

Una presa difícil de atrapar: el rendimiento de gobiernos y administraciones públicas

Xavier Ballart

En este artículo se discute la conceptualización del “rendimiento de los gobiernos” en la literatura de Ciencia Política y su operacionalización en cuatro estudios internacionales del Banco Mundial, del Banco Central Europeo, del Gobierno holandés y del Foro Económico Mundial. El análisis de estos cuatro estudios pone de relieve las dificultades para el desarrollo empírico de algunas líneas de conceptualización del rendimiento gubernamental y la tendencia a recurrir a datos de opinión pública y a resultados agregados a nivel de sociedad en ámbitos sectoriales como el crecimiento económico, la salud o la educación. Sin embargo, el problema de la valoración comparada del rendimiento de los gobiernos en su acepción de calidad de la gestión pública se puede plantear, ya sea substituyendo este concepto por el de proactividad de las administraciones en la adopción de algunas reformas o produciendo mejor información comparada a nivel de la OCDE sobre procesos clave en la producción de algunos servicios públicos.

Palabras clave: rendimiento, gobiernos, ranking, comparación, gestión pública.

INTRODUCCIÓN

Para no pocos estudios en ciencia sociales, la variable dependiente es el “rendimiento” de los gobiernos y de sus administraciones públicas, *government performance* en la literatura anglosajona. La conceptualización de este elemento central de la construcción teórica depende del tipo de aproximación académica y de los valores dominantes en la literatura de referencia sobre reforma del sector público. Hasta hace algunos años, los indicadores de gobierno eran una especialidad de los economistas interesados en temas de crecimiento. Más preocupados por temas de productividad y eficiencia del sector público, solían adoptar una visión pragmática frente al problema de la comparación del rendimiento de los gobiernos (Van de Walle, 2006). Sin embargo, en el marco del debate sobre la gobernanza, economistas y otros científicos sociales (Pierre, 2000) han mostrado su preocupación por profundizar más en los problemas conceptuales que plantea la medida del rendimiento de los gobiernos.

En este contexto fueron apareciendo estudios, medidas y algunos *rankings* de organizaciones internacionales que comparan a los países en función de distintos criterios. Unos más centrados en la relación entre actuación de los gobiernos y opinión pública (Pharr y Putnam, 2000; Norris, 1999); otros que se plantean la medida de la capacidad objetiva de los gobiernos para gestionar de forma eficiente los resultados objetivos que consiguen en distintos ámbitos sectoriales (Halachmi y Bouckaert, 1996; Hatry, 2001). Aún otros se plantean la medida del rendimiento “democrático” de los gobiernos y su capacidad de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos (Manin, Przeworski y Stokes, 1999). En la base de estos debates subyacen los sistemas de valores que conforman los paradigmas dominantes en el estudio de la Administración Pública (Villoria, 2008) y que, en función del momento histórico y de los países objeto de estudio, pueden mostrar una mayor preocupación por la aplicación objetiva de la ley (Weber, 1979), la economía y la eficiencia (Gore, 1992; Aucoin, 1995; Lane, 2000), la eficacia, la innovación y la flexibilidad (Peters, 2001; Moore 1995) o la democracia, la transparencia y la participación (Frederickson, 1997; Hirst, 2000).

En este artículo nos proponemos clarificar el mapa de la conceptualización del rendimiento de los gobiernos y discutir su operacionalización a partir del análisis de cuatro estudios internacionales: el primero del Banco Mundial —indicador de *government effectiveness* de los indicadores de gobernanza que se elaboran periódicamente (www.govindicators.org)—; el segundo del Banco Central Europeo —*Public Sector Efficiency: An International Comparison*, firmado por Afonso *et al.* (2003)—; el tercero del Gobierno holandés (Social and Cultural Planning Office, 2004) y, por último, el indicador de *Public Institutions* del informe de competitividad del Foro Económico Mundial que, junto con el informe del International Institute for Management Development, es la principal referencia de medida de la competitividad comparada.

El contraste entre las posibles formas de conceptualizar el rendimiento y la discusión de los principales problemas empíricos con los que se encuentran los cuatro estudios impulsados por tres organizaciones internacionales y el Gobierno holandés permite poner de relieve las complejas relaciones entre los tres ámbitos que se relacionan con el rendimiento público: la confianza ciudadana en los gobernantes y en los funcionarios, la eficacia o rendimiento objetivo de la Administración y la calidad democrática y transparencia en el Gobierno de los asuntos públicos. Sólo a partir del reconocimiento de que se está tratando con conceptos distintos es posible avanzar en la medida de alguna de estas dimensiones, siendo consciente de las limitaciones empíricas y de los riesgos de la sustitución de una cosa por otra.

LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL RENDIMIENTO DE LOS GOBIERNOS

El esquema que se presenta a continuación pretende ilustrar de forma gráfica tres maneras de conceptualizar la idea de rendimiento público que se pueden encontrar en la literatura de Ciencia Política, por una parte, y en la literatura de Administración Pública y sobre Nueva Gestión Pública, por otra parte. La clasificación en tres grandes apartados

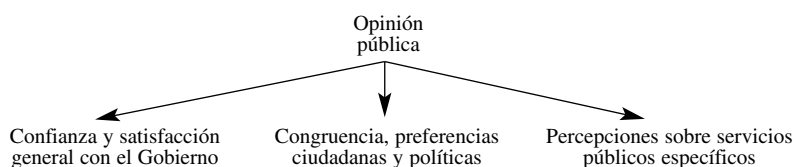
es de Tavits (2004) una autora que desarrolla las tesis de Putnam (1993) sobre capital social y rendimiento institucional.

