

# Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas en España

Enrique Conejero Paz

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS  
UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ DE ELCHE, ESPAÑA  
ecp@umh.es

**Resumen:** El propósito de este trabajo es mostrar que un eje de la transformación de las administraciones públicas en nuestro país pasa por potenciar el rendimiento, la evaluación de políticas y la rendición de cuentas. La reforma no debe ser un mero ejercicio de equilibrio o ajuste presupuestario sino que tiene que sentar las bases de una nueva Administración Pública sostenible, eficiente, efectiva y abierta que rediseñe un nuevo modelo de sociedad. Una reforma estratégica que renueve y potencie el valor y el papel de lo público desde un cambio a fondo en su misión, estructuras administrativas y gestión y que conlleve, a su vez, un cambio en la forma de hacer política.

**Palabras clave:** gobernanza, valor público, rendimiento, evaluación, rendición de cuentas, reformas.

**Abstract:** *This study seeks to show that an axis of the transformation of public administrations in our country happens for strengthening the performance, policy evaluation and accountability. The reforms must not be a mere exercise in balance or budgetary adjustment but must lay the foundations of a new sustainable, efficient, effective and open government that redesign a new model of society. Strategic reforms must to renew and enhance the public value and role of the government from a thorough change in his mission, and management and administrative structures that may lead, in turn, a change in the way we do politics.*

**Keywords:** *governance, public value, performance, policy evaluation, accountability, reforms.*

## Introducción

Durante las últimas tres décadas las administraciones públicas de los países de la OCDE han afrontado procesos continuos de reforma y modernización. En efecto, las experiencias de los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido (*Financial Management Initiative* y *Next Steps*) y el programa *National Performance Review* aplicado por los gobiernos de Bill Clinton en los Estados Unidos se convirtieron en paradigmas de los procesos de re-estructuración del sector público a nivel mundial. Sin embargo, es tal la magnitud de la crisis actual y la dinámica de las reformas implementadas que, en estos momentos, pueden parecerse ya reliquias

del pasado. Va de suyo que a partir de entonces la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector público se ha desmoronado.

La crisis económica, financiera y social que estamos atravesando también es una crisis de valores que ha puesto en entredicho a las instituciones y a la clase política. En este sentido, el barómetro de junio de 2013 del CIS confirma que la clase política -partidos y políticos- se ha consolidado entre los tres problemas principales de los españoles, siendo el valor que ha experimentado un mayor ascenso en el último año, al pasar de estar por debajo del 20% en abril de 2012 a superar el 30% en dicho barómetro.<sup>1</sup> La legitimidad de la política, y por ende de su Administración, está en las cotas más bajas de nuestra joven democracia

Por tanto, cualquier proceso de reforma y renovación institucional debe intentar incrementar la legitimidad de la política y del sector público. De esta forma, los procesos de modernización y reforma no deben ser un mero ejercicio de equilibrio o ajuste presupuestario sino que tienen que sentar las bases de una nueva Administración Pública sostenible, eficiente, efectiva y abierta que rediseñe un nuevo modelo de sociedad. En este trabajo, se apuesta por una reforma estratégica que renueve y potencie el valor y el papel de lo público desde un cambio a fondo en su misión, estructuras administrativas y gestión y, que conlleve a su vez, un cambio tanto en la forma de hacer política como en el rendimiento del sector público.

Las restricciones financieras, los ajustes y recortes presupuestarios obligan a los poderes públicos a racionalizar sus gastos y a poner el foco de actuación de lo público en factores de eficiencia interna como los costes, la productividad y la calidad. Por tanto, la premisa de reforzar el valor de lo público y que la provisión de servicios públicos tiene un coste deben ser una constante de una nueva cultura administrativa (O'Leary *et. al.*, 2010; OCDE, 2011).

