos en la práctica diaria. También requiere que los países se anticipen a los riesgos y apliquen contramedidas de acuerdo a sus necesidades. Esto incluye directrices o restricciones específicas, aumento de la transparencia o un estricto control estructural y sanciones inmediatas. La OCDE ayuda a los países a construir un marco de integridad, planificando buenas prácticas y desarrollando principios, directrices y herramientas. Para ello, el marco unifica los instrumentos, los procesos y las estructuras para prever «la integridad» y trata áreas vulnerables a la corrupción, particularmente aquellas en la interfaz de los sectores público y privado (por ej. contratación pública y grupos de expertos).

Este capítulo examina también las medidas para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en el gobierno central, incluyendo el ámbito y la transparencia de las declaraciones de conflicto de intereses y la protección de la denuncia de irregularidades. También éste revisa las actividades principales del gobierno con riesgo de corrupción, centrándose en la contratación pública.

25. LA DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES POR PARTE DE LOS QUE ADOPTAN DECISIONES

La confianza de los ciudadanos en el gobierno se debilita cuando los funcionarios públicos no son neutrales en la adopción de decisiones. En un momento en el que la interfaz entre el sector público y privado ha aumentado considerablemente, las medidas para prevenir y gestionar los conflictos de intereses son cruciales, con el fin de asegurar que la integridad de la adopción de decisiones no esté determinada por los intereses privados de los funcionarios públicos.

Para mantener la confianza pública en la integridad en la adopción de decisiones de los funcionarios, en la gran mayoría de los países miembros de la OCDE se han implementado políticas de conflicto de intereses que requieren que adopten decisiones (en particular los jefes de Estado, los primeros ministros, y los ministerios, así como los parlamentaristas) pongan de manifiesto públicamente sus intereses financieros. La declaración es un primer paso crítico, para determinar si los intereses privados podrían influenciar indebidamente la actuación de los funcionarios. La declaración puede también suportar la detección de un enriquecimiento ilícito.

Casi todos los países miembros de la OCDE han establecido que todos los miembros del gobierno y del Parlamento pongan de manifiesto públicamente sus intereses privados. Unos cuantos países han comenzado también a requerir esta declaración por parte de los funcionarios de la judicatura, tales como los jueces en Finlandia y en Hungría. Además, los países cada vez requieren más a los funcionarios en situaciones vulnerables, tales como la contratación pública, aduanas y administración de impuestos, que pongan de manifiesto sus intereses privados.

Facilitar información sobre activos y pasivos constituye el primer objetivo de los requisitos de la declaración. En la década pasada, el número de países que requirieron información sobre préstamos casi se ha triplicado. Asimismo, los países han puesto un mayor énfasis en la declaración de contratos de trabajo. El número de países que requiere información sobre empleo previo y futuro ha superado el doble en un esfuerzo por gestionar las «puertas giratorias» o el movimiento entre el sector público y privado, que ha recibido recientemente particular atención pública.

El aumento de la demanda de los ciudadanos de transparencia en la vida pública y un examen detallado por parte de los medios y los partidos de la oposición, ha aumentado las expectativas de la declaración por los funcionarios públicos de alto nivel. Aunque la gran mayoría de los países requieren que los que adoptan decisiones revelen más y más acerca de sus intereses privados para evitar conflictos potenciales, es mucho menos común poner a disposición del público estas declaraciones. Diez países proporcionan acceso total a los intereses privados revelados, en particular aquellos de legisladores y ministros. En

otros países la información proporcionada es con frecuencia para uso interno, y es confidencial.

Metodología y definiciones

Los datos se centran en las medidas de conflictos de intereses para los decisores del gobierno central que se encontraban ejerciendo sus funciones en los países miembros de la OCDE en 2000 y 2009. Los datos referidos a 2000 fueron recopilados por la OCDE mediante una encuesta y fueron originariamente publicados en *Confianza en el Gobierno* (2000). Los encuestados fueron delegados de los países miembros de la OCDE responsables de la integridad del gobierno central. Los datos se actualizaron en 2009 mediante una encuesta completada por los miembros del Grupo Experto en Conflictos de Interés de la OCDE. Un total de 28 países miembros de la OCDE respondieron tanto a la encuesta de 2000 como a la de 2009. El anexo D proporciona datos para cada país sobre los tipos de intereses privados revelados porque adoptan decisiones, y hasta qué punto están disponibles al público. También ofrece datos sobre República de Eslovaquia, que sólo respondió a la versión de 2009 de la encuesta.

Otras publicaciones

OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OCDE, París.

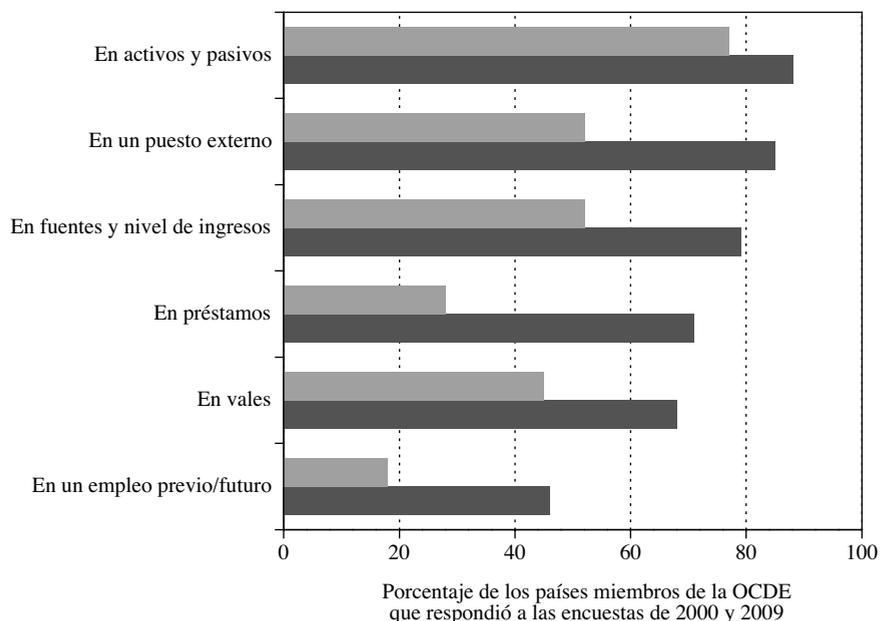
OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences*, OCDE, París.

Notas

25.1: Los datos no están disponibles sobre Grecia y República de Eslovaquia.

25.2: Los datos no están disponibles sobre Grecia y Dinamarca. «Totalmente» disponibles significa que todas las declaraciones requeridas se encuentran disponibles para el público; sin embargo, alguna información específica incluida en las declaraciones (tales como los números de cuenta bancaria) pueden no incluirse debido a una legislación que garantiza la privacidad. Los países cuya respuesta es que las declaraciones están parcialmente disponibles al público, publican las declaraciones de algunos que adoptan decisiones, aunque no todos y/o algunos, pero no todos los tipos de intereses (tales como activos y pasivos, pero no préstamos).

25.1. Porcentaje de países que requiere que los tomadores de decisiones del gobierno central hagan declaraciones sobre conflictos de interés (2000 y 2009)



25.2. Disponibilidad pública de revelaciones de interés privado por quienes toman decisiones en el gobierno central (2009)

Nivel de transparencia	Total	País
Completamente disponible al público	10	Australia, Rep. Checa, Hungría, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos
Parcialmente disponible al público	14	Austria, Bélgica, Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Corea, Países Bajos, Noruega, Polonia, República Eslovaca, España, Suiza
No disponible al público	2	México, Turquía
No requiere revelación	2	Islandia, Luxemburgo

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Integridad (2000 y 2009).

<<http://dx.doi.org/10.1787/724123642681>>

26. LA DECLARACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO: LA DENUNCIA DE IRREGULARIDADES

El riesgo de corrupción aparece significativamente en un entorno reservado. Facilitar los informes de una mala conducta puede ayudar sustancialmente a supervisar el cumplimiento y detectar dicha mala conducta. Los países miembros de la OCDE facilitan cada vez más procedimientos para los funcionarios públicos para «denunciar irregularidades» o destacar asuntos sobre la sospecha de malas conductas de otros funcionarios públicos y la violación de las leyes. La denuncia de irregularidades se ve como una manifestación de una cultura organizativa abierta, donde los funcionarios públicos son responsables y tienen confianza en los procedimientos para informar acerca de sus asuntos. También es vista como una solución para salvaguardar el interés público con el fin de mantener la confianza en las organizaciones públicas. Aunque la denuncia de irregularidades sigue siendo una acción de *bona fine* para defender el interés público, unos cuantos países, por ejemplo Corea, también han introducido incentivos financieros para facilitar dicha denuncia de irregularidades.

Desde el año 2000, muchos países miembros de la OCDE han desarrollado mecanismos para permitir a los funcionarios públicos denunciar más fácilmente una mala conducta. En cuanto a 2009 se refiere, 29 países miembros de la OCDE obligan a sus funcionarios públicos a informar acerca de malas conductas y/o proporcionan procedimientos para facilitar los informes, en comparación con los 21 países en el año 2000. En general, los informes acerca de los procedimientos se definen en la legislación y muchos países complementan estas normas con instituciones en Internet. Por ejemplo, en Australia, las Normativas del Servicio Público describen los requisitos mínimos para los programas de denuncia de irregularidades, mientras que los responsables de las organizaciones públicas deben establecer procedimientos específicos para presuntas infracciones del código de conducta. Además, en algunos países miembros de la OCDE, los funcionarios públicos están obligados por ley a informar acerca de malas conductas o de cualquier delito, incluyendo la corrupción. Por ejemplo, el artículo 40 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de Francia obliga a los funcionarios públicos a informar sobre supuestas violaciones de la ley, incluyendo el fraude y la corrupción, al fiscal.

Proporcionar la protección adecuada, incluyendo las salvaguardas legales y la asistencia institucional a los denunciantes de irregularidades, se ha convertido en un asunto importante de los países miembros de la OCDE. En referencia a 2009, casi el 90% de todos los países miembros de la OCDE, proporcionan algún tipo de protección para los denunciantes de irregularidades, con frecuencia legal. Varios países proporcionan anonimato y otros protegen a estos denunciantes del despido o de otras formas posibles de represalias.

Metodología y definiciones

Los denunciantes son personas que exponen formas impropias de actuar dentro del sector público. Los datos representan las leyes, las políticas o normas organizativas del gobierno central sobre la denuncia de irregularidades que estaban en vigor en 2000 y 2009, incluyendo procedimientos y protección para los denunciantes. Los datos referidos al año 2000 se recopilaron por parte de la OCDE, mediante una encuesta y fueron originalmente publicados en *Confianza en el Gobierno* (2000). Los encuestados fueron delegados de países miembros de la OCDE responsable de la integridad del gobierno central. Los datos se actualizaron en 2009 mediante una encuesta completada por los miembros del Grupo Experto en Conflictos de Interés de la OCDE. Un total de 29 países miembros de la OCDE, respondieron tanto a la encuesta de 2000 como a la de 2009. Por tanto, los datos presentados en 26.1 y 26.2 representan el porcentaje de los 29 países para los cuales los datos están disponibles referidos al año 2000 y al 2009, y que respondieron a las preguntas de la encuesta de forma afirmativa. El Anexo D proporciona datos para cada país sobre los procedimientos en vigor para los funcionarios públicos con el fin de informar sobre malas conductas y los tipos de protección ofrecidos. También ofrece datos sobre República de Eslovaquia, que sólo respondió a la versión de 2009 de la encuesta.

Otras publicaciones

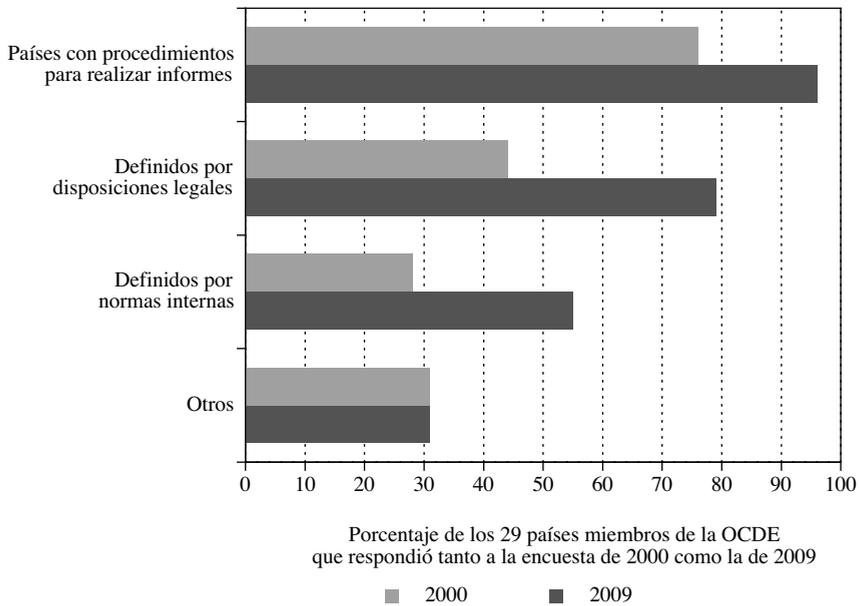
Brown, A.J. (ed.) (2008), *Whistle-blowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*, ANU E-Press, Universidad Nacional de Australia, Canberra.

OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OCDE, París.

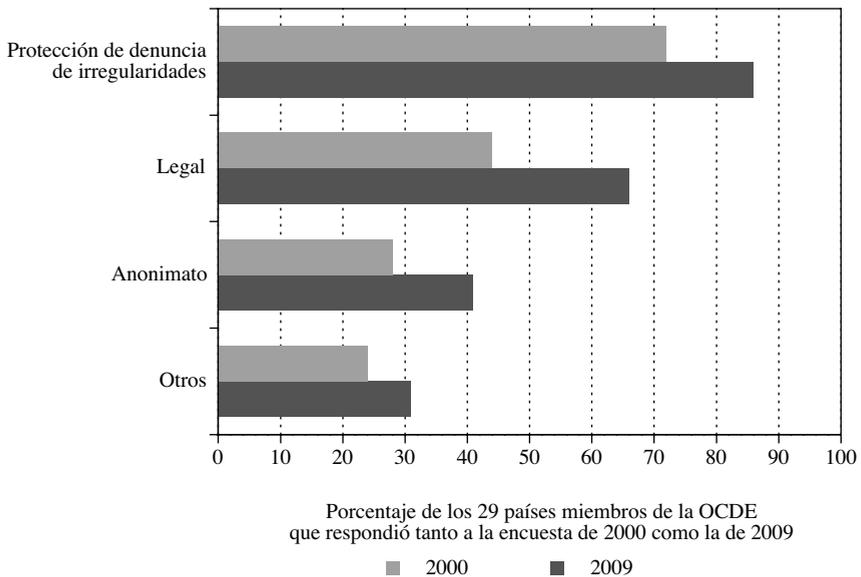
Nota

Los datos no se encuentran disponibles para República de Eslovaquia.

