

La gestión pública a través de los diferentes niveles de Administración.

OCDE 1997

Este informe contiene el resumen de los trabajos realizados sobre «la gestión a través de los niveles de administración». Es la primera vez que el Comité de gestión pública aborda directamente la problemática de la gestión interadministrativa, si bien su informe anual titulado *La evolución de la gestión pública* demostró que, desde hace algún tiempo, la mejora de la gestión interadministrativa ocupa un lugar importante en los programas de actuación de numerosos países miembros.

Esta publicación está compuesta por dos partes principales: en primer lugar, por una presentación general de las tendencias de la gestión interadministrativa; las tensiones y desafíos que de ella se derivan; y las implicaciones para los gestores de la administración central. En segundo lugar, por 26 capítulos que dan cuenta del reparto de funciones, competencias y recursos entre los diferentes niveles de administración de los distintos países y de su evolución, así como de las discusiones y presiones que subyacen a los cambios en curso.

La «gobernanza» o la gestión de los asuntos públicos (de la que la gestión a través de los diferentes niveles de administración constituye una parte integrante) es objeto de interés creciente, motivado por una serie de factores económicos, políticos y culturales. Entran también en juego los nuevos enfoques de gestión adoptados por las administraciones centrales para responder a las presiones en favor de la disciplina presupuestaria y el reforzamiento de la democracia. En este contexto, los principales objetivos subyacentes a los cambios son los siguientes:

- facilitar el cumplimiento de los objetivos nacionales, por ejemplo, las previsiones presupuestarias;
- suprimir las duplicidades y solapamientos inútiles;

- sacar un mejor partido del dinero del contribuyente;
- adaptar mejor los servicios a las necesidades locales; y
- ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de una mayor participación en la toma de decisiones.

Estos objetivos comportan problemas distintos que caracterizan la gestión interadministrativa. En resumen, los gobiernos de los países miembros han de decidir cómo:

- adaptar la estructura de la administración para lograr una dirección más coherente de los asuntos públicos;
- repartir responsabilidades y grados de autonomía a cada nivel de administración;
- reforzar los mecanismos de coordinación entre niveles de administración;
- aplicar técnicas de gestión basadas en resultados a fin de mejorar las relaciones entre niveles de administración;
- adaptar las formas de financiación interadministrativa al objeto de aclarar la cadena de responsabilidades y contener las desviaciones financieras.

Algunas tendencias actuales

El cambio estructural: «regionalización» y «racionalización»

En el transcurso de las últimas décadas, los cambios estructurales han consistido esencialmente en la creación de niveles

intermedios y en la «racionalización» de la administración local. Son extraños los casos de países que hayan suprimido algún nivel de administración subnacional. La mayoría de los países miembros ha procedido a la racionalización del escalón local, generalmente mediante fusiones, con la finalidad de crear unidades capaces de prestar más eficazmente una gama mayor de servicios locales. En todo caso, estos cambios han conducido a una estructura jerárquica más descentralizada de adopción y aplicación de decisiones. Al mismo tiempo, las administraciones centrales han tendido a desconcentrar sus servicios. Estos cambios han terminado alterando los roles y las relaciones entre las administraciones territoriales, y difuminando las líneas de responsabilidad.

La creciente complejidad del reparto de responsabilidades

Resulta difícil identificar una tendencia sectorial nítida en los cambios que ha sufrido el reparto de responsabilidades entre niveles de administración en las últimas décadas, pero sí puede afirmarse que los sectores que han suscitado un interés mayor son la educación, la sanidad y la protección social. Se han redistribuido numerosas funciones, generalmente en favor de un nivel inferior de administración, tanto a gran escala como a pequeña. El proceso de reforma ha consistido con frecuencia en el aumento del número de funciones compartidas y de organismos responsables de la financiación y de la implantación de actividades, lo que se ha traducido en una mayor interdependencia. La forma exacta que ha permitido el reparto de funciones entre niveles de administración, y los motivos de esas reformas, son variables según el tipo de sistema. Las relaciones entre niveles de administración tienden, según los países, a la colaboración, a la negociación, al paternalismo o, incluso, a la confrontación. Aun cuando es complicado establecer generalizaciones sobre la evolución de estas relaciones, el creciente interés que suscita una gestión basada en resultados y en fórmulas consorciales entre niveles de administración, favorece la búsqueda de acuerdos sobre objetivos, normas y modalidades de reparto de costes.