En este trabajo se sigue el enfoque de creación de valor público que propone tanto la evaluación de políticas como el análisis coste-efectividad como definidores del valor público en relación con los objetivos emanados del proceso de toma de decisiones pública (Moore, 1998; Coats and Passmoore, 2008). Además, se toma como referencia elementos de Gobierno abierto (OCDE, 2010, Conejero, 2012b) como la transparencia, que exige que la acción y los cargos públicos están contantemente sometidos al escrutinio público, donde la sociedad civil pueda impugnar, si así los estima oportuno, la acción y los resultados del sector público, y la receptividad entendida como capacidad de adaptación y respuesta a las nuevas necesidades, demandas

---

1. Véase el Barómetro (estudio 2.990) de junio de 2013 del CIS, donde los cuatro problemas que más preocupan a los ciudadanos son el paro (80,5%), la corrupción y el fraude (32,5%), los problemas de índole económica (32,2%) y los políticos en general, los partidos y la política (30,7%)

e ideas, poniendo en el centro de la acción pública al ciudadano, diseñando mecanismos para la toma de decisiones compartida.

En tiempos de mudanza como el que estamos viviendo, la gestión del riesgo (Conejero, 2012a), la mejor asignación de los recursos públicos y la generación de bienestar sostenible se convierten en vectores indispensables de la acción política.

### **La gobernanza: el contexto.**

La palabra gobernanza<sup>2</sup>, cuya primera aparición en el siglo XV es francesa bajo la forma de *gouvernance*, recalca en el mundo anglosajón a finales del XVII y desde entonces es de uso habitual como sinónimo de ejercicio del poder, de actividad de gobierno. A mediados de los años ochenta del siglo pasado irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Concretamente, el Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana (Bird, 1989) recurre reiteradamente a la expresión gobernanza. Podemos afirmar que la razón principal de su nuevo uso es que una institución de esta naturaleza debe evitar toda consideración de tipo político, y el término gobernanza encajaba perfectamente en este enfoque (*Governance, the World Bank Experience*, 1994).

A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las Organizaciones Internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. La gobernanza puede ser analizada como un término que pretende ir “más allá” de la política y del ámbito público (Rosenau y Czempiel, 1992), una nueva forma de gobernar (Mayntz, 2001) o a una nueva situación de conducción de una nave sin timón centralizado. Todo ello no es más que un reflejo del vivo debate académico que produjo este concepto en la década de los años noventa del siglo pasado y que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos.<sup>3</sup>

Pero dicha categoría adquiere también fuerte predicamento en el área de los estudios administrativos (Stewart, 1996), en el de las políticas públicas (Brand, 1992) y en especial urbanas (Kooiman, 1993), así como en el sector de las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 1992; Falk, 1995). Desde entonces su presencia es

2. La palabra *governance* es un neologismo y un concepto que proviene de la economía, y más concretamente de la teoría de los costes de transacción, ya en 1979 Oliver E. Williamson publicó un artículo titulado “Transaction-cost economics: the governance of contractual relations”, sin embargo, hasta principios de este siglo no había unanimidad a la hora de traducir *governance*, las más utilizadas eran gobernanza y gobernación. En este trabajo me decanto por la primera aunque otros autores como Vallespín (2000) y Vallès (2000) prefieran utilizar el segundo término.

3. En este sentido, puede ampliarse el carácter polisémico del término en Pierre (2000) y en Prats (2005: 133-143)

permanente en todas las agencias del sistema de Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, en especial la OCDE, al igual que en los otros ámbitos institucionales y académicos, en particular anglosajones.

Por tanto, estamos en presencia de un paradigma emergente: la gobernanza, es decir, una forma de gobierno más cooperativa, donde “las instituciones estatales y no estatales, los actores público y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas pública” (Mayntz, 1993: 3).

Este concepto nos trasmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno ya que incorpora todo el amplio abanico de presiones internas y externas a las que han tenido que enfrentarse los estados-nación en los últimos treinta años. En este sentido, se puede considerar que éstos ya no son el principal *locus* de la regulación económica y social, poniendo de manifiesto la debilidad de las antiguas formas de regulación (Jessop, 2000: 13).

En el libro blanco de la Comisión Europea (2001)<sup>4</sup> sobre la gobernanza en Europa se plantea que este concepto implica algo más que la acción de gobernar o de dirigir la actuación de las instituciones de gobierno; es más bien, una manera concreta de ejercerla. Otra vez se expone un catálogo de buenas intenciones: gobierno legítimo, gobierno responsable, gobierno competente, gobierno respetuoso con los derechos humanos y el imperio de la ley.