26.1. Procedimientos para funcionarios para informar acerca de malas conductas (2000 y 2009)



26.2. Países que ofrecen protección a los denunciantes de irregularidades (2000 y 2009)



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Integridad (2000 y 2009).

<<http://dx.doi.org/10.1787/724174752276>>

27. LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Conocer las principales fuentes y formas de la corrupción ayuda a los que adoptan decisiones a centrarse en los esfuerzos anticorrupción, y a desembolsar recursos para establecer contramedidas eficaces. Una encuesta a directivos de empresas multinacionales, llevada a cabo por el Foro Económico Mundial en 2006, señaló a la contratación pública como la actividad gubernamental más vulnerable a la corrupción en los países miembros de la OCDE y en otros.

La contratación pública, la adquisición por parte de los gobiernos y de las empresas públicas estatales, bienes, servicios y reformas, es una actividad económica donde la corrupción tiene un impacto potencialmente alto sobre el dinero de los contribuyentes. Los intereses financieros en juego, el volumen de transacciones a nivel global, la estrecha interacción entre el sector público y el privado, y las tensiones generadas al introducir otros objetivos políticos (por ejemplo, la innovación, medioambiental) la hacen particularmente vulnerable a la corrupción.

La envergadura de los mercados de contratación pública varía de unos países a otros que son miembros de la OCDE, desde el 10% del PIB de Grecia hasta el 25% en República Checa, Holanda y República de Eslovaquia. La contratación pública va en aumento a medida que los gobiernos implementan programas de estímulo fiscal en respuesta a las crisis económicas y financieras, muchos de los cuales incluyen un aumento en el gasto en proyectos de infraestructura, tales como carreteras y puentes. Este gran aumento de los gastos y de la contratación pública del gobierno, podría incrementar el riesgo de corrupción y requiere que los países también aumenten su capacidad para gestionar y supervisar el ciclo de contratación pública.

Tras haber sido desarrollados y acordados por todos los países miembros de la OCDE, los Principios para la Mejora de la Integridad en la Contratación Pública de la OCDE, éstos representan los estándares comunes para prevenir el despilfarro, el fraude y la corrupción en todo el ciclo de contratación pública; desde la definición de las necesidades hasta la licitación, la gestión de contratos y el pago. Estos principios proporcionan un programa para mejorar la transparencia, para una buena gestión, y para la prevención de malas conductas, así como un control y responsabilidad para planificar y minimizar el riesgo de corrupción, y proporcionar así un terreno de juego igualatorio para las empresas.

Metodología y definiciones

Los datos presentados en 27.1 sobre el nivel de riesgo de soborno percibido en determinadas actividades gubernamentales son del *Informe de Competitividad Mundial* del Foro Económico Mundial de 2006-2007. Se basan en una encuesta llevada a cabo entre enero y junio de 2006, en los 11.297 líderes más destacados de empresas de gestión en 125 países. A los encuestados se les preguntó cómo empresas comunes harían pagos extra o sobornos no documentados en conexión con las concesiones administrativas, los pagos de impuestos, la concesión de contratos públicos y las decisiones judiciales favorables. Las respuestas van desde 1 (común) y 7 (nunca ocurre).

Los datos presentados en 27.2 sobre la envergadura del mercado de contratación pública relativa al PIB son de Eurostat, y se encuentran únicamente disponibles para los 19 países miembros de la OCDE que también son miembros de la Unión Europea. El valor total de la contratación pública es la suma de la contratación de utilidades y las cantidades siguientes de cuentas nacionales de los países: consumo inmediato, formación del capital fijo bruto y las transferencias sociales en especie relacionadas con el gasto en productos suministrados a los hogares mediante productores de mercado (pagaderos).

Otras publicaciones

López-Claros, A. *et al.* (eds.) (2006), *Global Competitiveness Report 2006-2007: Creating an Improved Business Environment*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Nueva York.

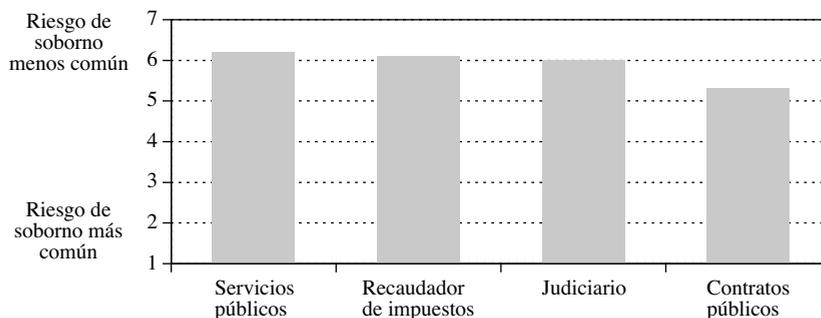
OECD (2007), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OCDE, París.

OECD (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OCDE, París.

Nota

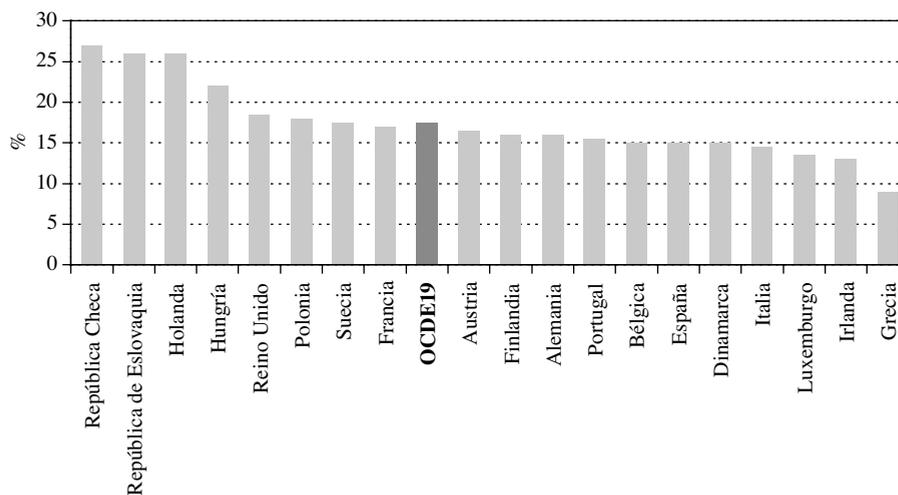
27.2: Los datos se aportan de los 19 países miembros de la OCDE que también son miembros de la Unión Europea. Los siguientes países miembros de la OCDE no se incluyen en los datos de Eurostat: Australia, Canadá, Islandia, Japón, Corea, México, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Turquía y EE UU.

27.1. Promedio de nivel de riesgo de soborno percibido en determinadas actividades gubernamentales de los países miembros de la OCDE (2006)



Fuente: Foro Económico Mundial, Encuesta de Opinión del Ejecutivo (2006), <www.weforum.org/documents/gcr0809/index.html>.

27.2. Contratación pública como porcentaje del PIB (2006)



Fuente: Eurostat (2006)

<<http://dx.doi.org/10.1787/724227300453>>

CAPÍTULO X

EL GOBIERNO ABIERTO Y CON CAPACIDAD DE REACCIÓN

28. La legislación del gobierno abierto
29. La disponibilidad del e-gobierno
30. La madurez del servicio del e-gobierno
31. El uso de los servicios del e-gobierno

Los ciudadanos mejor educados e informados demandan cada vez más fiabilidad en la adopción de decisiones de gobierno, y servicios más accesibles y fáciles de usar. El e-gobierno es un facilitador clave para conseguirlo. Un gobierno abierto y receptivo, tiene transparencia en las acciones de gobierno, la accesibilidad a los servicios e información del gobierno, y la receptividad del gobierno a nuevas ideas, demandas y necesidades. La aportación de información efectiva y eficiente y la prestación de los servicios al público son elementos clave en la mejora de la fiabilidad y confianza en el gobierno. La crisis actual ha forzado a los gobiernos a tomar decisiones urgentes y rápidas con un compromiso limitado para el público en el proceso de adopción de decisiones. Ser confiable, transparente y receptivo durante la implementación de las soluciones a la crisis es imperativo para mantener la confianza pública.

Este capítulo hace un seguimiento de la respuesta de los países miembros de la OCDE a las demandas de mayor apertura a la aprobación de la legislación sobre el acceso a la información, privacidad, protección de datos y procedimientos administrativos, así como sobre la creación de oficinas de Defensoría del Pueblo y de Entidades Fiscalizadoras Superiores. También presenta indicadores que evalúan la disponibilidad de un país para el desarrollo e implementación de e-gobierno, y mide también el suministro, madurez y uso de los servicios de e-gobierno. Los datos permiten la comparación del marco legal para gobierno abierto y receptivo entre países y evalúan el grado hasta el que los países están utilizando el e-gobierno como medio de mejorar la calidad de los servicios públicos.

28. LA LEGISLACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

Hoy, el marco legal para el gobierno abierto está ampliamente difundido en los países miembros de la OCDE, y está constituido por:

- **Las leyes de acceso a la información**, que dan derecho a los ciudadanos a acceder a la información del gobierno. Éste es un prerrequisito para el control y la participación pública.
- **Las leyes sobre privacidad y protección de datos** fijan a su vez parámetros que establezcan cuándo la información no puede ser aportada al público por el interés de la protección de datos personales.
- **Las leyes sobre procedimientos administrativos** establecen algunas garantías a los ciudadanos en sus relaciones con el gobierno, y establecen unos mecanismos para mantener la confiabilidad de los organismos administrativos.
- **Las leyes sobre instituciones de Defensoría del Pueblo** establecen un lugar de contacto para las quejas, apelaciones y reclamaciones de indemnización de los ciudadanos en sus relaciones con órganos públicos.
- **Las leyes sobre Entidades Fiscalizadoras Supremas** hacen una fiscalización independiente de las cuentas públicas, y la ejecución de los programas y los proyectos del gobierno.

Este marco legal ha evolucionado a ritmo constante durante los últimos 50 años. Entre los 24 países que eran miembros de la OCDE en 1980, menos de un tercio tenían legislación sobre acceso a la información. En general, los países nórdicos fueron los primeros en adoptar estas leyes. El impulso para el gobierno abierto ganó fuerza en los años noventa, y para 2001 el número de países que habían aprobado una legislación de acceso a la información era casi el doble. Para 2008, 29 de los 30 países miembros habían adoptado leyes de acceso a la información. Algunos países miembros de la OCDE han incorporado incluso principios de gobierno abierto a sus Constituciones (p.ej., Austria, Hungría y Polonia).

El marco institucional que se precisaba para implementar y hacer cumplir estas leyes ha crecido rápidamente. Como complemento a las garantías legales para la privacidad de los datos personales adoptadas en la mayoría de países miembros de la OCDE, más de dos tercios de los países miembros de la OCDE han establecido Comisiones Parlamentarias para la protección de datos y privacidad. En 1960, sólo Suecia, Finlandia y Dinamarca contaban con una defensoría del pueblo; hoy, el 90% de los países miembros de la OCDE tienen tales instituciones o sus equivalentes. Todos los países miembros de la OCDE tienen Entidad Fiscalizadora Superior, y en la mayoría de los casos es un organismo independiente que informa directamente al Parlamento.

Metodología y definiciones

Los datos son un extracto de un conjunto más amplio de datos actualizado por última vez en abril de 2008, por representantes de los gobiernos ante el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. La Tabla 28.1 observa las legislaciones específicas en vigor, y las figuras 28.2 y 28.3 están basadas en los datos del primer proyecto de ley a nivel nacional. El defensor del pueblo es un fiscalizador independiente que interviene en nombre de los ciudadanos alegando que han recibido un mal trato por parte de la burocracia. Ninguna de las tablas o figuras evalúa la efectividad de la implementación, uso o cumplimiento de estas leyes.

Otras publicaciones

OECD (2001), *Citizens As Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OCDE, París.

OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OCDE, París.

OECD (2009), *Focus On Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OCDE, París.

Nota

28.1: Aunque Italia no cuenta con un defensor del pueblo nacional, se da extensa cobertura a través de instituciones de defensoría del pueblo sub-nacionales y una comisión designada por el gobierno supervisa la implementación de la ley sobre acceso a la información pública. Turquía aprobó una ley sobre un defensor del pueblo nacional en 2006 que fue posteriormente suspendida por el dictamen de su Tribunal Constitucional. Aunque Suiza no tiene un defensor del pueblo, la ley de protección de datos designa a una persona para orientar y monitorear la interpretación de la ley, y la ley de transparencia asume que esta persona sirve también como mediador. En países sin leyes específicas sobre procedimientos administrativos, como Canadá e Irlanda, otra legislación (p.ej., libertad de información o privacidad / protección de datos) establece mecanismos para que los ciudadanos mantengan la confianza en los gobiernos.

28.1. Vista general de legislación presente e instituciones para gobierno abierto (2008)

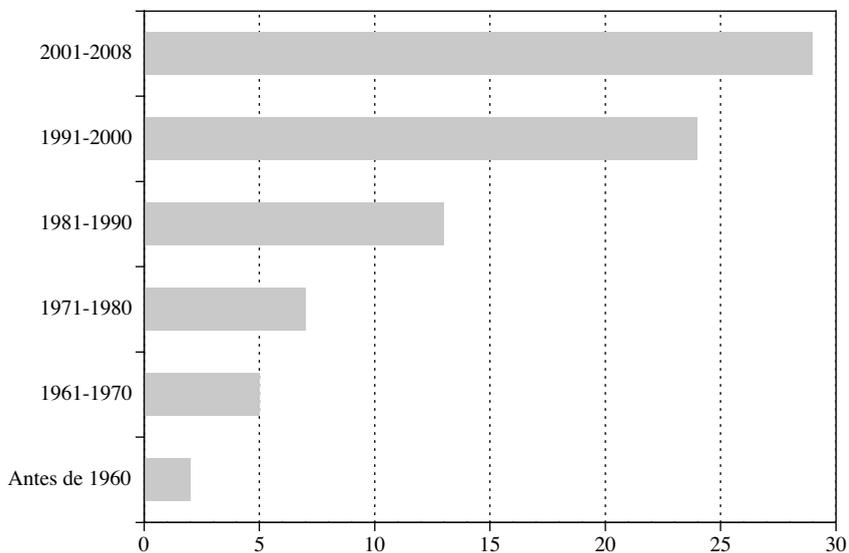
	Libertad de información	Privacidad/ Protección de datos	Procedimientos administrativos	Defensor del pueblo / comisionado	Institución suprema de auditoría
Australia	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	●	●
Bélgica	●	●	○	●	●
Canadá	●	●	○	●	●
Rep. Checa	●	●	●	●	●
Dinamarca	●	●	●	●	●
Finlandia	●	●	●	●	●
Francia	●	●	●	●	●
Alemania	●	●	●	●	●
Grecia	●	●	●	●	●
Hungría	●	●	●	●	●
Islandia	●	●	●	●	●
Irlanda	●	●	○	●	●
Italia	●	●	●	●	●
Japón	●	●	●	●	●
Corea	●	●	●	●	●
Luxemburgo	○	●	●	●	●
México	●	○	●	●	●
Países Bajos	●	●	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●
Noruega	●	●	●	●	●
Polonia	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●	●
Rep. Eslovaca	●	●	○	●	●
España	●	●	●	●	●
Suecia	●	●	●	●	●
Suiza	●	●	●	○	●
Turquía	●	○	○	○	●
Reino Unido	●	●	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	○	●
Unión Europea	●	●	○	●	●

● Legislación en vigor.