Rendimiento del Gobierno y opinión pública

La primera manera de estudiar el rendimiento público es a través del estudio de la opinión pública. En esta línea se pueden observar: a) la confianza de la población en el Gobierno y la satisfacción general con los servicios públicos; b) la congruencia entre la opinión pública y las políticas públicas que impulsan los gobiernos; y c) las percepciones de los ciudadanos sobre servicios públicos específicos.

GRÁFICO 1.

RENDIMIENTO DE LOS GOBIERNOS Y OPINIÓN PÚBLICA



Fuente: elaboración propia.

La relación entre rendimiento del Gobierno y confianza o satisfacción ciudadana plantea problemas, ya que la evolución de la confianza está influida por muchos factores que poco tienen que ver con la actuación de un Gobierno (Pharr y Putnam, 2000; Norris, 1999). Estos factores se pueden relacionar con la situación económica del país o de cada familia, con la percepción del comportamiento de los gobernantes en términos de ética pública o por cambios en el sistema de valores de la sociedad (Inglehart, 1997), que pueden hacerla más o menos exigente respecto al Gobierno y obligar a éste a intervenir en problemas más complejos.

La medida de la congruencia entre las preferencias de la población y las opciones y decisiones públicas que toman los representantes políticos ha sido desarrollada por los análisis de representatividad y del grado de respuesta —*responsiveness*— del sistema político a las demandas ciudadanas (Orren, 1997; Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Los problemas radican aquí tanto en la dificultad de recoger datos sobre las preferencias de los ciudadanos como en las diferencias entre estas preferencias al considerar las políticas impositivas, las políticas de gasto y las posibles variaciones en cada espacio sectorial de política.

La opinión pública sí puede ofrecer una medida fiable de la calidad de los servicios públicos más próximos a los ciudadanos y en particular de los servicios públicos locales. Diversos estudios han puesto de relieve, sin embargo, la inconsistencia entre los juicios de servicios públicos específicos con los que el ciudadano encuestado tiene contacto y los juicios sobre la actuación de los gobiernos en general. Los primeros tienden a ser mucho más

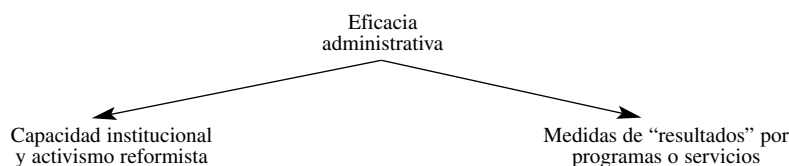
favorables (Bok, 1997; Miller y Miller, 1991). Influye aquí la visión negativa de la burocracia en general, pero también las características sociológicas de la población (edad, nivel de estudios, nivel socioeconómico), independientemente del rendimiento objetivo de los gobiernos.

Rendimiento del Gobierno y eficacia administrativa

La literatura de Administración Pública relaciona el rendimiento de los gobiernos con la idea de resultados e impactos de la acción pública y, por tanto, con la medida en que se realizan los objetivos de los gobiernos. Dentro de esta línea cabe distinguir: a) los estudios que se centran en la capacidad institucional y en la introducción de reformas; y b) los estudios que prescriben la necesidad de producir información sobre resultados.

GRÁFICO 2.

RENDIMIENTO DE LOS GOBIERNOS Y EFICACIA ADMINISTRATIVA



Fuente: elaboración propia.

Una revisión de los estudios de Administración Pública tradicional que ha tenido bastante éxito ha sido protagonizada por el Government Performance Project (<http://www.maxwell.syr.edu/gpp>) y por los trabajos de Ingraham y sus colegas (Ingraham y Donahue, 2000; Ingraham y Kneedler, 2000). Esta visión consiste en asumir que las administraciones que cumplen una serie de requisitos y son más activas en la introducción de reformas en la gestión de una serie de áreas (presupuesto, personal, inversiones, contratación, administración electrónica) tienen mayor capacidad de ser efectivas y de alcanzar un mayor rendimiento. El problema de esta aproximación es que no mide el rendimiento final, sino que se limita a comprobar si se cumplen una serie de requisitos o se adoptan una serie de reformas.

Los autores de la Nueva Gestión Pública, por su parte, pusieron todo el énfasis en la importancia de medir resultados y que las administraciones públicas se preocupen por los *outputs* y *outcomes* antes que por los procedimientos (Halachmi y Bouckaert, 1996; Hatry 2001). Pero la mayor parte de esta literatura es normativa y no resuelve el problema de la operacionalización de la medida del rendimiento de los gobiernos. El problema radica aquí en trasladar una herramienta de gestión y de evaluación de programas y servicios concretos a la medida de la eficacia del gobierno de un país o de su rendimiento comparado con otros países. En algunos ámbitos sectoriales (educación, sanidad, inclusión social, formación

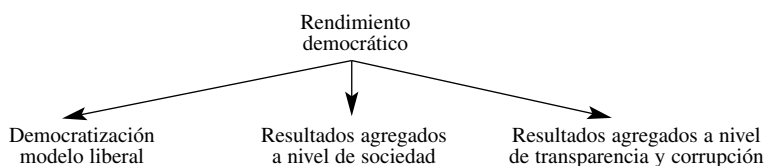
ocupacional, policía, justicia) debería ser posible recoger datos agregados, pero la variedad de las intervenciones hace que en términos prácticos cualquier comparación entre países requiera un número de indicadores que resulta muy difícil de gestionar.

Rendimiento del Gobierno y democracia: rendimiento democrático

Una de las líneas de mayor éxito en la Ciencia Política actual ha desarrollado múltiples indicadores para medir el rendimiento democrático de los países. Esto se puede hacer de tres maneras: a) en relación al modelo liberal de democracia; b) en relación a resultados sociales agregados en áreas como el crecimiento económico, la igualdad, la salud, la educación o la justicia entre otros factores determinantes de la calidad de vida; y c) en relación con el grado de transparencia o de corrupción.