La representación de la administración central: el acento sobre la coordinación

La representación de la administración central en los niveles subnacionales toma dos formas posibles: a) redes de administraciones centrales desconcentradas (que existen en todos los países miembros); y un funcionario (prefecto) designado por la administración central, a la que representa en el nivel subnacional (sistema que existe en la mayoría de los países miembros). Estos dos sistemas han sufrido una profunda transformación en los últimos años. Las administraciones desconcentradas han to-

mado conciencia de la necesidad de ser eficaces, receptivas y de la utilización de nuevas formas de gestión que pongan el acento en la flexibilidad y la coordinación. En este escenario, el papel del sistema prefectoral ha evolucionado: ha llegado a ser menos dirigista y jerárquico para pasar a favorecer la cooperación y la creación de partenariados entre todos los actores.

Dificultades financieras, interdependencia presupuestaria y margen de maniobra asociado a resultados

Los países reclaman un gran abanico de medidas e instrumentos para encarar los problemas presupuestarios del sector público, que tienen un impacto directo en las relaciones entre niveles de administración. Las presiones financieras originadas en el nivel subnacional son el producto de un aumento de la actividad y de una demanda creciente de servicios, agravado por el hecho de que los ingresos de estas administraciones provienen de bases inelásticas, como, por ejemplo, los impuestos sobre bienes inmuebles. En buena parte, el déficit lo cubren las administraciones centrales, pero a medida que empeora la situación presupuestaria, las administraciones territoriales deben asumir su parte correspondiente de recortes. Algunas administraciones nacionales reducen sus efectivos centrales transfiriendo funciones a las administraciones subnacionales, con el propósito de vigorizar el control sobre los gastos totales del sector público. Confiar tareas a una administración sin acompañar esas transferencias de los recursos suficientes no es más que desplazar el problema y agravar la desconfianza entre los distintos niveles de administración. A la vista de la «crisis presupuestaria» subnacional y de los niveles de endeudamiento alcanzados en algunos países por los poderes subnacionales, convendría prestar una atención especial a la intersección crítica del federalismo financiero y la gestión del rendimiento.

Los cambios en el reparto competencial revisten la forma de un aumento de partenariados entre niveles de administración que disponen de recursos, objetivos y compromisos en común. Esto puede favorecer la promoción de una visión más global de las finanzas del sector público y de los objetivos generales atribuidos a la dirección de los asuntos públicos en relación con estrategias financieras nacionales que abarquen todos los niveles de administración. En todos los países miembros se reconoce la importancia de la mejora de la transparencia general de la gestión de recursos. Lo mismo puede decirse de estrategias presupuestarias nacionales que cubriesen todos los niveles de administración. Dicho esto, los sistemas de relaciones entre niveles de administración están y seguirán estando sujetos a la evolución de las estrategias presupuestarias de cada país.

La necesidad de moderar el gasto público total y de reducir el déficit público obliga a numerosas administraciones centrales

a revisar la cantidad y la naturaleza de las transferencias dirigidas a los niveles subnacionales de administración. El recurso a subvenciones condicionadas podría permitir a la administración central la fijación de directrices de servicios prestados por administraciones subnacionales. No obstante, la utilización creciente de subvenciones genéricas otorga una mayor libertad de actuación a los beneficiarios, y estimula a las administraciones centrales a negociar con las administraciones subnacionales acerca de las directrices nacionales, en cuyo marco podrían fijarse normas mínimas. Así, el recurso a las subvenciones genéricas modifica el papel de la administración central, confiriéndole el rol de timonel y no el del remero.