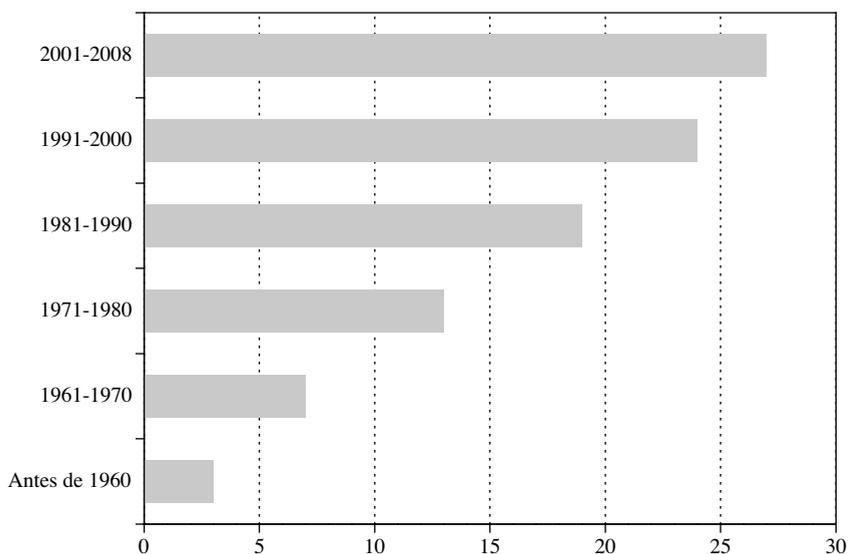
○ Legislación no en vigor.

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Gestión Estratégica de Recursos Humanos en el Gobierno (2006) y Encuesta CEPD (2006).

28.2. Número de países miembros de la OCDE con leyes sobre acceso a la información (1960-2008)



28.3. Número de países miembros de la OCDE con leyes sobre instituciones de defensoría del pueblo (1960-2008)



Fuente: OCDE (2009), Ciudadanos como objetivo: Compromiso público para unos servicios y una política mejores, OCDE, París.

<<http://dx.doi.org/10.1787/724244543146>>

29. LA DISPONIBILIDAD DEL E-GOBIERNO

Un alto nivel de disponibilidad para desarrollar e implementar servicios de e-gobierno, es un prerrequisito para un sector público innovador y de alto rendimiento que proporcione servicios integrados, haciendo la vida más cómoda a sus ciudadanos y empresas. La disponibilidad del e-gobierno es por lo tanto un indicador significativo de si un país está preparado o no para cosechar las eficiencias ganadas de las Administraciones Públicas que usan las tecnologías de la información y la comunicación (ICT).

El índice de disponibilidad de e-gobierno de Naciones Unidas, es un indicador combinado de la prestación de la demanda potencial y la consolidación de los servicios de e-gobierno. Los países miembros de la OCDE ponen de relieve una gran capacidad para desarrollar e implementar servicios de e-gobierno. Esto se caracteriza generalmente por una extensa infraestructura de banda ancha; un repositorio de información electrónica sobre leyes y políticas de gobierno, incluyendo enlaces a información archivada y formularios descargables; y un alto nivel de comodidad con las tecnologías de la información y de la comunicación por parte de ciudadanos y las empresas. Los países con mayor índice de disponibilidad tienden a tener, además, una gran cantidad de funciones transaccionales y de e-comercio en sus páginas web de gobierno. Como anotan las Naciones Unidas en su encuesta sobre e-gobierno de 2008, todos los países escandinavos con los tres marcadores más altos en el índice de disponibilidad comparten, generalmente, situaciones de e-gobierno (p.ej., la accesibilidad y penetración de infraestructura electrónica) y estrategias (p.ej., la prestación de servicios en línea). Cada país tiene dos principales páginas web de gobierno: una que es informativa, y otra que es una puerta de acceso a los servicios de e-gobierno. Además, los ciudadanos y empresas pueden acceder a muchos servicios, y completar muchas transacciones en línea. Sin embargo, similares niveles de disponibilidad para el e-gobierno pueden resultar desde diferentes puntos de vista.

El acceso a Internet es prerrequisito para que los ciudadanos y empresas usen servicios de e-gobierno, y por lo tanto es un indicador principal de la disponibilidad de los países para hacer uso de las eficiencias potenciales de las ICT. La penetración de banda ancha ha aumentado significativamente en la mayoría de países miembros de la OCDE en los últimos cinco años, dado que los países han hecho inversiones importantes en sus infraestructuras de telecomunicaciones.

Metodología y definiciones

El índice de disponibilidad de e-gobierno de Naciones Unidas es un índice compuesto aceptado internacionalmente, y que mide la capacidad de los gobiernos para desarrollar e implementar servicios de e-gobierno. El índice va de 0 (bajo nivel de disponibilidad) a 1 (alto nivel de disponibilidad). Éste está incluido dentro del marco de trabajo de la encuesta global de e-gobierno de las Naciones Unidas, y el indicador consiste a su vez de tres sub-índices: el índice de medición web; el índice de infraestructura en telecomunicaciones, y el índice de capital humano.

El índice de medición web, califica a los países basado en la cobertura, sofisticación y disponibilidad de e-servicios y e-productos. El índice categoriza a los países como poseedores de presencia de e-gobierno emergente, mejorada, interactiva, transaccional o integrada a red.

El índice de infraestructura en telecomunicaciones es un promedio ponderado de 5 medidas de capacidad de infraestructura ICT para 100 personas: número de ordenadores personales, número de usuarios de Internet, número de líneas telefónicas, número de suscriptores de banda ancha, y número de teléfonos móviles.

El índice de capital humano es un promedio ponderado de la tasa de alfabetización adulta (tramo de dos tercios) y el ratio de registro bruto primario, secundario y terciario combinados (tramo de un tercio). Para más información sobre la metodología usada para construir este índice, véase la fuente indicada más abajo. Nótese que no toma en cuenta otros importantes aspectos potenciales de la disponibilidad, como las leyes sobre privacidad y protección de datos.

La penetración de banda ancha es el número de suscriptores de banda ancha (DSL, Cable, Fibra óptica/LAN, otros) por cada 100 habitantes, y está basada en datos recogidos por la OCDE de gobiernos de países miembros. El cuadro 29.2 muestra el cambio acumulativo e incremental en las suscripciones de banda ancha entre 2003 y 2008.

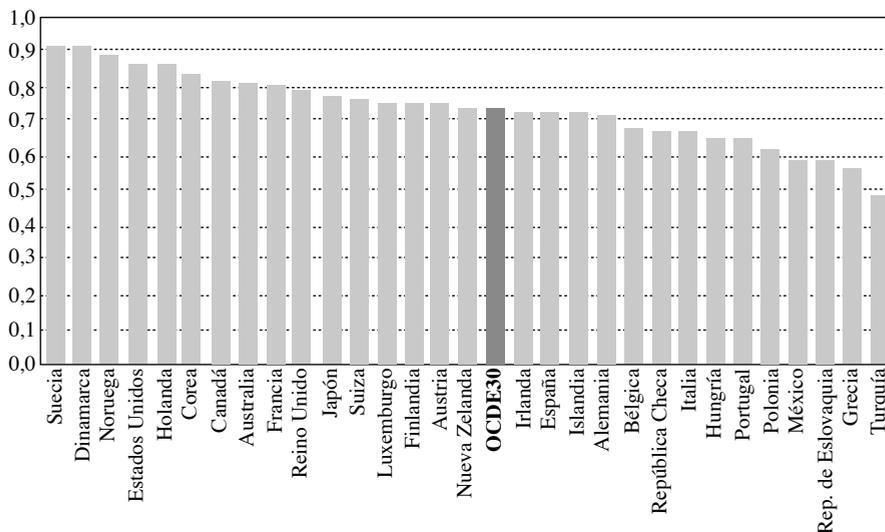
Otra publicación

Naciones Unidas (2008), Encuesta de e-gobierno, *From e-Government to Connected Governance*, Publicación de Naciones Unidas, Nueva York.

Nota

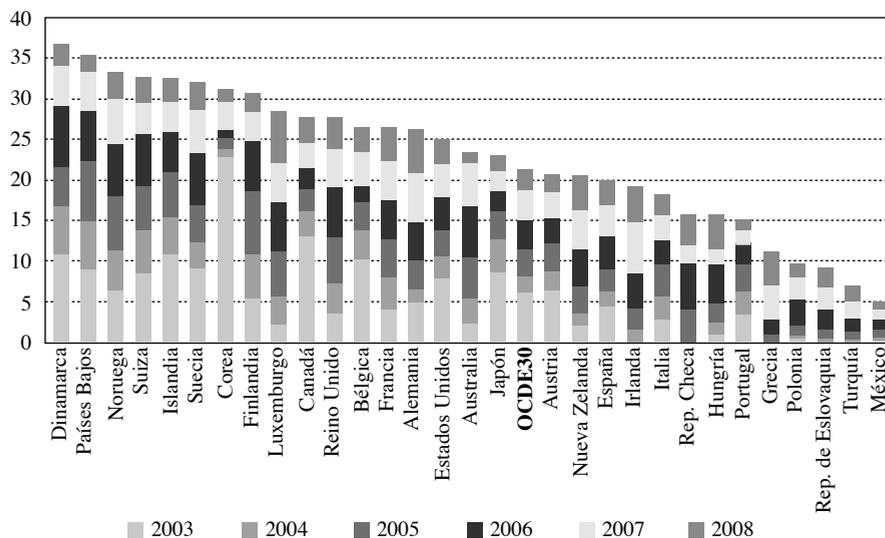
29.1: Para Austria, la encuesta de NU de 2008 no incluyó el portal principal nacional de e-gobierno *Help.gv.at*. Complementa las páginas web de autoridades centrales, regionales y locales dando acceso en pocos pasos a la información y a servicios de transacción para ciudadanos y negocios, jugando así un papel clave en el e-gobierno austríaco.

29.1. Índice de disponibilidad de e-gobierno (2008)



Fuente: Base de Conocimiento de la disposición del e-gobierno de las Naciones Unidas. Datos extraídos a 30 de julio de 2008.

29.2. Acumulado de suscripciones de banda ancha por cada 100 habitantes (2003-2008)



Fuente: Portal de Banda Ancha de la OCDE (2008).

<<http://dx.doi.org/10.1787/724248078408>>

30. LA MADUREZ DEL SERVICIO DEL E-GOBIERNO

Desde el año 2000, los países miembros de la OCDE han estado trabajando para poner en línea todos los servicios públicos completamente a disposición de los ciudadanos y de las empresas. Además de las eficiencias potenciales ganadas reduciendo la carga administrativa sobre los clientes, desarrollar e implementar servicios integrados de e-gobierno a menudo requiere que los gobiernos estandaricen datos y procesos internos para integrar funciones de tramitación en el sector público. Sin embargo, algunos países tienen restricciones legales o regulatorias que los limitan, e impiden que compartan sus datos para la integración del servicio. Sin embargo, la madurez del servicio de e-gobierno puede ser un medidor del grado al que los países están generando eficiencias internas a través del uso de ICT.

La Comisión Europea ha desarrollado un modelo internacionalmente reconocido para analizar la madurez de 20 servicios principales de e-gobierno usando tres indicadores. El indicador de sofisticación retrata el progreso de un país al poner totalmente a disposición todos sus servicios en línea. El indicador de disponibilidad completa en línea evalúa el número de servicios públicos que pueden ser completamente manejados en línea (p.ej., los ciudadanos y las empresas pueden presentar formularios y pagos cumplimentados en línea, además de encontrar información acerca del servicio). El indicador de portal nacional evalúa el grado al que la página web principal del gobierno proporciona un punto de ingreso directo para que los usuarios accedan a servicios públicos.

En promedio, los países miembros de la OCDE supervisados por la Comisión Europea exhiben un alto grado de madurez de servicio de e-gobierno. Austria, Portugal y Reino Unido son líderes con respecto a la sofisticación y disponibilidad en línea. Las naciones europeas miembros de la OCDE muestran la mayor disparidad en el porcentaje de los 20 servicios públicos que están completamente disponibles en línea, yendo desde 20% en Suiza a casi 100% en Austria.

Metodología y definiciones

Los indicadores de la Unión Europea están basados en un grupo de 20 servicios principales:

- 12 servicios orientados al ciudadano: impuesto de la renta, servicios de búsqueda de empleo, prestaciones de la Seguridad Social, documentación personal, matriculación de vehículos, licencias de construcción, informes policiales, bibliotecas públicas, certificados, registros de educación superior, anuncios móviles y servicios orientados a la salud.
- 8 servicios orientados a empresas: cotizaciones sociales de empleados, impuestos de sociedades, IVA, alta de nuevas empresas, presentación de datos a oficinas estadísticas, declaraciones de aduana y licencias relacionadas con el medio ambiente.

Los tres indicadores están basados en un modelo que define cinco etapas de la madurez del servicio de e-gobierno: información, interacción de una vía (formularios descargables), interacción de doble vía (formularios electrónicos), transacción (gestión electrónica completa del caso), y personalización (proactiva, automatizada).