GRÁFICO 3.

RENDIMIENTO DE LOS GOBIERNOS, DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA



Fuente: elaboración propia.

Los investigadores en Ciencia Política han desarrollado un buen número de indicadores que, si bien son llamados de “rendimiento”, son en realidad medidas de “democratización”. Ésta es una visión ampliada de rendimiento de los gobiernos que se relaciona con la satisfacción de los grandes principios democráticos definidos por teóricos de la democracia como Dahl (1971) o por comparatistas en sus propuestas de modelos de democracia (Lijphart, 1999).

Una visión alternativa es la que mide el rendimiento de los gobiernos sobre la base de los resultados sociales agregados en una serie de ámbitos como el crecimiento económico, el desarrollo de las políticas sociales y del estado del bienestar (Bok, 1996 y 1997). En particular, una buena parte de los estudios presuponen que los gobiernos que tienen políticas de gasto social más intensas en la línea de los países nórdicos europeos producen mejores resultados. Otra orientación en este tipo de estudios intenta producir indicadores de calidad de vida indexando conjuntos de indicadores relativos a distintos ámbitos, como el citado crecimiento económico, la seguridad, la igualdad o la justicia social. El problema con esta aproximación es que las medidas tienden a ser muy contextuales y no permiten estimar cuál es la contribución de los gobiernos en la producción de estos resultados sociales.

La tercera visión relaciona el rendimiento de los gobiernos con la participación, la transparencia en la información y la rendición de cuentas (Bourgon, 2007). Nuevamente se centra aquí la atención más en procesos que en resultados, por entender que las administraciones que siguen una ética pública democrática —buscan la implicación de los ciudadanos, difunden la información, promueven una visión compartida de los problemas, regulan los posibles conflictos de intereses y controlan el fraude o la corrupción— tienen mayor capacidad institucional para el “buen gobierno”, entendido no sólo como eficaz, sino también como Gobierno democrático.

Si bien estas últimas aproximaciones tienen una visión más amplia que conecta con los debates sobre la conceptualización y medida de la democracia, no consiguen integrar todos los aspectos del rendimiento de los gobiernos. Algunos autores como Putnam (Putnam, 1993) integran conceptualizaciones distintas al combinar indicadores de “eficiencia en la gestión” con indicadores de respuesta a las demandas ciudadanas —*responsiveness*—, pero su objetivo último no es elaborar una medida completa del rendimiento de los gobiernos, sino explicar el capital social.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Junto a la literatura académica han aparecido una serie de iniciativas que desde organizaciones gubernamentales intentan medir en unos casos la eficacia de los gobiernos —*government effectiveness*, Banco Mundial—, en otros casos la eficiencia —*Public Sector Efficiency*, Banco Central Europeo—, aun en otros casos el rendimiento público —*Public Performance*, Gobierno holandés— o la contribución de las instituciones públicas a la competitividad —Foro Económico Mundial—.

Estos informes combinan distintas conceptualizaciones del rendimiento de los gobiernos con el objeto de clasificar a los países en base al criterio que priorizan. Se trata de análisis empíricos que se construyen sobre la base de indicadores comparados que tienen una clara orientación pragmática. En este apartado se presentan estos cuatro estudios y se analiza cómo están contruidos para ilustrar la conceptualización en la que se fundamentan y las dificultades que se plantean al comparar el rendimiento de los gobiernos.

Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial

Desde finales de los años noventa el Banco Mundial ha ido desarrollando un sistema de indicadores que en 2008 abarcaban 213 países y territorios (Kaufmann, Kray y Mas-truzzi, 2006, para una visión general). Estos indicadores se pueden consultar directamente (www.govindicators.org) y se organizan en seis dimensiones de la gobernabilidad: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de valores, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.

Los indicadores se construyen en base a un número considerable de variables pero que, a la vez, varía mucho por países. Estas variables se obtienen de estudios, en su mayoría de opinión, realizados por distintas organizaciones internacionales. Se trata principalmente de encuestas a empresas y de estudios de agencias de valoración de riesgos para la inversión. También se incluyen encuestas a ciudadanos, *rankings* de organizaciones gubernamentales o multilaterales (como el mismo Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional o los gobiernos de algunos países), así como otros estudios y análisis de organizaciones no gubernamentales como Freedom House, The Economist Intelligence Unit o Reporters Without Borders.

Este proyecto ha sido objeto de las críticas de varios autores que han señalado debilidades tanto conceptuales como metodológicas (Knack *et al.*, 2003). Una de las dimensiones consideradas se refiere a la eficacia —*effectiveness*— de los gobiernos. El problema radica en el número y tipo de estudios en los que se fundamentan las puntuaciones y, en particular, en las diferencias entre países, dada la riqueza de estudios para algunos países y su falta para otros. El principal problema, sin embargo, es que la mayor parte de los datos derivan de encuestas de opinión y muestran un claro sesgo a favor de las percepciones de los empresarios y de las empresas de valoración de riesgos, quienes tienden a preferir gobiernos pequeños, impuestos bajos y regulación mínima.

En su defensa, frente a las críticas, Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2007) argumentan que las opiniones de las organizaciones empresariales están muy correlacionadas con las de aquellos que en principio deberían estar más preocupados por el “interés general” como las ONG, organizaciones del sector público, familias o individuos encuestados. Si bien ello responde a una parte del problema, no responde a la otra parte del problema que consiste en la sustitución de la eficacia por las percepciones de eficacia, a su vez relacionadas, si bien de forma compleja, con el nivel de confianza en el sistema político y en su Administración.