Desde esta perspectiva el concepto de gobernanza se entiende como un modelo de Administración Pública cuyo principal objetivo puede interpretarse como un intento de acerca a los ciudadanos a las instituciones europeas a través de una mayor participación ciudadana y de distintas redes de grupos de interés. De esta forma la gobernanza europea debía basarse en cinco principios acumulativos:

- Apertura: las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones;
- Participación: conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas;
- Responsabilidad: es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido;

4. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

- **Eficacia:** deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiado, y éstas deben producir los resultados buscados;
- **Coherencia:** las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.

Es innegable la influencia que ha tenido en este nuevo enfoque la globalización económica y los procesos de integración regionales, que han dado lugar a organizaciones supranacionales (Unión Europea, ALCA, Mercosur, Grupo de Río, etc.), en la configuración de lo que hoy llamamos gobernanza global y local y que han tenido un impacto significativo en las políticas nacionales derivado del propio intercambio de políticas transnacionales (Mayntz, 1993; John, 2001). Ello produce a su vez la aparición de múltiples actores interdependientes dentro de los estados-nación lo que, según nuestra opinión, puede producir una sobrecarga en el proceso de toma de decisiones políticas. Por tanto, nos estamos refiriendo a un aumento del nivel meso del gobierno, a una mayor descentralización y fragmentación del Estado y a la incorporación de nuevos actores al ciclo de políticas públicas.

De todas formas hay que subrayar que el concepto de gobernanza contiene dos elementos fundamentales: autogobierno y redes inter-organizacionales y nos transmite las siguientes ideas (Rhodes, 1999):

- a) La interdependencia entre las organizaciones. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno que incorpora a los actores no estatales donde la frontera entre lo público y lo privado resulta cada vez es más borrosa.<sup>5</sup>
- b) Las interacciones continuas entre los miembros de la red de políticas públicas que se producen por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.
- c) Interacciones basadas en la confianza, con reglas de juego negociadas y pactadas entre los múltiples participantes.
- d) Un grado significativo de autonomía del Estado. La autoorganización es su seña de identidad. En este enfoque el Estado no ocupa una posición central en la red aunque puede fomentar la cooperación entre los actores y conducirla de una manera diferente (*steering*).

En resumen, la gobernanza nos remite al reconocimiento de un escenario donde la fragmentación institucional, las fronteras difusas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil y la preeminencia de una red de políticas públicas inter

---

5. Un trabajo relevante que hace énfasis y nos brinda información relevante sobre la importancia del papel y las responsabilidades de los actores de la red puede verse en Klijn y Koppenjan (2000).

e intraorganizacionales con nuevas formas de coordinación y cooperación son sus señas de identidad.<sup>6</sup>

Como muchos conceptos en las Ciencias Sociales no son nada pacíficos y algunos de los problemas más relevantes de la gobernanza abiertos a debate son:

En primer lugar, la tensión que se produce entre la complejidad del proceso de toma de decisiones asociado a los sistemas de gobernanza y los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno. Con los planteamientos en torno a la gobernanza parece producirse un “vaciado” de lo público,<sup>7</sup> en el sentido de haber perdido capacidad de acción en los planos supranacional y subnacional; a su vez, también implica un incremento de la participación de los sectores privado y de la sociedad civil en la prestación de servicios y en la toma de decisiones estratégicas.

En segundo lugar, en un sistema de gobernanza tiende a producirse una disipación de las responsabilidades, que encuentra su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado, y que a su vez se encarna en la multiplicación de las entidades de la sociedad civil, como grupos voluntarios sin fines lucrativos, ONGs, empresas comunitarias, cooperativas, mutuas u organizaciones basadas en la comunidad. Al fin y al cabo, los sistemas de gobernanza reflejan la tensión entre las nuevas fórmulas de coordinación y dirección por un lado, y el poderoso legado de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, por otro. En este sentido, “el modelo de gobernanza no resuelve el conflicto entre la legitimidad democrática que descansa en la representación y la participación ciudadana, antes bien, puede producir, en distintos grados, la dilución del Estado y de los actores políticos institucionales” (Arenilla, 2011: 77).