La regulación: a menor solapamiento entre niveles, mayor eficiencia

La regulación debe constituir uno de los elementos fundamentales del proceso general de reforma de los sistemas subnacionales. A despecho de las numerosas declaraciones realizadas sobre racionalización y simplificación de la regulación nacional, la mayor parte de los países de la OCDE sólo han emprendido este tipo de reformas en el nivel nacional. Sólo en los últimos años se ha progresado en la creación de mecanismos de coordinación y en la eliminación de duplicidades entre niveles de administración. Son infrecuentes los intentos de reformas globales, pero es en este campo de las relaciones entre niveles de administración donde podrían lograrse resultados apreciables mediante la mejora de la comunicación y la coordinación entre niveles de administración, lo que implicaría procesos de regulación más eficaces y económicos.

En esta materia hay regímenes diversos en función de los países considerados. En algunos, la responsabilidad es compartida entre niveles de administración, que ponen en juego múltiples órganos en cada nivel; mientras que en otros, la responsabilidad está muy centralizada, y casi la totalidad de la autoridad se centraliza en los ministerios nacionales. Sin embargo, parece apreciarse una cierta evolución hacia un punto medio: los países descentralizados se esfuerzan en reducir duplicidades y costes asociados a la regulación dictando normas de ámbito nacional, y los países centralizados tienden a un mayor reparto de poderes y a la transferencia de competencias anteriormente ejercidas por la administración central.

Tensiones y desafíos

Como consecuencia de las tendencias descritas, los sistemas de dirección de los asuntos públicos han sufrido cambios de

importancia. Se transforman en sistemas más fragmentados a medida que el número de actores es mayor y más diverso, y los niveles de administración son más interdependientes cuanto mayor es la complejidad y la dificultad de los problemas que han de resolver unilateralmente. El reparto de responsabilidades en materia de concepción, ejecución y evaluación de políticas también evoluciona en el sentido de que resulta cada vez más complicado discernir entre los responsables de la financiación, de la ejecución y de la administración de numerosos programas. La búsqueda de una mayor flexibilidad en la gestión de programas públicos explica la progresiva difuminación de la cadena de responsabilidades. El resultado global es que las relaciones entre niveles de administración se complejizan y que las administraciones territoriales desempeñan un papel de importancia creciente en la dirección de la generalidad de los asuntos públicos.

Resulta indispensable la armonización de las políticas de las administraciones centrales y subnacionales (sobre aspectos como la estrategia presupuestaria, por ejemplo) si se pretende garantizar el éxito de programas de reforma que busquen la mejora de la eficacia, la eficiencia y la receptividad del sector público en su conjunto. Esto exige una mayor coherencia de objetivos y de valores en *todos* los niveles de administración, si bien el proceso corre el riesgo de interrumpirse por las diferencias de identificación partidista entre niveles de administración.

Ahora bien, la diversidad ligada a la descentralización puede originar tensiones y comprometer seriamente la coherencia de relaciones entre niveles de administración. El centro se esfuerza en conservar un cierto grado de control global para proteger el interés nacional (económico y democrático), en cuanto que las administraciones subnacionales buscan la autonomía para poder responder a los intereses y las necesidades locales. Estos objetivos pueden entrar en conflicto. En cualquier caso, la gestión interadministrativa puede coadyuvar a la identificación de las fuentes de tensión y sus consecuencias para el centro. Estas fuentes de tensión pueden considerarse como una serie de dicotomías entre:

- La concesión de una mayor *autonomía* a los niveles de administración de ámbito territorial inferior, conservando la posibilidad de dar *orientaciones generales*.
- La autorización de un cierto grado de *diferenciación* gracias a la flexibilidad, asegurando un mínimo de *uniformidad*.
- La garantía de una mayor *receptividad* a las necesidades locales, siempre que no vaya en perjuicio de la *eficiencia* y de la *economía*.

Las implicaciones para los dirigentes del centro

El establecimiento de buenas relaciones entre niveles de administración comporta una dificultad permanente que consiste en supervisar y gestionar el equilibrio entre esas tensiones.

El control

Descentralizar no se traduce únicamente en la transferencia de funciones y recursos de un nivel de administración a otro. También consiste en la reducción y en la modificación del tipo de participación de la administración central en las actividades de las demás administraciones territoriales. La naturaleza y el número de controles ejercidos a través de los distintos niveles de administración son factores esenciales del debate sobre la autonomía. En países que cuentan con administraciones subnacionales con una larga tradición de autonomía, los controles utilizados son más variados. En general, son frecuentes los controles *a posteriori* y los tribunales desempeñan un papel cada vez más importante. Al mismo tiempo, los países en los que se ejercían tradicionalmente controles más estrechos sobre las administraciones subnacionales, intervienen menos por razón de la creciente complejidad de las actuaciones públicas.