El proyecto del Banco Mundial cuenta por tanto con una amplia base de datos que incorpora una gran variedad de análisis. Pero se fundamenta en las opiniones de ciudadanos o de empresarios que, si bien aportan información sobre las actitudes generales hacia la Administración y los gobiernos, no pueden tomarse como una evaluación objetiva del funcionamiento del sector público en distintos países.

El estudio del Banco Central Europeo

En Europa, el Banco Central Europeo publicó en 2003 un trabajo (Afonso *et al.*, 2003) en el que mide la eficacia y la eficiencia del sector público para diversos países europeos. El total de “*Public Sector Performance*” resulta de siete subindicadores, cuatro que representan eficacia del país en Administración Pública, educación, sanidad e infraestructuras, y otros tres que reflejan las llamadas tareas propias de cualquier Gobierno según la visión clásica de Musgrave: distribución de la renta, estabilidad económica y crecimiento económico.

Si se observa cómo se construyen cada uno de estos indicadores, el indicador para la Administración Pública es el fruto de la agregación de cuatro datos (corrupción, gestión burocrática, calidad del sistema judicial y extensión de la economía informal). El de educación incluye dos datos (jóvenes en educación secundaria y resultados escolares), el de sanidad otros dos datos (mortalidad infantil y esperanza de vida) y el de infraestructuras un único dato (calidad de las comunicaciones). Por su parte, la distribución de la renta refleja el porcentaje de renta del 40% de hogares más pobres; la estabilidad se mide en función del crecimiento del PIB y de la inflación, mientras que el crecimiento económico incluye los datos de PIB per cápita, crecimiento en los últimos diez años y tasa de desempleo también en los últimos diez años.

El análisis de las fuentes de datos para cada uno de los indicadores plantea problemas similares a los del estudio del Banco Mundial. En primer lugar, la mayor parte de los datos relevantes que no son puramente económicos proceden de estudios de percepciones de empresarios. Así, por ejemplo, de los cuatro datos que se utilizan para ofrecer una cierta idea de calidad de la Administración Pública en un país, tres (corrupción, papeleo y calidad de la justicia) son del informe de competitividad del Foro Económico Mundial, que a su vez se fundamenta en estudios de opinión. Lo mismo ocurre con el dato de calidad de las comunicaciones, si bien procede de otro estudio de percepciones.

En segundo lugar, se utilizan datos de resultados como la esperanza de vida, la mortalidad infantil o los resultados en matemáticas en los estudios comparados que publica la OCDE bajo la denominación PISA. Sin embargo, estos resultados no reflejan la calidad de la gestión pública en la medida en que los resultados en sanidad o educación dependen de otros muchos factores contextuales y relativamente independientes de la eficacia de las administraciones en la gestión de los recursos dedicados a estos sectores.

El problema radica en la confusión que genera la utilización de una medida por otra. En este sentido, es necesario separar opiniones (generalmente de empresarios) de datos objetivos. Las primeras pueden estar muy relacionadas con la confianza que los empresarios tengan en un sistema político y en su Administración (en particular cuando se pregunta por corrupción, papeleo y aspectos relacionados con la transparencia). Mientras que medir eficacia objetiva requiere datos comparados, pero también abundante información sobre los sistemas de gobierno, las políticas que se desarrollan en cada sector y sus principales diferencias.

El informe de la Oficina de Planificación del Gobierno holandés

La Oficina de Planificación Social y Cultural del Gobierno holandés publicó en 2004 el informe *Public Sector Performance: An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration*. Se trata de un encargo del Gobierno holandés con el propósito de analizar en qué medida se estaban alcanzando los objetivos de la Agenda de Lisboa acordada por los países de la UE en el año 2000. El informe analiza la

economía, la educación, la sanidad, la justicia criminal y la Administración Pública de los principales países occidentales en función de los datos disponibles en Eurostat, la OCDE, el Banco Mundial y el Consejo Europeo.

El informe define rendimiento —*performance*— del sector público en términos de productividad de los empleados públicos y de eficacia en la distribución de los servicios públicos e incluye el análisis de factores institucionales que pueden explicar las diferencias en el rendimiento. El análisis combina múltiples indicadores objetivos de naturaleza variada con medidas subjetivas de la confianza de la población en la educación, la sanidad, la policía, la justicia y los funcionarios públicos.

Este informe se caracteriza por intentar dar una visión completa de rendimiento sobre la base de combinar diversas conceptualizaciones e indicadores objetivos y subjetivos sobre aspectos diversos. En este sentido, ofrece indicadores objetivos tanto de la extensión de un problema en la sociedad (por ejemplo, la criminalidad), como del esfuerzo presupuestario (gasto en porcentaje del PIB, niveles de retribución de los empleados públicos, ratios de empleados públicos y usuarios) o de la demanda ciudadana de un servicio (consultas por paciente). También incluye algunos indicadores relativos a procesos que gestiona la Administración Pública (listas de espera para operaciones no urgentes) y resultados agregados que, en buena medida, dependen de factores contextuales (crecimiento económico, test educativos del informe PISA, salud de la población). El informe también aporta algunas medidas que dan una cierta idea de eficiencia al comparar resultados con esfuerzo presupuestario y costes de los servicios públicos.

Concretamente, en el tema de la Administración Pública, el informe ofrece algunos datos comparados del número de empleados públicos y del gasto en funciones de administración general. Sin definir con mucha precisión qué entiende por gestión pública, analiza el grado de descentralización local y el impulso de reformas administrativas en el ámbito presupuestario y de la administración electrónica. En relación con este último aspecto, recurre a *rankings* internacionales, mientras que para el tema de la gestión presupuestaria utiliza datos cualitativos sobre flexibilidad e introducción de reformas en la contabilidad y en la auditoría pública. Finalmente, también incluye medidas subjetivas de confianza en los funcionarios públicos y percepciones empresariales sobre temas de calidad, transparencia, corrupción y eficacia en la implementación de decisiones y regulaciones.