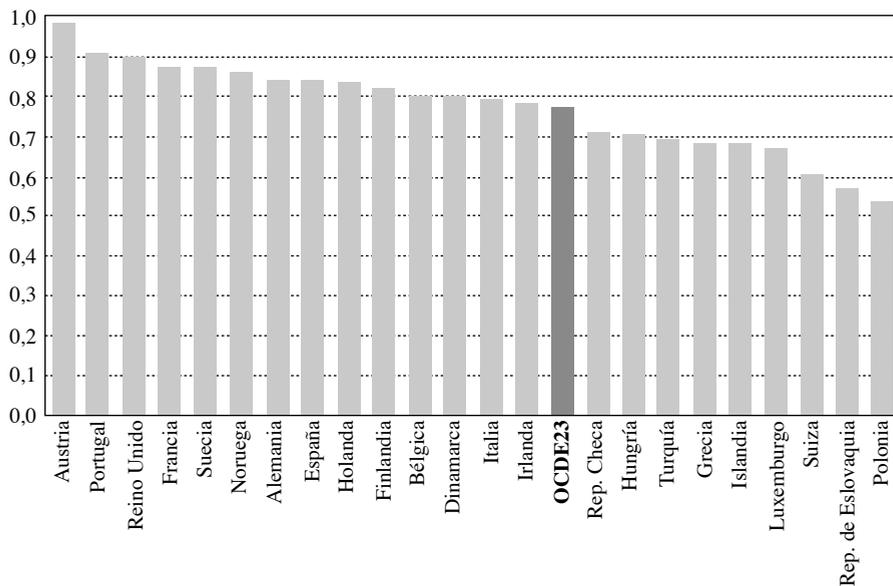
El indicador de sofisticación marca la posición de los países de acuerdo a la fase de desarrollo de sus servicios de e-gobierno, e indica el nivel promedio de madurez del servicio. El índice va de 0 (ningún servicio disponible en línea) a 1 (alto grado de disponibilidad y madurez de servicios de e-gobierno). El indicador de disponibilidad completa en línea, calcula el porcentaje de servicios que han alcanzado la cuarta fase de madurez. El indicador del portal nacional evalúa el porcentaje de los servicios públicos principales accesibles a través del portal nacional, y si cuenta con opciones de personalización como funciones de ingreso de usuarios registrados, el número de maneras en las que los usuarios pueden acceder a servicios (como por departamento, tipo de servicio o suceso vital), y si su identidad visual y gráficos son consistentes. El índice va de 0 (bajo nivel de accesibilidad) a 1 (alto grado de accesibilidad). Encontrará más información sobre estos índices en la lista mencionada líneas abajo.

Notas

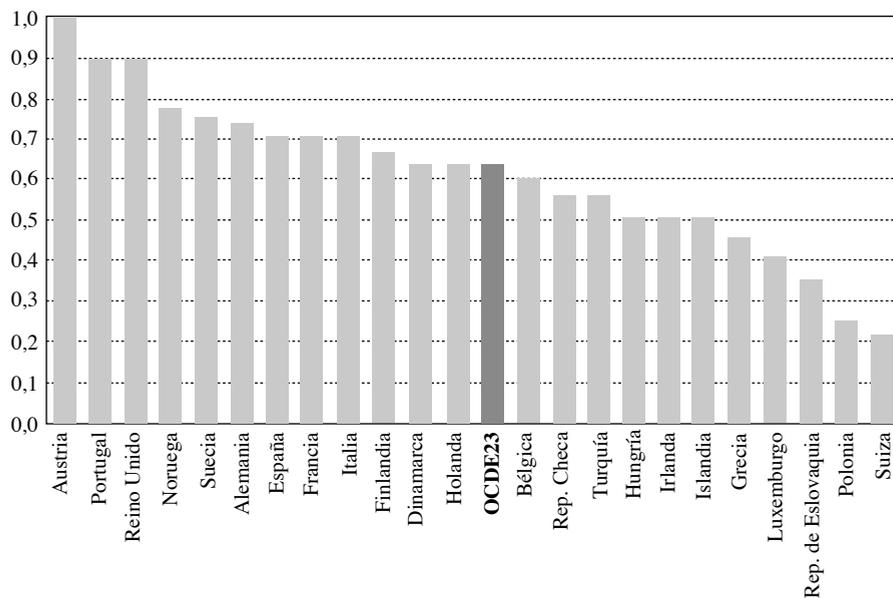
Los datos fueron proporcionados por 23 países europeos miembros de la OCDE supervisados por la Comisión Europea. Los siguientes países miembros de la OCDE no están incluidos en los datos de la Comisión Europea: Australia, Canadá, Japón, Corea, México, Nueva Zelanda y EE UU.

30.3: No hay datos disponibles de Turquía. Los datos de Dinamarca fueron recogidos en 2006 y se refieren a *danmark.dk*, un portal nacional que estaba siendo dado de baja y reemplazado por *borger.dk* el 1 de enero de 2007. En octubre de 2008, una nueva edición de *borger.dk* fue lanzada incluyendo opciones de personalización.

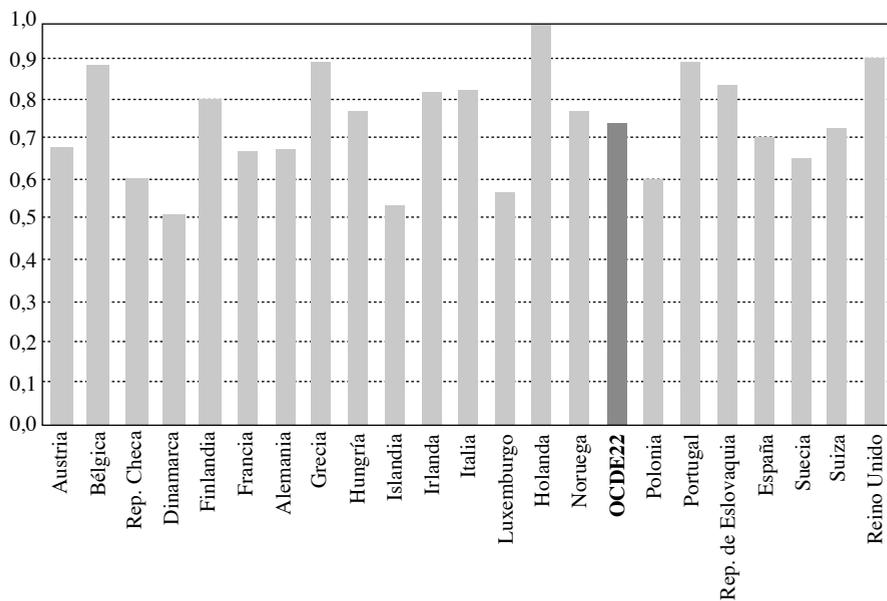
30.1. Sofisticación de servicios de e-gobierno (2007)



30.2. Disponibilidad completa en línea de servicios de e-gobierno (2007)



30.3. Evaluación del portal nacional (2007)



Fuente: EC DGISM (2007), *The User Challenge: Benchmarking the Supply of Online Public Services*, Séptima Medida.

<<http://dx.doi.org/10.1787/724255206300>>

31. EL USO DE LOS SERVICIOS DEL E-GOBIERNO

Para que el e-gobierno tenga éxito y para que se perciban completamente sus eficiencias, los ciudadanos y las empresas deben estar dispuestos a usar servicios de e-gobierno regularmente. La consistencia de aquellos servicios y las eficiencias internas asociadas con el uso que se haga de ellos, podrán ser percibidas sólo si las personas usan este canal de acceso.

Un porcentaje significativamente más alto de empresas que ciudadanos usan servicios de e-gobierno, en parte porque los gobiernos pueden requerir más fácilmente el uso de comunicaciones digitales para las empresas de lo que pueden hacerlo a los ciudadanos. El uso de los servicios de e-gobierno por parte de ciudadanos y empresas se ha incrementado en años recientes en la mayoría de países miembros de la OCDE supervisados por la Comisión Europea. Sin embargo, al compararse con la disponibilidad de los servicios de e-gobierno, el uso de los ciudadanos se mantiene bajo, aun en los países líderes.

Muchos países miembros de la OCDE supervisados por la Comisión Europea están tratando de determinar por qué los servicios de e-gobierno no están logrando niveles mayores de uso. Porque el acceso a Internet es prerequisite para el uso de servicios en línea, la penetración de la infraestructura de banda ancha en la sociedad es un elemento motivador para su uso en la sociedad. Los datos exhiben una alta correlación entre la penetración de la banda ancha, y el uso de servicios de e-gobierno por parte de los ciudadanos.

Metodología y definiciones

Los indicadores de uso de servicios de e-gobierno por parte de los ciudadanos y las empresas están basados en datos reunidos por Eurostat. Los datos son parte de la base de datos estadísticos de la sociedad de la información de Eurostat que evalúa la participación de los ciudadanos y empresas usando Internet para interactuar con los servicios públicos. Los datos se han recogido sólo de países europeos.

El indicador de uso de e-gobierno por parte de ciudadanos mide el porcentaje de los individuos (de 16 a 74 años de edad) que usaron Internet para interactuar con autoridades públicas en los tres meses precedentes a la encuesta. Los datos son recogidos a través de la Encuesta anual de la comunidad de Eurostat sobre el uso de ICT en hogares e individuos.

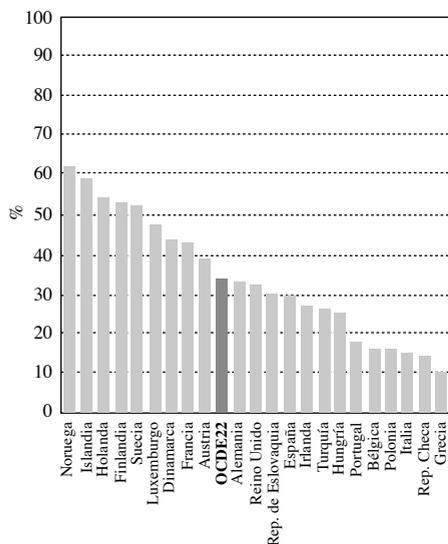
El indicador de uso de e-gobierno por parte de empresas mide el porcentaje de empresas usando Internet para interactuar con órganos públicos. Sólo se ha incluido a empresas con diez empleados o más. Los datos son recogidos a través de la Encuesta anual modelo de Eurostat sobre el uso de ICT y e-comercio en empresas.

La OCDE calculó la correlación entre penetración de banda ancha y el uso ciudadano de servicios de e-gobierno usando un indicador de penetración de banda ancha definido por la OCDE y los datos de Eurostat sobre uso ciudadano. El indicador de penetración de banda ancha es el número de suscriptores de banda ancha (DSL, Cable, Fibra óptica/LAN, otros) por cada 100 habitantes. El coeficiente de correlación es 0.803.

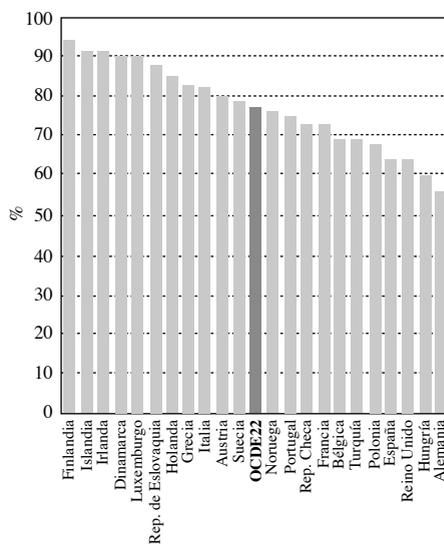
Nota

Los datos fueron proporcionados por 22 países miembros de la OCDE supervisados por la Comisión Europea. Los siguientes países miembros de la OCDE no están incluidos en los datos de la Comisión Europea: Australia, Canadá, Japón, Corea, México, Nueva Zelanda, Suiza y EE UU.

31.1. Porcentaje de ciudadano usando servicios de e-gobierno (2008)

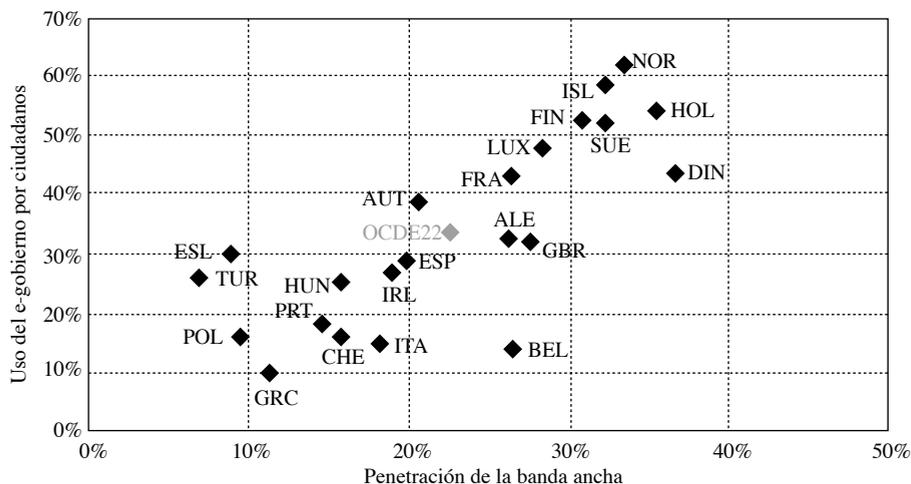


31.2. Porcentaje de empresas usando servicios de e-gobierno (2008)



Fuente: Eurostat (2008), <http://ec.europa.eu/eurostat>. Datos consultados a 22 de julio de 2009. Los datos para Turquía provienen de Turkostat.

31.3. relación entre penetración de banda ancha y de servicios de e-gobierno al ciudadano (2008)



Fuente: Estadísticas de banda ancha de la OCDE de 2007 (<www.oecd.org/sti/ict/broadband>) y Eurostat (2008).

<<http://dx.doi.org/10.1787/724264662272>>

ANEXO A

METODOLOGÍA DE LOS TOTALES DE INGRESOS

La siguiente tabla proporciona una información detallada sobre cómo los totales de impuestos, cotizaciones sociales, concesiones y otros ingresos presentados en los indicadores del 1 al 3, se elaboraron a partir de los datos de las Cuentas Nacionales de la OCDE.

Tabla A1: Totales de ingresos

Etiqueta en <i>Government at Glance</i>	Etiqueta en el Sistema de Cuentas Nacionales	Código en los Datos de Cuentas Nacionales OCDE (Tabla 12: Totales principales del gobierno general)
IMPUESTOS		
Impuestos indirectos	Impuestos a la producción e importación por cobrar	GD2R
Impuestos directos	Impuestos presentes sobre el ingreso y la riqueza por cobrar	GD5R
Impuestos de capital	Impuestos al capital	GD91R
COTIZACIONES SOCIALES		
Cotizaciones sociales	Cotizaciones sociales	GD61R
SUBVENCIONES Y OTRAS RENTAS		
Subvenciones presentes y de capital	Otras transferencias corrientes por cobrar Otras transferencias de capital y subvenciones de inversión por cobrar	GD7R GD92R_D99R
Ventas y tasas	Acciones de mercado y acciones para uso propio final Pagos de otras acciones fuera del mercado	GP11_P12R GP131R
Impuesto a la propiedad	Impuestos sobre la propiedad por cobrar	GD4R
Subvenciones	A subvenciones de producción por cobrar	GD39R
TOTAL DE INGRESOS	Total de ingresos	GTR

ANEXO B

LA CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO (CFG)

CFG de primer y de segundo nivel

Desarrollada por la OCDE, la Clasificación de las Funciones del Gobierno (CFG) clasifica los datos sobre gastos gubernamentales del Sistema de Cuentas Nacionales para el propósito para el que los fondos se emplean. Tal y como muestra la Tabla B.1, la CFG de primer nivel divide los datos sobre gastos en diez grupos «funcionales» o subsectores de gastos (tales como defensa, educación y protección social) y la CFG de segundo nivel continúa dividiendo cada grupo de primer nivel hasta en nueve subgrupos. Mientras que los datos de la CFG de primer nivel están disponibles para 27 de los 30 países miembros de la OCDE, los datos de la CFG de segundo nivel se encuentran únicamente disponibles para 13 países miembros europeos de la OCDE.