El paso a una gestión basada en el rendimiento, que descanse en objetivos y resultados, y no en regulaciones detalladas y en el control de recursos, es un factor que favorece el uso de subvenciones genéricas frente a las condicionadas. Esta evolución concede a las administraciones nacionales y subnacionales la oportunidad de establecer relaciones de comunicación más intensas sobre las directrices y normas de desarrollo. También contribuye a lograr acuerdos sobre las funciones que deben ser uniformes en todo el país y supervisadas por el centro y aquellas otras que han de responder ante todo a las prioridades locales o regionales. En particular, las posibilidades de definir criterios precisos de rendimiento, y de hacer exámenes rigurosos de la ejecución, favorecen la mejora de las relaciones entre niveles de administración, siempre que haya líneas de responsabilidad claramente determinadas y vías de comunicación apropiadas.

La coordinación y la comunicación

Todos los países miembros tratan de mejorar la coordinación horizontal y vertical y de adoptar métodos de colaboración

más eficaces entre niveles de administración. Este deseo refleja la toma de conciencia sobre la magnitud del problema de la existencia de duplicidades, solapamientos y sobrecostes, y esto es así aun cuando la cultura de las relaciones entre niveles de administración tienda a la cooperación o a la confrontación. Los acuerdos presupuestarios que encierran fórmulas de redistribución de impuestos, de financiación conjunta de proyectos y métodos de cohesión que se traducen en reparto de fondos entre unidades de administración subnacionales, obligan a los diferentes niveles de administración a la consulta y a la negociación. A medida que se desarrolle el recurso de instrumentos de gestión basados en el rendimiento, las formas de comunicación oficial se reforzarán, pero también los modos de colaboración y de participación más informal desempeñarán un papel importante.

La responsabilidad

Puede definirse la obligación de rendir cuentas como la gestión de las responsabilidades. Conviene distinguir entre la obligación pública de rendir cuentas que compete a los cargos electos, de la propia de los gestores que deben justificar sus resultados en un marco jerárquico. El primer tipo puede adoptar dos formas: la obligación «democrática» de rendición de cuentas en favor de una mayor transparencia desde la perspectiva del contribuyente; y la obligación ante el «cliente», que tiene su fundamento en los derechos de los ciudadanos en cuanto que consumidores de servicios públicos. Con respecto a la obligación de rendir cuentas de los altos funcionarios, el paso de una responsabilidad fundada en el respeto a los procedimientos a otra basada en el rendimiento o los resultados pone el acento en la evaluación de la eficacia con que se consumen los recursos y el grado en que se cumplen los objetivos previstos. La concesión de una mayor flexibilidad a las administraciones, supeditada al alcance de mayores niveles de rendimiento (susceptible de ser mensurable) puede permitir una mayor compatibilidad entre el principio de flexibilidad y la obligación de rendición de cuentas.

No hay un modelo único que permita un reparto óptimo de poderes y responsabilidades entre niveles de administración. Cada país tiene un contexto cultural, político y económico que determina en buena medida lo que es posible y deseable. Análogamente, si los imperativos presupuestarios y los nuevos métodos de gestión pública promueven la transmisión competencial, corresponde a cada país determinar su propia dosis estratégica de descentralización y desconcentración, así como decidir cómo, dónde y a qué ritmo implantar esa estrategia. Tan sólo los grandes principios generales, como la mejora de la receptividad y de la subsidiariedad son aplicables a todos los países. Otros objetivos, como la

adopción de medidas para dar a los niveles inferiores de administración la posibilidad de asumir responsabilidades adicionales, exigen esfuerzos de colaboración también adicionales. Y estos esfuerzos variarán según el país considerado.

Notas

Traducción de José M. RUANO DE LA FUENTE. Universidad Complutense de Madrid.