A diferencia de los demás estudios, éste tiene la voluntad de combinar medidas objetivas y subjetivas para dar una idea general de rendimiento de un país. Con esta finalidad, no sólo selecciona varios ámbitos sectoriales, sino que cubre una variedad de aspectos relacionados con la eficacia, la eficiencia y la equidad de los servicios públicos. Los indicadores objetivos presentan alguna medida de procesos que dependen de la gestión pública, si bien no se puede afirmar que aporte evidencias sobre el funcionamiento global de las administraciones públicas en cada país. Al igual que otros estudios, recurre a sondeos en los que se pregunta a la población sobre su nivel de confianza en los servidores públicos y a empresarios sobre su percepción general sobre la Administración Pública, por lo que las imágenes y estereotipos tienden a reforzarse.

El índice global de competitividad del Foro Económico Mundial

Desde finales de los años setenta, el Foro Económico Mundial se ha dedicado a estudiar la competitividad de las naciones y ha publicado informes sobre los factores que permiten a las naciones un crecimiento económico sostenido. Fruto de este trabajo y de su evaluación fue la publicación a partir de 2004 del Índice de Competitividad Global con el objeto de medir la competitividad de las naciones, tomando en consideración factores tanto macroeconómicos como microeconómicos. La medida final es una media ponderada de muchos factores que se organizan sobre la base de 12 pilares de la competitividad. El primero de ellos se refiere al entorno institucional en el que ciudadanos, empresas y gobiernos interactúan para generar riqueza y crecimiento económico. El pilar institucional se refiere a las instituciones públicas, pero también a las privadas y, en este sentido, incluye tanto aspectos relacionados con la regulación por los gobiernos de los mercados como componentes relacionados con la transparencia y seguridad jurídica en las prácticas de auditoría y contabilidad privadas. En lo que respecta a las administraciones públicas, el pilar institucional se fundamenta en la importancia para el mercado de un funcionamiento eficiente de las administraciones públicas.

El informe cubre un elevado número de países y para cada uno de ellos sólo incluye unos pocos indicadores. Como en los estudios del Banco Mundial y del Banco Central Europeo, estos indicadores se fundamentan en las percepciones subjetivas de directivos de empresas privadas. La eficiencia de las administraciones públicas, según el informe de competitividad será mayor en la medida que la burocracia o la regulación sea menor y no exista corrupción, falta de transparencia en la contratación pública o una excesiva dependencia del sistema judicial de la política.

En este caso, existe un claro sesgo a favor de aquellos países cuyos gobiernos facilitan la inversión privada, eliminando trabas administrativas e impuestos. De los cuatro estudios analizados, quizá sea el menos adecuado para sacar conclusiones sobre eficacia o rendimiento de las administraciones públicas, ya que su objetivo principal no es la comparación rigurosa de las administraciones públicas de los países analizados, sino más bien la medida en que estas administraciones constituyen un obstáculo al desarrollo de un libre mercado. En la medida que los informantes son empresarios y directivos, la medida de la eficiencia de las administraciones es en buena parte una medida de la eficiencia que estos empresarios atribuyen a las administraciones de los países analizados.

EL ANÁLISIS COMPARADO: PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS*Los problemas*

Si se comparan los resultados de 20 países de la OCDE en los cuatro estudios considerados, en un primer momento (tabla 1) las coincidencias parecen menores de lo que cabría esperar. Si se eliminan los resultados del informe del Banco Central Europeo, las coincidencias son mayores y los países que obtienen mejores y peores resultados tienden a coincidir dada la íntima

relación entre los estudios de los dos bancos y del Foro Económico Mundial y su tendencia a substituir medidas objetivas por opiniones subjetivas procedentes de unas mismas encuestas.

En la práctica, la agregación de rendimientos para las distintas administraciones del sector público de un país y la comparación entre distintos países presenta dificultades tanto por las diferencias políticas y culturales, como por la falta de información pertinente sobre aspectos relacionados con la gestión pública propiamente y la simplificación en el planteamiento que impone la comparación externa.

TABLA 1.

COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE CUATRO ESTUDIOS INTERNACIONALES

	Banco Mundial Eficacia del Gobierno Selección OCDE 2006	Banco Central Europeo Afonso <i>et al.</i> Eficacia de la Administración Selección OCDE 2000	Banco Central Europeo Afonso <i>et al.</i> Eficiencia Administración Selección OCDE 2000	Oficina de Planificación Gobierno holandés Selección OCDE 2004	Foro Económico Mundial Instituciones Informe de Competitividad 2007-2008 Selección OCDE (mundo) 2007-2008
Alemania	14	11	8	14	5 (7)
Australia	7	4	6	8	9 (13)
Austria	12	3	4-5	5	8 (11)
Bélgica	11	16	18	9	14 (23)
Canadá	5	9	9	7	12 (17)
Dinamarca	1	5-6-7	14	4	2 (2)
España	17	15	10	10	18 (43)
EE UU	10	8	2	13	17 (33)
Finlandia	4	2	4-5	1	1 (1)
Francia	16	17	19	11	13 (22)
Grecia	19	18	16	15	19 (50)
Holanda	8	5-6-7	13	6	7 (10)
Irlanda	13	10	7	2	11 (18)
Italia	20	20	20	16	20 (71)
Japón	15	14	3	-	15 (24)
Noruega	3	13	11	-	6 (8)
Portugal	18	19	17	17	16 (27)
Suecia	6	5-6-7	15	3	4 (6)
Suiza	2	1	1	-	3 (4)
Reino Unido	9	12	12	12	10 (15)

Fuente: adaptado a partir de los datos del Banco Mundial (www.govindicators.org), el Foro Económico Mundial (www.weforum.org) y las publicaciones: Afonso *et al.* (2003) y Social and Cultural Planning Office (2004).