Tabla B.1. CFG de primer y segundo nivel

Primer nivel	Segundo nivel
Servicios públicos generales	<ul style="list-style-type: none"> • Órganos ejecutivo y legislativo, asuntos financieros y fiscales, asuntos externos • Ayuda económica exterior • Servicios generales • Investigación básica • Servicios públicos generales I+D • Servicios s.c. públicos generales • Transacciones de la deuda pública • Transferencias de carácter general entre diferentes niveles del gobierno
Defensa	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa militar • Defensa civil • Ayuda militar exterior • Defensa I+D • Defensa s.c.
Seguridad y orden público	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de policía • Servicios de protección contra incendios • Tribunales • Prisiones • Seguridad y orden público I+D

Tabla B.1. **CFG de primer y segundo nivel (cont.)**

Primer nivel	Segundo nivel
Asuntos económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos de la economía general, comerciales y laborales • Agricultura, producción y construcción • Transporte • Comunicación • Otras industrias • Asuntos económicos I+D • Asuntos económicos s.c.
Protección medioambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión del despilfarro • Gestión del malgasto de agua • Disminución de la contaminación • Protección de la biodiversidad y el paisaje • Protección medioambiental I+D
Servicios de comunidad y vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la vivienda • Desarrollo de la comunidad • Suministro de agua • Alumbrado de la calle • Servicios de las viviendas I+D y de la comunidad • Servicios s.c. de las viviendas y de la comunidad • Productos médicos, aplicaciones y equipamiento
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de las viviendas I+D y de la comunidad • Servicios de pacientes externos • Salud I+D • Salud s.c.
Ocio, cultura y religión	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios deportivos y de ocio • Servicios culturales • Servicios publicitarios y de radiodifusión • Servicios religiosos y otros servicios de la comunidad • Ocio, cultura y religión I+D
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Educación pre-primaria y primaria • Educación secundaria • Educación postsecundaria y no terciaria • Educación terciaria • Educación no definible por nivel • Servicios subsidiarios para la educación • Educación I+D • Educación s.c.
Protección social	<ul style="list-style-type: none"> • Enfermedad e incapacidad • Edad avanzada • Supervivientes • Familia y niños • Desempleo • Exclusión social s.c. • Protección social I+D • Protección social s.c.

s.c.: «sin clasificar»

CFG especial

La CFG especial es un método para clasificar los gastos del gobierno en bienes individuales y colectivos, y las transferencias en metálico y los bienes y servicios en especie.² Fue desarrollado por la OCDE a comienzos de 2004 a petición de la Asociación Profesional de Funcionarios Superiores con responsabilidad en materia presupuestaria de la OCDE y se basa en los datos sobre gastos de la CFG de segundo nivel.³ La Tabla B.2 muestra cómo los datos de la CFG de segundo nivel, se dividen en bienes y servicios individuales y colectivos y además como transferencias en metálico, o bienes y servicios en especie. Debe destacarse que algunos grupos de la CFG de primer nivel, no necesitan continuar dividiéndose debido a que todos sus gastos son similares en cuanto a bienes y servicios individuales/colectivos y a transferencias en metálico o en especie. Por ejemplo, todos los gastos en defensa y en orden público y seguridad pueden clasificarse como colectivos y en especie.

Se dispone de más detalles sobre la metodología de la CFG especial en la «Base de Datos sobre Finanzas y Empleo Públicos del Manual» de la OCDE (2009), OCDE, París.

Tabla B.2. Métodos empleados para elaborar los datos de CFG Especial

Colectivos/ Individuales	En metálico/ En especie	CFG-especial	Fuente (Tablas 1101 y 1102) y Cuentas Nacionales	
			CFG de primer y segundo nivel	Clasificación económica
Bienes colectivos I+D	Es especie	Servicios generales de la gobernanza	<i>Servicios públicos generales</i> de recordatorio (701)	Todos
		Investigación básica	<i>Investigación básica</i> (7014) ¹	Todos
		Defensa	<i>Defensa</i> (702)	Todos
		Orden público y defensa	<i>Orden público y seguridad</i> (703)	Todos
		Infraestructura y servicios de red	<i>Asuntos básicos</i> de recordatorio (704)	Todos menos los subsidios
		Servicios de protección medioambiental, de desarrollo y de la comunidad	<i>Protección medioambiental</i> de recordatorio (705) <i>Viviendas y servicios comunitarios</i> de recordatorio (706)	Todos menos los subsidios Todos menos los subsidios
		Regulación de los servicios	<i>Asuntos laborales, comerciales y económicos generales</i> (7041) ² <i>Agricultura, silvicultura, pesca y caza</i> (7042) ² <i>Minería, producción y construcción</i> (7044) ²	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto

Tabla B.2. **Métodos empleados para elaborar los datos de CFG Especial (cont.)**

Colectivos/ Individuales	En metálico/ En especie	CFG-especial	Fuente (Tablas 1101 y 1102) y Cuentas Nacionales	
			CFG de primer y segundo nivel	Clasificación económica
			<i>Otras industrias (7047)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Asuntos económicos I+D (7048)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Asuntos económicos sin clasificar (7049)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Protección medioambiental (7055)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Protección medioambiental sin clasificar (7056)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Servicios I+D de la vivienda y la comunidad (7065)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Servicios sin clasificar de la vivienda y la comunidad (7066)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Salud I+D (7075)</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Salud sin clasificar (7076)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Ocio, cultura y religión (7085)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Ocio, cultura y religión sin clasificar (7076)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Ocio, cultura y religión (7085)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Ocio, cultura y religión sin clasificar (7086)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Educación I+D (7097)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Educación sin clasificar (7098)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Protección social I+D (7108)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
			<i>Protección social sin clasificar (7109)²</i>	Consumo intermedio, compensación de empleados, formación del capital bruto
	En metálico	Transferencias de ayuda externa	<i>Ayuda económica externa (7012)¹</i>	Transferencias actuales y de capital
		Concesiones de bloqueo y propósitos generales	<i>Transferencias de un carácter general entre los diferentes niveles del gobierno (7018)³</i>	Otras transferencias actuales entre subsectores
		Interés		Cuentas nacionales, interés pagadero

Tabla B.2. **Métodos empleados para elaborar los datos de CFG especial (cont.)**

Colectivos/ Individuales	En metálico/ En especie	CFG-especial	Fuente (Tablas 1101 y 1102) y Cuentas Nacionales	
			CFG de primer y segundo nivel	Clasificación económica
Bienes indivi- duales	En especie	Ocio, cultura y religión no mercantil	<i>Ocio, cultura y religión</i> de recordatorio (708)	Todo menos los subsidios
		Servicios sociales	<i>Protección social</i> de recordatorio (710)	Todo
		Salud	<i>Salud</i> de recordatorio (707)	Todo
		Educación	<i>Educación</i> de recordatorio (709)	Todo
		Subsidios mercantiles	<i>Asuntos económicos</i> (704) <i>Protección medioambiental</i> (705) <i>Servicios de vivienda y comunidad</i> (706) <i>Ocio, cultura y religión</i> (708)	Subsidios Subsidios Subsidios Subsidios
	En metálico	Transferencias sociales en metálico	Parte en metálico de la Protección social (710)	Beneficios sociales

1. Los datos del gobierno general se atribuyen al gobierno central (fuente Tabla 1102).
2. Los datos para los subsectores se calculan en base a la proporción de la regulación de servicios en los grupos de la CFG especial del gobierno general, Por separado para su consumo inmediato, compensación de empleados y formación del capital bruto (fuente Tabla 1102).
3. Para los subsectores estimados al tomar todas las otras transferencias actuales entre subsectores de Grupo de la CFG de primer nivel Servicios Públicos generales (706) excepto las otras transferencias actuales imputadas en Investigación básica y Ayuda económica externa.

Notas

1. Los datos de la CFG de primer nivel están disponibles para México, Suiza y Turquía. Hasta hace poco, los datos de la CFG de segundo nivel se encontraban disponibles en algunas oficinas de estadística nacionales, pero no fueron recopilados por organizaciones internacionales. Además, los datos de la CFG de segundo nivel, no fueron comparables entre los países debido a que la guía del SCN y el Manual del Fondo Monetario Internacional sobre las Estadísticas Financieras del Gobierno no proporcionan información muy práctica sobre la aplicación de los conceptos de la CFG. No obstante, en 2005, Eurostat estableció una fuerza operante para desarrollar un manual sobre la aplicación de la CFG en los datos sobre gastos de las cuentas nacionales y para debatir la recopilación de los datos de la CFG de segundo nivel para los países europeos. Los datos de la CFG de segundo nivel no se encuentran disponibles sobre Suiza y todos los países miembros de la OCDE: Australia, Canadá, Japón, Corea, México, Nueva Zelanda y EE UU. Además, estos datos no están todavía disponibles para algunos miembros de la UE. Existen esfuerzos en proceso para alcanzar un acuerdo con estos países sobre el envío de estos datos a la OCDE.

2. Los bienes y servicios colectivos benefician a la comunidad en general, e incluyen gastos sobre defensa, seguridad pública y orden, legislación y regulación. Los bienes y servicios individuales principalmente benefician a individuos e incluyen programas de educación, salud y de seguridad social. Las transferencias en metálico se refieren a importes proporcionados a los beneficiarios por los gobiernos y no se requiere que se gasten en un bien o servicio específico. Los ejemplos de transferencias en metálico incluyen pensiones y peticiones por desempleo. Las transferencias en especie significan que el gobierno paga únicamente por bienes y servicios específicos, bien sea proporcionando (o contratando para el suministro de) bienes y servicios directamente o mediante el reembolso a los hogares de sus gastos. Ejemplos de transferencias en especie son los vales para los hogares y la mayoría de los servicios sanitarios y educativos.
3. Debido a los ajustes estadísticos, algunos totales de la CFG de segundo nivel son diferentes a la CFG de primer nivel.

ANEXO C

ÍNDICES COMPUESTOS PARA LA GRH, PRÁCTICAS DE PRESUPUESTO Y GESTIÓN REGULATORIA

Los índices compuestos estrechamente definidos presentados en *Panorama de las Administraciones Públicas* representan la mejor manera de resumir información discreta y cualitativa sobre los aspectos clave de las prácticas de manejo público, como el tipo de sistema GRH o la flexibilidad en prácticas presupuestarias. «Los índices compuestos son más fáciles de interpretar que intentar encontrar una tendencia común en muchos indicadores por separado» (Nardo *et al.*, 2004). Sin embargo, su desarrollo y uso puede ser controvertido. Estos índices son fácilmente y a menudo malinterpretados por los usuarios debido a una falta de transparencia en cuanto a cómo surgen y a la dificultad resultante para mostrar verdaderamente lo que están midiendo en realidad.

La OCDE ha dado varios pasos para evitar los problemas más comunes derivados de los índices compuestos. Los compuestos presentados en esta publicación se adhieren a las etapas identificadas en el *Handbook on Constructing Composite Indicators* (Nardo *et al.*, 2008) que son necesarios para una construcción sensata de índices compuestos o sintéticos:

- Cada índice compuesto está basado en un marco teórico, representando un concepto acordado en el área que cubre. Las variables que comprenden los índices fueron seleccionadas en función de su relevancia con el concepto por un grupo de expertos dentro de la OCDE y consultando a los delegados de los países en los grupos de trabajo relevantes.
- Varias herramientas estadísticas –como el análisis factorial y el cálculo de los Alfa de Cronbach– se emplearon para establecer que las variables comprendidas en cada índice estén correlacionadas y representen el mismo concepto subyacente.
- Se exploraron diferentes métodos para considerar qué valores faltaban.
- Todos los sub-indicadores y variables fueron normalizados para permitir su comparación.
- Para elaborar los índices compuestos, todos los sub-indicadores fueron agregados usando un método lineal de acuerdo a la metodología aceptada.

- Se llevó a cabo un análisis de sensibilidad para establecer la robustez de los indicadores ante diferentes opciones de ponderación (p.ej., igual ponderación, ponderación de factores y ponderación de expertos).

Los índices no tienen el propósito de medir la calidad total del recurso humano, gestión regulatoria ni el sistema presupuestario. Hacerlo requeriría una base conceptual mucho más fuerte y supuestos normativos. Más que eso, los índices compuestos presentados en *Panorama de las Administraciones Públicas* son de naturaleza descriptiva, y se les ha dado títulos para reflejarla. Las preguntas de la encuesta usadas para crear los índices son las mismas en todos los países todo el tiempo, para asegurar que los índices sean comparables. Detalles adicionales sobre el marco teórico, construcción y ponderación de cada índice compuesto están disponibles en: www.oecd.org/gov/indicators, y todos los datos subyacentes están disponibles en línea. La parte online de este Anexo, incluye gráficos que muestran la sensibilidad de los índices a diferentes esquemas de ponderación, dando luz a cualquier desviación potencial resultante de las ponderaciones elegidas.

Aunque los índices compuestos fueron desarrollados en cooperación con países miembros y están basados en las mejores prácticas, y/o teoría, ambas variables que comprenden los compuestos y sus ponderaciones se ofrecen para el debate y, en consecuencia, pueden evolucionar con el tiempo.

ANEXO D

DATOS DETALLADOS DE LA ENCUESTA SOBRE INTEGRIDAD 2009

Este Anexo aporta información para cada país sobre cómo se comunican los valores de base a los funcionarios del gobierno central; los tipos de intereses privados que necesitan ser revelados por quienes adoptan decisiones en el gobierno central así como el nivel de transparencia; procedimientos en vigor para que los funcionarios públicos reporten malas conductas o sospechas de corrupción, y los tipos de protección ofrecida a los informantes. Los datos son de las Encuestas sobre Integridad OCDE de 2000 y 2009. Quienes las respondieron fueron delegados de países miembros ante la OCDE a cargo de la integridad en el gobierno central.

Comunicar valores de base a funcionarios del gobierno central

Los datos detallados presentados en la Tabla D.1, indican los diferentes métodos usados por los países miembros de la OCDE para comunicar valores de base para el servicio público a los funcionarios del gobierno central.

Requerimientos para revelar conflictos de interés

La Tabla D.2 aporta información a cada país sobre los tipos de intereses privados, que se obliga que los encargados de la adopción de decisiones en el gobierno central revelen, así como el nivel de transparencia. Los datos presentados en la Tabla D.2 son la base de los datos de resumen presentados en 25.1 y 25.2 sobre revelaciones de conflictos de intereses.