Un tercer tipo de problemas se relaciona con la tensión persistente que se produce entre la tentación de intervenir de forma obligatoria o vinculante en la regulación de conflictos, por un lado, y la dependencia de la acción y aceptación por parte de los actores participantes en la gobernanza, por otro. Desde la perspectiva de la gobernanza, la acción de gobernar es siempre un proceso interactivo porque ningún actor, ya sea público o privado, tiene los conocimientos ni las capacidades o recursos suficientes para resolver unilateralmente los problemas; porque refleja la inhe-

---

6. Al igual que la palabra globalización la gobernanza padece lo que Sartori denominó estiramiento conceptual, por ejemplo en Kooiman (1999) podemos encontrar 10 definiciones del concepto, gobernanza entendida como Estado mínimo, corporativa, de Nueva Gestión Pública, socio-cibernética, como redes autoorganizadas, como orden internacional, etc.

7. Un estudio sobre el vaciado del Estado (*hallowing out of the state*) para el caso del Reino Unido puede encontrarse el Rhodes (1997) donde se concibe lo público como un actor más de la red, en igualdad de condiciones que el resto de los actores miembros de la red. Este enfoque enfatiza que la gobernanza ha socavado la capacidad de los poderes públicos para actuar con eficacia, incrementando su dependencia de la diplomacia internacional. El Estado ha sido “vaciado” desde arriba, entre otros, por la interdependencia internacional; desde abajo por el papel de los actores no públicos y las redes, y lateralmente por las agencias.

rente interdependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones y actores que intervienen en dicha acción. La dependencia de poder implica, por un lado, que para alcanzar metas las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes y, por otro, que el resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes sino además por las reglas del juego y el contexto del intercambio. Ninguna organización monopoliza el proceso global de adopción de decisiones, si bien alguna de ellas puede dominar un proceso de intercambio concreto.

### Creando valor público

Para nuestros propósitos y con el objetivo de operacionalizar el concepto de gobernanza, se utiliza el enfoque de los trabajos de Lynn, Heinrich y Hill (2002) donde se argumenta que la gobernanza es un concepto que tiene el potencial de unificar la extensa literatura sobre *management* y políticas públicas. Además, cualquier reflexión y acción en este campo debe girar en torno a la respuesta que se le dé a ¿cómo el sector público, sus organizaciones, programas y actividades deben ser organizadas y gestionadas para alcanzar los objetivos y metas públicas? Siguiendo esta perspectiva se debería profundizar aún más en la relación fines-medios de la actividad gubernamental y en cómo éstos están conectados. Por consiguiente, deberíamos desarrollar y entender adecuadamente el “régimen de la gobernanza” y la “lógica de la gobernanza”.

El primer concepto se refiere a una configuración particular fines-medios públicos, y a su vez, cada régimen de la gobernanza viene acompañado de una amplia gama de componentes que determinan la provisión de servicios públicos en un área concreta. Entre los componentes podemos encontrar dominios de políticas públicas (ej.: política de inmigración); tipos de actividad gubernamental (ej.: regulación, integración); jurisdicción particular (ej.: nivel estatal, autonómico, etc.) y un tipo específico de organización pública (ej.: Ministerios, organismos autónomos, agencias, etc.). La formación de estos regímenes es resultado de un proceso dinámico: la “lógica de la gobernanza”. Este proceso vincula los valores y los intereses de los ciudadanos con la acción pública. De manera sintética me parece oportuno presentar la propuesta de un modelo heurístico de “lógica de gobernanza” que nos permitirá adentrarnos en la investigación empírica, esto es

$$O = f [E, C, T, E, D]$$

Donde,

*O = Output/outcomes. El producto/impacto final de un régimen de gobernanza.*

*F = Factores de entorno. Pueden incluirse estructuras políticas, niveles de gobierno; desarrollo económico, la presencia o ausencia de competencia, dependencias y niveles de recursos.*

*C = Características de los ciudadanos. Sus atributos, características y comportamiento.*