Independientemente de la mayor o menor coincidencia de resultados, estos cuatro estudios ponen de relieve las dificultades con las que se encuentran los estudios empíricos para desarrollar las conceptualizaciones de rendimiento público presentadas en el segundo apartado.

Primero, de las tres líneas representadas en los gráficos 1 a 3, la que encuentra mayores problemas para su desarrollo empírico es la segunda, la que identifica rendimiento con la medida de los resultados objetivos de los servicios públicos —eficacia objetiva— y de la eficiencia administrativa con la que se prestan. En relación con este último punto, sólo el estudio del Gobierno holandés intenta ilustrar el funcionamiento de las administraciones con observaciones de la capacidad institucional para introducir reformas y gestionar de forma eficiente ámbitos clave de la gestión pública como el personal, los presupuestos, la contratación externa o las nuevas tecnologías.

Segundo, tampoco encuentra una aplicación práctica en ninguno de los cuatro estudios analizados la identificación del rendimiento público como la medida de la capacidad de respuesta de los gobiernos a las preferencias de los ciudadanos. Ésta es una dimensión fundamental desde la perspectiva democrática, que valora la *responsiveness* o adaptación flexible de las prioridades y agenda de los gobiernos a las necesidades y preferencias agregadas de la sociedad.

Tercero, sí se hace una utilización intensiva de datos de opinión pública sobre confianza en las instituciones políticas, en los gobiernos o en los funcionarios, de la misma manera que se recurre a percepciones de empresarios sobre algunos servicios públicos como las infraestructuras. La confianza en “políticos” y “funcionarios” puede variar notablemente. Así, mientras es general la desconfianza hacia los políticos, en un buen número de países de la OCDE ha mejorado la confianza en los funcionarios públicos, lo que tiene relación con la mejora de los servicios públicos, pero tampoco puede tomarse como una medida válida de su calidad.

Cuarto, algunos de los estudios analizados incluyen resultados agregados a nivel de sociedad en ámbitos clave de la gestión económica —crecimiento económico, distribución de la renta, desempleo— o de la gestión de los servicios por ámbitos —sanidad, la educación y, en menor medida, justicia—. Pero se trata de resultados de la sociedad en su conjunto no directamente atribuibles a la gestión de los gobiernos.

Quinto, algunos estudios utilizan resultados agregados en transparencia y corrupción, si bien en este caso se recurre nuevamente a datos de opinión pública que en muchos casos se reducen a la opinión de empresarios en su trato con empresarios locales o con las instituciones del país en el que pretenden desarrollar su actividad económica.

La tendencia mayoritaria es por tanto la de construir el “rendimiento” de los gobiernos sobre la base de un conjunto de elementos de carácter general relacionados entre sí, pero con una débil vinculación con actuaciones de servicios públicos concretos por ámbitos de actuación sectorial. Lógicamente, cuando se habla de que un país va por una senda de progreso, nos referimos a la evolución de los datos agregados en materias como el crecimiento económico, la ampliación de la clase media, la cobertura de la educación, la sanidad, las pensiones, la criminalidad o la población encarcelada. La evolución positiva de estos

factores tiene un impacto positivo en la confianza en las instituciones y en el apoyo a la democracia, más aún si se trata de un país con un sistema democrático reciente y poco consolidado.

Sin embargo, resulta muy difícil relacionar la evolución en estos elementos de carácter macro e influidos por variables contextuales con la gestión de los gobiernos en aquellos ámbitos que son objeto de su responsabilidad. Lo que no deja de ser un problema fundamental para el desarrollo práctico de los principios de transparencia y responsabilidad —*accountability*—, que exigen desbrozar la ambigüedad sobre la medida en que la acción de un gobierno y de una administración contribuye al progreso de los grandes objetivos políticos de una sociedad. En el mismo sentido es casi imposible agregar percepciones de ciudadanos sobre servicios específicos por su carácter generalmente local y puntual y su falta de relación con las percepciones sobre el sistema globalmente considerado.

Las alternativas

Si lo que se pretende es medir el progreso en la “gestión pública”, o en su “modernización”, una opción de análisis consiste en comprobar si se ponen en práctica reformas sobre las que existe un cierto consenso en la literatura sobre su oportunidad.

Cabría esperar que estas reformas se produzcan en alguno de los ámbitos propios de la gestión pública: la gestión de los presupuestos y de las finanzas públicas, la gestión del personal al servicio de la Administración Pública o de las relaciones laborales con los sindicatos, la gestión de los procesos de contratación de servicios a proveedores, la organización y los métodos de trabajo de la Administración, la relación presencial o electrónica con los ciudadanos, la auditoría de legalidad, la auditoría contable-financiera y la evaluación material o económica de los servicios.

Ésta es la dirección que toma el “Government Performance Project” y el trabajo de Ingraham y sus colaboradores (Ingraham y Donahue, 2000; Ingraham y Kneedler, 2000). De forma más cualitativa, Pollit y Bouckaert (2004) siguen una estrategia similar. Sin embargo, en el ámbito europeo, los datos que ofrece la OCDE son incompletos, ya que se fundamentan en cuestionarios que pasan funcionarios europeos a sus colegas nacionales y que presentan una gran variabilidad en función de las personas concretas que responden los cuestionarios y de lo que interpretan que debería reflejar el correspondiente informe de la OCDE sobre su país. Ésta es la impresión que se obtiene de la lectura de informes sobre temas objeto de reforma como, por ejemplo, la utilización de información sobre rendimiento en los presupuestos, la evaluación del rendimiento individual de los funcionarios, las formas de consulta y participación externas, la política sobre conflicto de intereses o el desarrollo de la Administración electrónica (OECD, 2007; Lonti y Woods, 2008). Por otra parte, las reformas no son puestas en práctica de la misma forma en distintos países ni tampoco son valoradas de igual manera.