La protección de denunciantes

Los datos detallados presentados en las Tablas D.3 y D.4, son la base de los datos de resumen presentados en 26.1 y 26.2 sobre los procedimientos de denuncia en vigencia para que los funcionarios públicos informen sobre malas conductas o sospechas de corrupción, y los tipos de protección ofrecida a los denunciantes.

Tabla D.1. Cómo comunican los países valores de base a funcionarios públicos del gobierno central (2009)

Países	Países que comunican valores de base	Valores entregados automáticamente	Comunicados por nueva tecnología	Parte del contrato de trabajo	Distribuido después de revisión	Entregado en el nuevo puesto	Otras medidas
Australia	●	●	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	○	●	○	●
Bélgica	●	●	●	●	●	○	○
Canadá	●	●	●	●	○	●	●
Rep. Checa	●	●	○	○	○	○	○
Dinamarca	●	○	●	○	○	○	●
Finlandia	●	○	●	○	○	○	●
Francia	●	○	○	●	○	○	○
Alemania	●	●	●	●	○	○	●
Grecia	●	●	●	○	●	●	○
Hungría	●	○	○	○	○	○	●
Islandia	●	○	●	○	○	○	●
Irlanda	●	●	●	●	○	○	●
Italia	●	●	●	●	●		
Japón	●	●	○	●	○	○	●
Corea	●	●	●	●	●	●	○
Luxemburgo	○	○	○	○	○	○	○
México	●	●	●	○	○	●	○
Países Bajos	●	○	○	○	○	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●	●	○
Noruega	●	●	○	●	○	○	○
Polonia	●	●	●	○	●	○	○
Portugal	●	○	○	○	○	○	○
Rep. Eslovaca	●	●	○	○	○	○	●
España	●	○	○	○	○	○	●
Suecia	●	●	○	○	○	○	●
Suiza	●	●	●	○	●	○	●
Turquía	●	●	●	●	○	○	●
Reino Unido	●	●	●	●	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	○	●	●	●

● Usa método.

○ No usa método.

Fuente: Encuesta de Integridad de la OCDE 2009.

Tabla D.2. Tipo de información necesaria para que los tomadores de decisiones la revelen formalmente y nivel de transparencia (2009)

	AUS	AUT	BEL	CAN	CZE	FIN	FRA	DEU	HUN	ISL	IRL	ITA	JPN	KOR	LUX	MEX	NLD	NZL	NOR	POL	PRT	ESP	SVK	SWE	CHE	TUR	GBR	USA
Ejecutivo																												
Presidente	ND	ND			ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1	1	DP		D	DP	DP	D	DP	DP	DP	DP	ND	ND	D	DP	DP
Activos y pasivos					ND	ND	DP	ND	DP	ND	ND	1	1	DP		D	DP	DP	D	DP	DP	DP	DP	ND	ND	D	DP	DP
Préstamos					ND	ND	DP	ND	DP	ND	ND	1	1	DP		D	DP	DP	D	DP	DP	DP	DP	ND	ND	D	DP	DP
Ingresos					ND	ND	ND	ND	DP	ND	ND	1	1	DP		D	DP	DP	D	DP	DP	DP	DP	ND	ND	D	DP	DP
Posiciones externas		n.a.			ND	ND	n.a.	ND	DP	ND	ND	1	1	DP		D	DP	DP	D	ND	n.a.	DP	DP	n.a.	n.a.	D	DP	DP
Donaciones		n.a.			ND	ND	ND	ND	DP	ND	ND	1	1	DP		D	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	ND	ND	ND	ND	DP
Empleo previo		ND			ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1	1	ND		D	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	ND	ND	ND	ND	DP
Activos y pasivos	DP	DP	D	DP	DP	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	DP	D	DP	DP
Préstamos	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	DP	D	DP	DP
Ingresos	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	DP	D	DP	DP
Posiciones externas	DP	n.a.	DP	DP	DP	DP	ND	n.a.	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	n.a.	DP	DP	D	ND	n.a.	DP	DP	DP	n.a.	n.a.	D	DP
Donaciones	DP	n.a.	ND	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	ND	ND	D	DP
Empleo previo	DP	ND	D	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Activos y pasivos	DP	DP	D	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Préstamos	DP	DP	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Ingresos	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Posiciones externas	DP	n.a.	ND	DP	DP	DP	ND	n.a.	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	ND	n.a.	DP	DP	DP	n.a.	n.a.	D	DP
Donaciones	DP	n.a.	ND	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	ND	ND	D	DP
Empleo previo	DP	ND	D	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Activos y pasivos	DP	ND	D	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Préstamos	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Ingresos	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Posiciones externas	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Donaciones	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Empleo previo	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Activos y pasivos	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Préstamos	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Ingresos	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Posiciones externas	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Donaciones	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP
Empleo previo	DP	ND	ND	DP	DP	DP	D	ND	DP	DP	DP	DP	DP	DP	ND	D	DP	DP	D	DP	DP	D	DP	DP	ND	ND	D	DP

Notas: En Austria, Alemania, Holanda, Portugal y Suiza, a los miembros de poder ejecutivo generalmente no se les permite luego ocupar otros cargos fuera. En raras ocasiones y como excepción se les concede por parte del Parlamento en Alemania y el Primer Ministro en Holanda, los puestos que se declaran públicamente. En la República de Eslovaquia, las donaciones no se declaran aparte, sino que el valor de las mismas debe tenerse en cuenta al declarar activos superiores a 10.300 €. En Irlanda, los tomadores de decisiones deben declarar los activos, pero no los pasivos. Los datos no están disponibles sobre Dinamarca y Grecia.

D: Se requiere Declaración, pero no se hace públicamente.

DP: Se requiere Declaración y se hace públicamente.

ND: No se requiere Declaración.

n.a.: No se aplica. Por ejemplo, los que adoptan decisiones puede que se les prohíba aceptar donaciones u ocupar un puesto de trabajo externo.

1. Por la Constitución, se considera que el Presidente de la República se encuentra fuera de la rama Ejecutiva.

2. La Cámara Alta Alemana (el Bundesrat), se compone de miembros del gobierno de los 16 Land (Estados). Como ejecutivos de los gobiernos de los Estados, están sujetos a códigos estatales de conducta que no se han recogido en esta tabla.

Fuente: Encuesta sobre Integridad de 2009 de la OCDE.

Tabla D.3. Procedimiento de funcionarios públicos para reportar mala conducta o sospecha de corrupción (2000 y 2009)

	Países con procedimiento de reporte		Definido por provisión legal		Definido por reglas internas		Otros	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Australia	●	●	●	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	●	○	●	○	○
Bélgica	●	●	○	●	○	○	●	○
Canadá	○	●	○	●	○	●	○	○
Rep. Checa	○	●	○	●	○	●	○	○
Dinamarca	●	●	○	●	○	●	●	○
Finlandia	●	●	○	●	○	●	●	○
Francia	●	●	○	●	○	○	●	○
Alemania	●	●	○	●	○	○	●	○
Grecia	○	●	○	●	○	○	○	●
Hungría	○	○	○	○	○	○	○	○
Islandia	●	●	●	○	○	○	○	○
Irlanda	○	●	○	○	○	○	○	●
Italia	●	●	●	●	○	○	○	○
Japón	●	●	●	●	○	○	○	○
Corea	●	●	●	●	●	●	○	○
Luxemburgo	○	●	○	●	○	○	○	○
México	●	●	●	●	○	●	○	●
Países Bajos	●	●	●	●	●	●	○	○
Nueva Zelanda	●	●	○	●	●	●	○	○
Noruega	○	●	○	○	○	●	○	●
Polonia	●	●	●	●	○	○	○	○
Portugal	●	●	●	●	○	○	○	○
Rep. Eslovaca	n.d.	●	n.d.	●	n.d.	○	n.d.	○
España	●	●	○	○	●	●	○	○
Suecia	○	●	○	●	●	●	○	●
Suiza	●	●	○	○	●	●	○	●
Turquía	●	●	●	●	○	○	○	○
Reino Unido	●	●	●	●	●	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	●	●	●	●	●

● Usa método.

○ No usa método.

n.d. : datos no disponibles

Fuente: Encuesta de Integridad de la OCDE de 2000 y 2009

Tabla D.4. Tipos de protección ofrecidos a informantes (2000 y 2009)

	Protección a informantes		Legal		Anonimato		Otros	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Australia	●	●	●	●	●	●	●	○
Austria	●	●	●	●	○	○	○	○
Bélgica	○	○	○	○	○	○	○	○
Canadá	○	●	○	●	○	○	○	○
Rep. Checa	○	●	○	●	○	○	○	○
Dinamarca	●	●	○	○	○	○	●	●
Finlandia	●	●	○	○	○	○	●	●
Francia	●	●	○	○	○	○	●	●
Alemania	●	●	○	●	○	○	●	●
Grecia	○	○	○	○	○	○	○	○
Hungría	●	●	○	●	○	○	●	○
Islandia	●	●	●	●	○	○	○	○
Irlanda	○	○	○	○	○	○	○	○
Italia	●	●	●	●	○	○	○	○
Japón	●	●	●	●	○	○	○	○
Corea	●	●	●	●	●	●	○	○
Luxemburgo	○	○	○	○	○	○	○	○
México	●	●	●	●	○	●	○	●
Países Bajos	●	●	●	●	●	●	○	●
Nueva Zelanda	●	●	○	●	●	●	○	○
Noruega	○	●	○	●	○	●	○	○
Polonia	●	●	●	●	○	○	○	○
Portugal	●	●	●	○	○	○	○	○
Rep. Eslovaca	n.d.	●	n.d.	●	n.d.	●	n.d.	○
España	●	●	○	○	●	●	○	○
Suecia	○	●	○	●	○	●	○	●
Suiza	●	●	○	○	●	●	○	●
Turquía	●	●	●	●	○	●	○	○
Reino Unido	●	●	●	●	●	●	○	○
Estados Unidos	●	●	●	●	●	●	●	●

● Usa método.

○ No usa método.

Nota: La República Eslovaca no completó la encuesta en 2000. En Irlanda, la protección a personas que reportan corrupción están pendientes en forma de enmienda a las Actas de Prevención de Corrupción. Este proyecto de ley, que existe antes de las Oireachtas, propone la inserción de una provisión dentro de las Actas de Prevención de Corrupción para dar protección a personas (incluso empleados) que reporten infracciones a las mismas. n.d.: datos no disponibles

Fuente: Encuesta de Integridad OCDE 2000 y 2009.

ANEXO E

FACTORES CONTEXTUALES

Este anexo proporciona datos sobre las diferentes características administrativas e institucionales de cada país, incluyendo: la composición y el sistema electoral del Parlamento, la estructura del poder ejecutivo, la división de poder entre un gobierno central y varios regionales o locales, y las características clave del sistema judicial. También ofrece datos básicos sobre la población y el PIB de 2007.

Los marcos políticos e institucionales influyen a quien formula e implementa las respuestas políticas a los retos que actualmente afrontan los gobiernos. Por ejemplo, el tipo de sistema electoral empleado tiene un número de consecuencias potenciales en la naturaleza y ejercicio del gobierno, incluyendo la diversidad de las opiniones representadas y la posibilidad del Parlamento para crear y enmendar las leyes. Las principales diferencias en las instituciones legislativas pueden afectar a la forma en que el sistema burocrático de un país funciona. El punto en el que el poder es compartido entre las ramas legislativa y ejecutiva, ejemplificado por los límites de plazo para presidentes o primeros ministros y la capacidad del poder judicial para revisar la constitucionalidad de las leyes y las acciones, establecer los límites en los que las políticas y las reformas pueden promulgarse y las responsabilidades verticalmente (entre los niveles de los gobiernos) y horizontalmente (entre departamentos o ministerios), constituye un factor clave subyacente a la capacidad organizativa del gobierno. Las diferentes estructuras y responsabilidades requieren diferentes conjuntos de competencias, incluyendo la supervisión, control y evaluación, así como la coordinación.

Aunque muchos factores contextuales son productos del desarrollo histórico de un país y no pueden ser fácilmente cambiados por los que adoptan decisiones, pueden utilizarse para identificar a los países con estructuras políticas y administrativas similares para su comparación y como puntos de referencia. Además, para los países que consideran diferentes políticas y reformas, los indicadores pueden mostrar diferencias estructurales que pueden afectar a su aprobación e implementación.

Metodología y definiciones

A excepción de los datos sobre la población y el PIB, toda la información pertenece a constituciones y páginas web de los países miembros y se encuentra actualizada con fecha de 31 de diciembre de 2008. Los datos de la población proceden de la Estadística sobre Población de la OCDE y los datos del PIB proceden de la Estadística de las Cuentas Nacionales de la OCDE.

Los Parlamentos bicamerales tienen dos cámaras (usualmente una Cámara Alta y una Cámara Baja), mientras que los Parlamentos unicamerales se componen de sólo una Cámara Baja. Los sistemas electorales se caracterizan generalmente por tener un único miembro (Escrutinio Uninominal mayoritario, o Preferente y de segunda vuelta) o varios miembros (Representación Proporcional o Semiproportional) en las listas electorales. A su vez, los tipos de sistemas electorales se definen de la manera siguiente:

- Mediante el Escrutinio Uninominal mayoritario, el ganador es el candidato con más votos pero no necesariamente con una mayoría absoluta de votos.
- Mediante el sistema Preferente o de Segunda Vuelta resulta ganador el candidato con una mayoría absoluta (es decir, superior al 50%) de los votos. Si ningún candidato recibe más del 50% de los votos durante la primera vuelta de la votación, el sistema Preferente emplea las segundas preferencias de los votantes mientras que la Segunda Vuelta hace uso de una segunda vuelta de votación para obtener un ganador.
- Los sistemas de Representación Proporcional (RP) asignan escaños basándose en la participación de los votos nacionales del partido.
- Los sistemas semiproportionales reúnen características del sistema uninominal y de los sistemas RP. Permiten dos votos por persona: uno para un candidato para el distrito del votante y uno para un partido. Como en los sistemas RP, los escaños se asignan de forma proporcional a la participación de los votos nacionales del partido.

Los datos sobre la frecuencia de las elecciones reflejan los requisitos para ellos. En realidad, las elecciones pueden celebrarse con mayor frecuencia en los sistemas parlamentarios si los gobiernos fracasan. Los datos sobre la frecuencia de los gobiernos de coalición cubre el período entre el 1 de enero de 1988 y el 31 de diciembre de 2008, excepto para República Checa (1992), Hungría (1990), Polonia (1991) y República de Eslovaquia (1993).

Un gobierno de coalición se define como la alianza conjunta por parte de dos o más partidos políticos. El número de gobiernos se determina por el número de períodos durante los cuales el presidente ha realizado su estado al frente del gobierno (se define período con un cambio en el ejecutivo, o unas elecciones que renuevan el apoyo al gobierno actual). Estos datos sólo son aplicables para países que tienen un sistema parlamentario.