Otra opción para valorar el avance en la gestión pública puede fundamentarse en información comparativa sobre procesos que gestionan las administraciones en algunos ámbitos sectoriales. Dado que una parte de los servicios públicos, como la sanidad o la justicia, lo que hacen fundamentalmente es gestionar procesos (acceso a la asistencia primaria, a urgencias, a la asistencia especializada, gestión de ambulancias, práctica clínica conforme a protocolos), la información comparada sobre cómo gestionan estos procesos permitiría valorar la calidad de la gestión pública en distintos países. En otros ámbitos, en los que son más comunes las medidas de resultados como en seguridad vial o en educación con los informes PISA, probablemente sea posible una combinación de medidas de procesos clave y de resultados.

Ésta es la dirección que toma el informe del Gobierno holandés comentado. Esta aproximación choca, sin embargo, con la falta de disponibilidad de datos comparativos sobre procesos clave y con la parcialidad o falta de refinamiento de los datos sobre resultados. Incluso con algunas de las medidas más populares como las listas de espera para operaciones quirúrgicas, los datos disponibles son heterogéneos y se refieren a un número muy reducido de países. Los datos sobre resultados tienden a ser parciales como sucede con los informes PISA, al fundamentar su valoración de la educación en sólo tres aspectos —capacidad lectora, conocimientos de matemáticas y conocimientos de ciencias—, cuando es bien sabido que la educación integral se extiende no sólo a otras materias, sino también a valores y actitudes personales. O bien no tienen en cuenta las características diferenciales de la población a la que se refieren los resultados. El esfuerzo de corrección de las posibles diferencias entre distintos contextos y poblaciones tiene, sin embargo, un elevado coste, al ser necesario que las medidas tengan un elevado nivel de representatividad y especificidad. La validez de las comparaciones choca con la disponibilidad de la información y la demanda de mayor validez para cada caso es contradictoria con el requerimiento de comparación externa.

Por último, la naturaleza pública de los *rankings* y clasificaciones puede ser la causa de una mayor desconfianza e incentivar los comportamientos tramposos (Bevan y Hood, 2006). Los datos cuantitativos ofrecen una imagen de objetividad en la que se fundamenta el juicio sobre los que “trabajan bien” y los que “trabajan mal” o entre países más o menos competitivos, abiertos, transparentes o corruptos. Lo más probable es que las reacciones defensivas y la manipulación de los números y otros intentos para mejorar artificialmente las puntuaciones, incluso a costa de la finalidad última de los servicios, invaliden todo el esfuerzo.

De ahí que para una organización internacional, o para un Gobierno, tiene más sentido trabajar pacientemente en consensuar objetivos y medidas por sectores y animar a que cada organización recoja información e interprete por qué sus procesos y resultados son los que son, que no precipitarse a publicar un *ranking* con información parcial que sea percibida como injusta y que pueda producir un efecto contrario al buscado. Ello no es incompatible con forzar la colaboración sobre la base de incentivos que lleven a las organizaciones a producir un mínimo de información o incluso a publicarla por sus medios.

CONCLUSIONES

La principal conclusión es que probablemente no se puedan ordenar gobiernos en función de su eficacia —*government effectiveness*— como hace el Banco Mundial o en función de su eficiencia, la idea detrás del trabajo de Afonso *et al.* de 2003 para el Banco Central Europeo. Sí parece más razonable la medida de las percepciones de la población sobre el comportamiento agregado de un Gobierno, sobre la gestión de servicios específicos o sobre el grado de opacidad o corrupción en el manejo de los asuntos públicos.

Esta conclusión plantea una dificultad importante para las sociedades democráticas en la medida que nos gustaría tener una medida comparada de “capacidad” o de “progreso” en gestión pública que tuviera en cuenta el punto de partida de cada país. Tenemos la impresión que algunos países como Tanzania en África, Brasil en Latinoamérica o Eslovenia en Europa se gobiernan mejor ahora que hace algunos años. Para los ciudadanos españoles es importante poder castigar o premiar a gobiernos y dentro de estos gobiernos a ministros y consejeros que además de gestionar los asuntos políticos son capaces de introducir mejoras objetivas en la gestión de los servicios.

La revisión de los estudios empíricos conducentes a la elaboración de *rankings* confirman la necesidad de distinguir entre distintas aproximaciones posibles al proceder al análisis comparado del rendimiento de los gobiernos, dado que se está tratando con diferentes constructos que se tienden a substituir unos por otros cuando las relaciones entre ellos son más bien confusas. En este sentido, no está claro que los esfuerzos en mejoras objetivas de la gestión pública se traduzcan en mejoras de los resultados objetivos en los distintos ámbitos sectoriales (educación, sanidad, justicia, obras públicas...) y que todo ello repercuta en la confianza de los ciudadanos en su Gobierno y Administración. Lo más probable es que ocurra justo lo contrario, ya sea por la evolución del entorno (por ejemplo, la oferta de trabajos de baja cualificación durante los años de crecimiento económico contribuye a empeorar los “resultados” de la educación) o por el impacto de otros factores en la confianza ciudadana, en particular cuando tienen su expresión en los medios de comunicación. Incluso puede ocurrir que una excesiva preocupación por las reformas y por la eficiencia genere dudas sobre el funcionamiento de la Administración y las finalidades últimas de las reformas. Así es como fueron recibidas algunas reformas características de la “nueva gestión pública”, por considerarse excesivamente liberales y tendentes a cambiar un modelo “europeo” de Administración Pública en algunos países de habla no inglesa.