Bajo la forma parlamentaria, el ejecutivo es generalmente la cabeza del partido dominante en la legislatura y nombra a miembros de dicho partido o partidos de coalición para servir como ministros en el gobierno. El ejecutivo es responsable ante el Parlamento, el cual puede finalizar el período del ejecutivo mediante un voto de censura. Varios países con sistemas parlamentarios también disponen de un jefe de Estado, cuyos poderes son predominantemente ceremoniales por naturaleza. Bajo el sistema presidencial, el ejecutivo y los miembros del Parlamento tratan de ganar las elecciones con independencia del otro. Los ministros generalmente no son miembros electos de la legislatura sino nombrados por el presidente y pueden ser confirmados por el Parlamento. El sistema de ejecutivo dual combina un presidente como jefe de Estado y confirmados con poder con un responsable gubernamental ante el Parlamento, siendo ambos responsables de las actividades del día a día del Estado. Difiere del sistema presidencial en que el consejo (aunque nombrado por el presidente) es responsable ante el Parlamento, lo que puede forzar al gobierno a renunciar mediante una moción de censura.

Un ministerio es una organización del poder ejecutivo, que es responsable de un sector de la Administración Pública. En algunos países como EE UU y Noruega, a los ministerios se les denomina «departamentos». Algunos ejemplos comunes son los Ministerios de Salud, Educación y Finanzas. Aunque los gobiernos subcentrales pueden estar también organizados en ministerios, los datos únicamente se refieren al gobierno central. Los ministros asesoran al presidente y se encargan de uno o más ministerios, o son ministros sin cartera. En la mayoría de los sistemas parlamentarios, los ministros proceden del Parlamento y mantienen sus escaños. También en la mayoría de los sistemas presidenciales, los ministros son nombrados por el presidente del gobierno. Los datos se refieren al número de ministros que componen el gobierno en el nivel central del gobierno, y excluyen a los viceministros.

La revisión judicial se refiere a la capacidad de los tribunales o de un organismo aparte para revisar la constitucionalidad de las leyes y las actuaciones gubernamentales. Normalmente se consagra en la Constitución. En los países con una revisión judicial limitada, los tribunales sólo disponen de la capacidad para revisar la constitucionalidad de los tipos específicos de leyes o acciones o bajo circunstancias específicas.

Los Estados federales tienen una división delimitada constitucionalmente de la autoridad política, entre los gobiernos central y varios regionales o los gobiernos autónomos estatales. Aunque los Estados unitarios con frecuencia incluyen múltiples niveles gubernamentales (tales como el local, provincial o regional), estas divisiones administrativas no se definen constitucionalmente.

Alemania

Bundestag Sistema electoral	Multimiembro – Representación semi- proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja Tamaño – número de escaños	4 614
Bundesrat Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años) Tamaño – número de escaños	No electo 69
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos Número de gobiernos de coalición	6 6
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Canciller
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	Sí 10
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros Número de departamentos o ministerios	16 14
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Federal
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	82,3
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	2829,1

1. El Legislativo alemán está compuesto por el Bundestag y Bundesrat. Los miembros del Bundesrat son miembros de los gobiernos de Estado y son elegidos indirectamente por el electorado a través de elecciones estatales.

Australia

Cámara baja Sistema electoral Frecuencia de elecciones de la cámara baja Tamaño – número de escaños	Simple – Preferencial 3 150
Cámara alta Existencia Frecuencia de elecciones de la cámara baja (en años) Tamaño – número de escaños	Sí 6 76
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008 Total número de gobiernos Número de gobiernos de coalición	8 4
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	No No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008) Número de ministros Número de departamentos o ministerios	20 19
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Federal
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	21,1
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	794,6

Austria

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	183
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	5
Tamaño – número de escaños	62
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	9
Número de gobiernos de coalición	9
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Canciller
Existencia de término límite para presidentes	
¿Hay presidente?	Sí
Mandato límite	12
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	13
Número de departamentos o ministerios	14
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Federal
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	8,3
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	308,6

1. La cámara alta es nombrada cada 5 años.

Bélgica

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	150
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	4
Tamaño – número de escaños	71
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	8
Número de gobiernos de coalición	8
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	No No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	15
Número de departamentos o ministerios	15
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial limitada
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Federal
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	10,6
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	375,8

Canadá

Cámara baja Sistema electoral	Simple – Escrutinio uninominal mayoritario
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	5
Tamaño – número de escaños	308
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No electo
Tamaño – número de escaños	105
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	10
Número de gobiernos de coalición	0
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	
¿Hay presidente?	No
Mandato límite	No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	27
Número de departamentos o ministerios	25
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial limitada
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Federal
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	32,9
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	1269,6

Corea

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación semi- proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	299
Cámara alta	No
Existencia	No aplicable
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	6
Total número de gobiernos	No aplicable
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Sistema de poder ejecutivo	Presidencial
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	Sí
¿Hay presidente?	5
Mandato límite	5
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	16
Número de ministros	14
Número de departamentos o ministerios	14
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	48,5
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	1300,2

Dinamarca

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación Proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	179
Cámara alta	No
Existencia	No aplicable
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	9
Número de gobiernos de coalición	9
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	No
¿Hay presidente?	No aplicable
Mandato límite	No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	19
Número de departamentos o ministerios	18
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	5,5
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	196,3

España

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	350
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	4
Tamaño – número de escaños	264
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	1
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Presidente de Gobierno (equivale a Primer Ministro)
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	No No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	18
Número de departamentos o ministerios	16
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial limitada
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	44,9
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	1.417,4

Estados Unidos

Cámara baja Sistema electoral	Simple – Escrutinio uninominal mayoritario
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	2
Tamaño – número de escaños	435
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	6
Tamaño – número de escaños	100
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Sistema de poder ejecutivo	Presidencial
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Presidente
Existencia de término límite para presidentes	
¿Hay presidente?	Sí
Mandato límite	8
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	16
Número de departamentos o ministerios	15
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial limitada
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Federal
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	301,3
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	13.741,6

Finlandia

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación Proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	200
Cámara alta Existencia	No
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	7
Sistema de poder ejecutivo	Doble ejecutivo
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente?	Sí
Mandato límite	12
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	20
Número de departamentos o ministerios	12
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Sin revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	5,3
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	183,5

Francia

Cámara baja Sistema electoral Frecuencia de elecciones de la cámara baja Tamaño – número de escaños	Simple – Segunda vuelta 5 577
Cámara alta Existencia Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años) Tamaño – número de escaños	Sí 6 343
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008 Total número de gobiernos Número de gobiernos de coalición	9 3
Sistema de poder ejecutivo	Doble ejecutivo
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	Sí 10
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008) Número de ministros Número de departamentos o ministerios	17 16
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial limitada
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	61,9
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	2080,6

1. El número de gobiernos de coalición representa períodos de cohabitación. El número de gobiernos representa el número de primeros ministros.

Grecia

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	300
Cámara alta Existencia	No
Frecuencia de elecciones de la cámara baja (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	10
Número de gobiernos de coalición	1
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	Sí
¿Hay presidente?	10
Mandato límite	
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	16
Número de departamentos o ministerios	16
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	11,2
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	318,1

Hungría

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación semi- proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	386
Cámara alta	No
Existencia	No aplicable
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	7
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	
¿Hay presidente?	Sí
Mandato límite	10
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	16
Número de departamentos o ministerios	13
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	10,1
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	189,0

Irlanda

Cámara baja Sistema electoral Frecuencia de elecciones de la cámara baja Tamaño – número de escaños	Multimiembro – Representación proporcional 5 186
Cámara alta Existencia Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años) Tamaño – número de escaños	Sí 5 60
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008 Total número de gobiernos Número de gobiernos de coalición	 9 8
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	Sí 14
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008) Número de ministros Número de departamentos o ministerios	 15 15
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	4,3
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	196,1

1. Los miembros de la Cámara Alta son elegidos indirectamente por universidades y paneles compuestos por miembros de la Cámara Baja y funcionarios de condado electos.

Islandia

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación Proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	63
Cámara alta	No
Existencia	No aplicable
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	9
Número de gobiernos de coalición	9
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	Sí
¿Hay presidente?	Sin período límite
Mandato límite	
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	12
Número de departamentos o ministerios	12
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	0,3
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	11,3

Italia

Cámara baja Sistema electoral	Multi miembro – Representación semi- proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	5
Tamaño – número de escaños	630
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	5
Tamaño – número de escaños	315
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	15
Número de gobiernos de coalición	14
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	Sí Sin mandato límite
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	21
Número de departamentos o ministerios	21
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	58,9
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	1813,2

Japón

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación semi- proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	480
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	6
Tamaño – número de escaños	242
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	20
Número de gobiernos de coalición	15
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	No No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	18
Número de departamentos o ministerios	11
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	127,8
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	4293,5

Luxemburgo

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	5
Tamaño – número de escaños	60
Cámara alta Existencia	No
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	6
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	No No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	15
Número de departamentos o ministerios	19
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	0,5
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	38,4

México

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación semi- proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	3
Tamaño – número de escaños	500
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara baja (en años)	6
Tamaño – número de escaños	128
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Sistema de poder ejecutivo	Presidencial
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Presidente
Existencia de término límite para presidentes	
¿Hay presidente?	Sí
Mandato límite	6
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	19
Número de departamentos o ministerios	18
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Federal
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	105,8
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	1479,9

Noruega

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	169
Cámara alta Existencia	No
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	8
Número de gobiernos de coalición	4
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	No No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	19
Número de departamentos o ministerios	18
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	4,7
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	251,7

Nueva Zelandia

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación semi- proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja Tamaño – número de escaños	3 120
Cámara alta Existencia	No
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años) Tamaño – número de escaños	No aplicable No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos Número de gobiernos de coalición	11 5
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	No No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros Número de departamentos o ministerios	20 35
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Sin revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	4,2
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	114,7

Países Bajos

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	150
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	4
Tamaño – número de escaños	75
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	8
Número de gobiernos de coalición	8
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	No No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	18
Número de departamentos o ministerios	14
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Sin revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	16,4
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	642,4

Polonia

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	460
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	4
Tamaño – número de escaños	100
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	14
Número de gobiernos de coalición	12
Sistema de poder ejecutivo	Ejecutivo dual
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	
¿Hay presidente?	Sí
Mandato límite	10
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	18
Número de departamentos o ministerios	17
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	38,1
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	613,3

Portugal

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	230
Cámara alta Existencia	No
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	2
Sistema de poder ejecutivo	Ejecutivo dual
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente?	Sí
Mandato límite	10
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	19
Número de departamentos o ministerios	16
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	10,6
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	242,1

Reino Unido

Cámara baja Sistema electoral	Simple – Escrutinio uninominal mayoritario
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	5
Tamaño – número de escaños	646
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No electo
Tamaño – número de escaños	618
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	0
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	
¿Hay presidente?	No
Mandato límite	No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	23
Número de departamentos o ministerios	26
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Sin revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	61,0
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	2167,3

República Checa

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	200
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	6
Tamaño – número de escaños	81
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	9
Número de gobiernos de coalición	6
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	
¿Hay presidente?	Sí
Mandato límite	10
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	18
Número de departamentos o ministerios	17
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	10,3
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	248,0

República Eslovaca

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	150
Cámara alta	No
Existencia	No aplicable
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	6
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	
¿Hay presidente?	Sí
Mandato límite	10
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	16
Número de departamentos o ministerios	15
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	5,4
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	108,4

Suecia

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	349
Cámara alta Existencia	No
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	8
Número de gobiernos de coalición	2
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Monarca
Jefe de gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	No No aplicable
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	22
Número de departamentos o ministerios	13
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial limitada
Miembro de la Unión Europea	Sí
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	9,1
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	335,1

Suiza

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación semi- proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	200
Cámara alta	
Existencia	Sí
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	4
Tamaño – número de escaños	46
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	No aplicable
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Presidente
Existencia de término límite para presidentes ¿Hay presidente? Mandato límite	Sí 1
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	7
Número de departamentos o ministerios	7
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial limitada
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Confederal
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	7,6
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	314,0

1. Un acuerdo dicta la composición del gobierno, que es siempre una coalición de cuatro partidos. El líder de este gobierno suizo, llamado presidente, es elegido anualmente por el legislativo pero no es miembro del Parlamento.

Turquía

Cámara baja Sistema electoral	Multimiembro – Representación proporcional
Frecuencia de elecciones de la cámara baja	4
Tamaño – número de escaños	550
Cámara alta Existencia	No
Frecuencia de elecciones de la cámara alta (en años)	No aplicable
Tamaño – número de escaños	No aplicable
Frecuencia de coaliciones de gobierno a nivel central entre 1998 y 2008	
Total número de gobiernos	15
Número de gobiernos de coalición	7
Sistema de poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe de Estado	Presidente
Jefe de Gobierno	Primer Ministro
Existencia de término límite para presidentes	
¿Hay presidente?	Sí
Mandato límite	10
Número de ministros y departamentos o ministerios al nivel central de gobierno (2008)	
Número de ministros	25
Número de departamentos o ministerios	17
Existencia de sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial limitada
Miembro de la Unión Europea	No
Estructura del Estado	Unitario
Población estimada a mediados de 2007 (millones)	70,6
PIB en 2007 (paridad de poder adquisitivo en miles de millones de dólares USA a precio presente)	960,3

ANEXO F

MIEMBROS DEL EQUIPO DE GESTIÓN

País	Nombre	Título / Puesto	Ministerio
Australia	Sra. Carmel McGregor	Subcomisionado del Servicio Público	Comisión Australiana de Servicio Público
Austria	Sra. Elisabeth Dearing	Directora	Cancillería Federal de Desarrollo Administrativo, Div. III/7
Canadá	Sr. Joe Wild	Director Ejecutivo	Secretaría del Consejo del Tesoro Público
Finlandia	Sra. Katju Holkeri	Jefa de la Unidad de Política Gubernamental	Ministerio de Finanzas
Francia	Sr. Bernard Blanc	Jefe de la Misión de Relaciones Internacionales	Ministerio de Economía, Finanzas e Industria Dirección General de Modernización del Estado (DGME)
Alemania	Sr. Andreas Wiegend	Jefe de la División de Cooperación Internacional en Asuntos Administrativos	Ministerio Federal del Interior
Italia	Dra. Pia Marconi	Directora General	Departamento de Administración Pública
Países Bajos	Sr. Koos Roest	Consejero de Política Estratégica	Ministerio del Interior y Relaciones del Reino, Dirección General de Manejo del Sector Público
Noruega	Sr. Bratveit King	Consejero	Ministerio de Administración y Reforma del Gobierno
Suecia	Sr. Claes Elmgren	Consultor	Statskontoret
Reino Unido	Sra. Liz McKeown	Subdirectora de Análisis y Estudios	Oficina del Gabinete, Grupo de Capacidad del Servicio Civil

GLOSARIO

Término:	Uso en <i>Panorama de las Administraciones Públicas</i> .
Transferencias en metálico:	Aportaciones dadas a los individuos decididos por los gobiernos, cuyo gasto no requiere un bien o servicio específico. Ejemplos de transferencias en metálico, son las pensiones, las prestaciones por desempleo y la ayuda para el desarrollo.
Bienes y servicios colectivos:	Bienes y servicios que benefician a la comunidad en general. Ejemplos de éstos son los gastos gubernamentales en defensa, y en seguridad y orden públicos.
Índice compuesto:	Indicador resultante de recopilar indicadores individuales en un único índice basándose en un modelo subyacente (Nardo <i>et al.</i> , 2005).
Conjunto de datos:	Un conjunto de indicadores o variables referentes a un único asunto (por ejemplo, calidad reguladora).
Eficacia:	Conseguir un máximo de resultados de un cierto nivel de recursos empleados para llevar a cabo una actividad (<i>Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE</i>).
Eficiencia:	Intensidad con la que se ha conseguido los objetivos establecidos para las actividades (<i>Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE</i>), a un menor coste.
Sistema Europeo de Cuentas Nacionales:	Marco contable compatible internacionalmente empleado por los miembros de la Unión Europea para una descripción detallada y sistemática de una economía total (es decir, una región, país o grupo de países), sus componentes y sus relaciones con otras economías totales (<i>Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE</i>). Es completamente coherente con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN).
Estado Federal:	Un país que posee una división delimitada constitucionalmente de la autoridad política entre un gobierno central y varios regionales o gobiernos autónomos subcentrales o Estados Federales.
Equivalente a la jornada completa:	El número de trabajos equivalentes a la jornada completa, definido como el total de horas trabajadas dividido entre el promedio de horas anuales trabajadas en puestos a tiempo completo (<i>Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE</i>).