Si de lo que se trata es de valorar el rendimiento de los gobiernos entendido como eficacia y eficiencia objetiva en la gestión pública, es posible comparar la proactividad de las administraciones públicas en la introducción de reformas en ámbitos propios de la gestión pública, como la gestión de los presupuestos, la gestión del personal, la gestión de los procesos de contratación, los métodos de trabajo y de control o de relación con los ciudadanos. Pero si bien la proactividad indica dinamismo y capacidad de gestión, no existe un consenso sobre la oportunidad de cada una de las reformas en cada momento histórico.

Más razonable sería que los gobiernos y las organizaciones internacionales trabajaran en la producción de datos sobre procesos clave en la producción de servicios públicos comparables y en el refinamiento de la información sobre resultados en ámbitos como la educación, la sanidad o la justicia. Pero este camino también está lleno de complicaciones estadísticas ante la necesidad de ajustar estos resultados a las características de la población y del contexto para no caer en simplificaciones y en ordenaciones que en lugar de servir para cambiar el comportamiento de aquellos que pueden tener un impacto en la mejora de los servicios públicos (maestros, médicos, jueces), sólo sirvan para generar malestar y reacciones adversas.

Referencias

- Afonso, A. et al. 2003. *Public Sector Efficiency: An International Comparison*. European Central Bank, Working Paper nº 242, julio.
- Aucoin, P. 1995. *The New Public Management*. Canadá: IRPP Press.
- Bevan, G. y C. Hood 2006. "What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system", *Public Administration*, 84(3): 517-538.
- Bok, D. 1997. "Measuring the Performance of Government", en J. Nye, P. Zelikow y D. King (eds.), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Bourgon, J. 2007. "Gobierno receptivo, respetado y responsable. Hacia una 'nueva' teoría de la Administración Pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73(1): 5-26.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Frederickson, H. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass.
- Gore, A. 1992. *Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington DC: US Government Printing Office.
- Halachmi, A. y G. Bouckaert 1996. "Introduction. Performance Appraisal and Rubik's Cube", en A. Halachmi y G. Bouckaert, *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Westport, CT: Quarter Books.
- Hatry, H. 2001. "What Types of Performance Information Should Be Tracked?", en D. Forsythe (ed.), *Quicker Better Cheaper: Managing Performance in American Government*. Albany: Rockefeller Institute Press.
- Hirst, P. 2000. "Democracy and Governance", en J. Pierre (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Inglehart, R. 1997. *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 societies*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Ingraham, P. y A. Donahue 2000. "Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity", en C. Heinrich y L. Lynn (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Ingraham, P. y A. Kneedler 2000. "Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance", en J. Brudney, L. O'Toole y H. Rainey

- (eds.), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Method and Practice*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Kaufmann, D. et al. 2006. *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005*. Washington DC: World Bank.
- Kaufmann, D. et al. 2007. *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*. Washington: World Bank.
- Knack, S. et al. 2003. "Second-Generation Governance Indicators", *International Review of Administrative Sciences*, nº 69: 345.
- Lane, J. E. 2000. *New Public Management*. Londres: Routledge.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lonti, Z. y M. Woods 2008. "Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency", *OECD Working Papers on Public Governance*, nº 7. OECD Publishing.
- Manin, B., A. Przeworski y S. Stokes 1999. "Elections and representation", en A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, accountability and representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Miller, T. y M. Miller 1991. "Standards of Excellence US: Residents' Evaluation of Local Government Services", *Public Administration Review*, 51(6): 503-514.
- Moore, M. 1995. *Creating Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Norris, P. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD 2007. "Towards Better Measurement of Government", *OECD Working Papers on Public Governance*. OECD Publishing.
- Orren, G. 1997. "Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government", en J. Nye, P. Zelikow y D. King (eds.), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Peters, G. 2001. *The Future of Governing*. Lawrence, K.: University Press of Kansas.
- Pharr, S. y R. Putnam. 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton NJ: Princeton University Press.
- Pierre, J. (ed.) 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, C. y G. Bouckaert 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Social and Cultural Planning Office 2004. *Public Performance: An International Comparison of Education, Health, Law and Order and Public Administration*. La Haya: The Social and Cultural Planning Office.
- Tavits, M. 2004. *Institutions or Culture? A Comparative Study of Government Performance*, PhD Dissertation. University of Pittsburgh.

- Van de Walle, S. 2006. "The State of the Worlds Bureaucracies", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8: 437-448.
- Villoria, M. 2008. "Cultura de la legalidad y buen gobierno en España", *Paper*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Weber, M. 1979. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- World Bank. "Government Effectiveness", www.govindicators.org
- World Economic Forum. "Public Institutions", *Competitiveness Index*, www.weforum.org

Presentado para evaluación: 16 de mayo de 2008

Aceptado para publicación: 29 de septiembre de 2009

XAVIER BALLART, Universitat Autònoma de Barcelona

xavier.ballart@uab.cat

Doctor en Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), donde ocupa una posición de catedrático. Master Public Affairs por la Indiana University. Profesor del College of Europe entre 2001-2006 y *adjunct professor* de la Indiana University en 2000. También ha sido *visiting scholar* en el Kennedy School of Government, Harvard University entre 1995-1996.

Sus líneas de investigación principales son la evaluación de políticas y la gestión pública. Los últimos trabajos han sido de evaluación de la política de rentas mínimas y de análisis de las percepciones de los altos funcionarios españoles sobre su capacidad para actuar en distintos contextos institucionales. Ha participado en informes para distintas entidades (Diputación de Barcelona, Generalitat de Catalunya, Comisión Europea, Banco Mundial) y en publicaciones académicas. Véase www.xavierballart.com