- Gobierno general:** El sector del gobierno general consta de:
a) Todas las unidades del gobierno central, estatal o local;
b) Todos los fondos de la Seguridad Social en cada nivel del gobierno;
c) Todas las instituciones no lucrativas ni comerciales que son controladas y principalmente financiadas por las unidades gubernamentales.
El sector no incluye empresas públicas, ni incluso cuando toda la equidad de tales empresas es propiedad de las unidades gubernamentales. Tampoco incluye quasi-empresas que son propiedad y están controladas por las unidades gubernamentales. Sin embargo, las compañías sin representación legal propiedad de unidades gubernamentales que no son quasi-empresas son partes integradoras de dichas unidades y, por tanto, deben incluirse en el sector gubernamental general (Sistema de Cuentas Nacionales de 1993).
- Gobernanza:** El ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa.
- Producto Interior Bruto (PIB):** La medida estándar del valor de los bienes y servicios producidos por un país durante un período. En particular, es equivalente a la suma de los valores brutos en total de todas las unidades institucionales residentes involucradas en la producción (más cualquier impuesto y menos cualquier subsidio para los productos que no se haya incluido en el valor de sus resultados). La suma de los usos finales de los bienes y los servicios (todos los usos excepto el consumo inmediato) calculada en los precios de los adquirentes, menos el valor de los importes de los bienes y los servicios o la suma de los ingresos principales distribuida por las unidades productoras residentes (*Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE*).
- Bienes y servicios en especie:** El gobierno presta (o contrata para el suministro de) estos bienes y servicios directamente o reembolsa a los hogares sus gastos. Ejemplos de bienes y servicios en especie son los vales por hogar, los servicios policiales y la mayor parte de los servicios sanitarios y educativos.
- Indicador:** «...medida cuantitativa o cualitativa derivada de una serie de hechos observados que puede revelar posiciones relativas (por ejemplo, de un país) en una determinada área. Cuando se evalúa a intervalos regulares, un indicador puede señalar la dirección del cambio en diferentes unidades y a través del tiempo» (Nardo *et al.*, 2005).
- Bienes y servicios individuales:** Bienes y servicios que benefician principalmente a los individuos. Algunos ejemplos son los programas educativos, sanitarios y de la seguridad social.
- Input:** Unidades de trabajo, capital, bienes y servicios empleados en la producción de bienes y servicios. «Tomando el servicio sanitario como ejemplo, el *input* se define como el tiempo del personal médico y no médico, los medicamentos, la electricidad y otros *inputs* adquiridos y los servicios de capital del equipo y edificios empleados» (Lequiller, 2005).
- Fuerza de trabajo:** La fuerza de trabajo o población activa actual consta de todas las personas que cumplen los requisitos para su inclusión entre los empleados o los desempleados durante un breve período de referencia específico (*Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE*).

Resultado:	Hace referencia a lo que se consigue en última instancia mediante la realización de una actividad. Los resultados reflejan las acciones planificadas o no planificadas del gobierno, pero otros factores externos de las acciones gubernamentales también se ven implicados (<i>Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE</i>).
Output:	En la evaluación del rendimiento del gobierno, los <i>outputs</i> se definen como los bienes y servicios prestados por las agencias gubernamentales (por ejemplo, las horas de formación empleadas, los beneficios de bienestar evaluados y pagados) (<i>Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE</i>).
Productividad:	La productividad se define comúnmente como la proporción de una medida de volumen de un output en una medida de volumen del uso de un <i>input</i> (<i>Glosario Estadístico de la OCDE</i>). Los economistas distinguen entre la productividad total, es decir, el <i>output</i> total dividido entre el cambio en (pesado) <i>input(s)</i> y productividad marginal, es decir, el cambio en <i>output</i> dividido entre (pesado) <i>input(s)</i> (Coelli <i>et al.</i> , 1999).
Sector público:	El sector gubernamental general más las empresas públicas (Sistema de Cuentas Nacionales de 1993).
Proceso del sector público:	Estructuras, procedimientos y acuerdos de gestión con una amplia aplicación en el sector público.
Sistema de Cuentas Nacionales:	El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) consiste en un conjunto coherente, sólido e integrado de cuentas macroeconómicas, hojas de balances y tablas basado en un conjunto de conceptos, definiciones, clasificaciones y normas de contabilidad acordados internacionalmente (SCN 1.1). El Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 (SCN) ha sido preparado bajo la responsabilidad conjunta de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión de las Comunidades Europeas, la OCDE y el Banco Mundial (<i>Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE</i>).
Estados unitarios:	Países que no poseen una división delimitada constitucionalmente de la autoridad política entre el gobierno central y los regionales o los autónomos. Sin embargo, los Estados unitarios pueden tener divisiones administrativas que incluyan niveles locales, provinciales o regionales del gobierno.
Variable:	Una característica de una unidad que se observa y que puede asumir más de un conjunto de valores para los cuales una medida numérica o una categoría de una clasificación puede asignarse (por ejemplo, ingresos, edad, peso, etc. y una «ocupación», «industria», «enfermedad», etc.) (<i>Glosario de Términos Estadísticos de la OCDE</i>).

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A. *et al.* (1999), «Budget institutions and Fiscal Performance in Latin America», *Revista de Economía para el Desarrollo*, 59(2), pp. 253-273.
- Anderson, B. y J.J. Minarik (2006), «Design Choice for Fiscal Policy Rules», *Revista de la OCDE sobre Presupuesto*, Vol. 5, No.4, OECD, París, pp. 159-208.
- Anderson, B. y J. Sheppard (próxima publicación), «Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms and Their Effects: What Can Be Learned?», *Revista de la OCDE sobre Presupuesto*, OCDE, París.
- Arnold, J. (2008), «Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries», Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, N° 643, OCDE, París.
- Bertok, J. *et al.* (2006), «Issues in Outcome Measurement for ‘Government at a Glance’ OECD GOV Technical Paper 3», GOV/PGC(2006)10/ANN3, OCDE, París.
- Boviard, T. (1996), «The Political Economy of Performance Measurement», en A. Halachmi y G. Boukaert (eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplished Reporting*, Quorum Books, Westport, pp. 145-165.
- Brown, A.J., (ed.) (2008), *Whistle-blowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*, ANU E Press, Universidad Nacional de Australia, Canberra.
- Coelli, T. *et al.* (1999), *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Comisión Europea (2005), «Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and Content of Stability and Convergence Programmes», Oficina de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, Bruselas, <http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgpl/codeofconduct_en.pdf>.
- Comisión Europea DGISM (2007), *The User Challenge: Benchmarking the Supply of Online Public Services*, Séptima medida, septiembre 2007.

- Curristine, T. (2005), «Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire», *Revista de la OCDE sobre Presupuesto*, Vol. 5, No.2, OECD, París, pp. 87-132.
- Dooren, W. van *et al.* (2006), «Issues in Output Measurement for ‘Government at a Glance’ OECD GOV Technical Paper 2» GOV/PGC (2006)10/ANN2, OCDE, París.
- Dooren, W. van *et al.* (2007), «Institutional Drivers of Efficiency in the Public Sector» GOV/PGC(2007)16/ANN, OCDE, París.
- Fundación W.K. Kellogg (2004), «Logic Model Development Guide», W.K. Kellogg, Michigan.
- Hallerberg, M., R. Strauch y J. Von Hagen (2007), «The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, European Journal of Political Economy», 23(2), pp. 338-359.
- Hatry, H.P. (1999), *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Jacobzone, S. F. Steiner y E. López Pontón (pendiente de publicación), «Analytical Assessing the Impact of Regulatory Management Systems, Preliminary Statistical and Econometric Estimates, Public Governance, Documentos de la OCDE sobre gobernanza pública», OCDE, París.
- Lonti, Z. y M. Woods (2008), «Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency», Documentos de trabajo de la OCDE sobre gobernanza pública, N° 7, OECD, París.
- López-Claros, A. *et al.* (eds.) (2006), *Global Competitiveness Report 2006-2007: Creating an Improved Business Environment*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Nueva York.
- Manning, N. *et al.* (2006), «How and Why Should Government Activity Be Measured in Government at a Glance?», OECD GOV Trabajo técnico 1, GOV/PGC(2006)10/ANN1, OCDE, París.
- Myles, G. (2008), *Economic Growth and the Role of Taxation*, informe para la OCDE, disponible en <www.people.ex.ac.uk/gdmyles/papers/pdfs/OECD-fin.pdf>.
- Naciones Unidas (2008), *United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Nardo, M. *et al.* (2005), *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, OCDE, Trabajo técnico de Estadística 2005/3, París.
- Nardo, M. *et al.* (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators*, publicación conjunta de la OCDE y la Comisión Europea, París y Bruselas.

- OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OCDE París.
- OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OCDE, París.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OCDE, París.
- OECD (2002), «OECD Best Practices for Budget Transparency», *Revista de la OCDE sobre Presupuestos*, Vol. 1 N° 3, OCD, París, págs.7-14.
- OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OCDE, París.
- OECD (2005a), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OCDE, París.
- OECD (2005b), *Modernising Government: The Way Forward*, OCDE, París.
- OECD (2005c), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, OCDE, París.
- OECD (2007a), *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*, OCDE, París.
- OECD (2007b), *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens Across Countries*, OCDE, París.
- OECD (2007c), *Health at a Glance 2007: OECD Indicators*, OCDE, París.
- OECD (2007d), «Indicators of Regulatory Management Systems», Documentos de trabajo OCDE, N° 4, OCDE, París.
- OECD (2007e), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OCDE, París.
- OECD (2007f), «Towards Better Management of Government», Documentos de trabajo de la OCDE sobre gobernanza pública, 2007/1, OCDE, París.
- OECD (2008a), *Building and Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*, OCDE, París <www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>.
- OECD (2008b), *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, OCDE, París.
- OECD (2008c), *Measuring Regulatory Quality, OECD Policy Brief*, OCDE, París, <www.oecd.org/regreform/indicators>.
- OECD (2008d), *National Accounts of OECD Countries*, OCDE, París.
- OECD (2008e), *Performance Budgeting: A User's Guide, Resumen de política de la OCDE*, OCDE, París.
- OECD (2008f), *Revenue Statistics 1965-2007*, OCDE, París.

- OECD (2008g), *The State of the Public Service*, OCDE, París.
- OECD (2008h), «Taxation and Economic Growth», *Documentos de trabajo del departamento de economía*, N° 620, OCDE, París.
- OECD (2008i), «Towards Government at a Glance: Detailed Outline with Identification of Major Themes and Indicators», GOV/PGC(2008)17, OECD, París.
- OECD (2009a), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OCDE, París.
- OECD (2009b), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OCDE, París.
- OECD (2009c), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volumen 1: Increasing Transparency through Legislation*, OCDE, París.
- OECD (2009d), «Manual Public Finance and Employment Database», OCDE, París.
- OECD (2009e), *Measuring Government Activity*, OCDE, París.
- OECD (2009f), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OCDE, París.
- OECD (2009g), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OCDE, París.
- OECD (2009h), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OCDE, París.
- OECD (2009i), *Rethinking E-Government Services: User-Centred Approaches*, OCDE, París.
- OECD (2009j), *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*, OCDE, París.
- OECD (2009k), «Sub-national Dimension and Policy Responses to the Crisis», contribución de la reunión de expertos de la red OCDE sobre relaciones fiscales a través de los niveles de gobierno, OCDE, París.
- OECD (por publicar), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OCDE, París.
- OECD (por publicar), «Improving the Outcomes from Regional Development Policy», previsión regional de la OCDE, OCDE, París.
- OECD, *Benefits and Wages*, www.oecd.org/els/social/workincentives.
- Pilichowski, E. y E. Turkisch (2008), «Employment in government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain», *Documentos de trabajo de la OCDE sobre gobernanza pública*, N° 8, OCDE, París.

- Pollitt, C. *et al.* (2004), *Agencies – How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organisations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Rothstein, B. y J. Teorell (2008), «What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions», *Gobernanza: una revista internacional de administración de políticas e instituciones*, Vol. 21, Nº 2, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 165-190.
- Schick, A. (2005), «Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches», *Revista de la OCDE sobre Presupuestos*, Vol. 5 Nº 1, OCDE, París, pp. 107-126.
- Stiglitz, J. (2009), «Nous Revenons à une Recession Normale», *Challenges*, 27 de agosto (sólo en francés)
- Von Hagen, J. (1992), «Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- Wal, Z. van Der y L.W.J.C. Huberts (2008), «Value Solidity in government and Business: Results for an Empirical Study on Public and Private Sector Organisational Values», *American Review of Public Administration*, 38, pp. 264-285.
- Wehner, J. (2009), «Cabinet Structure and Fiscal Policy Outcomes», (trabajo pendiente de publicación), Departamento de Gobierno, London School of Economics, Londres, <<http://personal.lse.ac.uk/wehner/cabinet.pdf>>.

La versión original de este libro fue publicada bajo el título *Government at a Glance 2009*, ISBN: 978-92-64-06164-4, © 2009, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

Esta traducción se publica en virtud de un acuerdo con OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

www.sourceoecd.org

ISBN 978-84-7351-293-0



P.V.P.
19,00 €
(IVA incluido)



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