*T = Tecnología. Este es el núcleo del proceso de organización dentro de un régimen de gobernanza dado. Incluye las misiones y objetivos de la organización, utilización de las TICs, criterios de reclutamiento, etc.*

*E = Estructuras. Se refiere a la estructura organizacional, niveles de coordinación e integración intraorganizacional en un régimen de gobernanza dado, diferenciación funcional, asignación presupuestaria, valores y cultura organizacional, etc.*

*D = Rol directivo. Tipo de liderazgo, métodos de toma de decisiones, carrera profesional, mecanismos de monitoreo, control, evaluación y rendición de cuentas.*

Y es aquí donde analizamos el concepto de valor público, un término bastante reciente en términos académicos. En efecto, fue Mark Moore quién introdujo el enfoque de valor público en 1995 con el objetivo de trazar “una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público” (Moore, 1998: 19). Esta perspectiva pretendía cambiar el enfoque tradicional de la gestión pública que intentaba ser eficaz y eficiente de acuerdo a los mandatos políticos, lo que se traducía en gestores públicos que actuaban con la mentalidad de administradores y no de empresarios o ejecutivos, dando como resultado la ausencia de liderazgo en la prestación de servicios públicos.<sup>8</sup>

En las democracias liberales las instituciones y los procesos representativos crean las condiciones para que los ciudadanos se asocien y decidan colectivamente lo que quieren conseguir juntos, así que “no basta con decir que los directivos públicos crean resultados valiosos, sino que deben ser capaces de demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto al coste del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir los resultados deseados” (Moore, 1998: 61)

Una perspectiva que establece una ventana de oportunidad para que los tomadores de decisiones puedan aumentar el valor de una organización pública (efectos externos) y lograr mejores resultados al mejorar los mandatos de política existentes a través de la innovación (resultados al alza). Dicho de otro modo, el valor público podría ser una parte central de la respuesta a la pregunta: ¿Cómo pueden obtener

---

8. La filosofía de valor público propuesta por Moore fue fruto de su trabajo en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard y ha sido desarrollada y reformulada con nuevas investigaciones en la búsqueda de un concepto más amplio de mejora del sector público (Kelly, et al., 2002; Benington, 2011)



los gestores públicos el mejor resultado para la sociedad en función de los bienes y recursos disponibles?

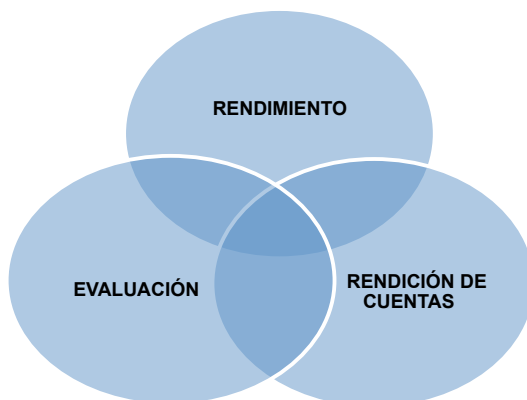
Desarrollando esta línea de argumentación Coats y Passmore (2008: 9) proponen una dinámica del valor público, que reformula el triángulo estratégico de Moore, a través de tres procesos:

- 1) **Autorización:** proceso mediante el cual el valor público es legitimado, esto es, hay que responder a la pregunta ¿para qué sirve este servicio público?
- 2) **Creación:** proceso en el que se alcanza un tipo de prestación de servicios que satisface las expectativas del público y permite la mejora continua.
- 3) **Medición:** proceso para valorar si se han cumplido las metas y objetivos propuestos.

Por tanto, nuestra propuesta adapta el enfoque de creación de valor público que propone tanto la evaluación de políticas como el análisis coste-efectividad como definidores del valor público en relación con los objetivos emanados de la toma de decisiones pública (Moore, 1998; Coats and Passmore, 2008).

De esta forma se propone un enfoque RER (rendimiento, evaluación, rendición de cuentas) para medir el valor público y como un eje básico para potenciar la legitimidad de las administraciones públicas en España (figura 1). Por tanto, el valor público es el resultado de un proceso que combina la medición del rendimiento del servicio público, su evaluación por instituciones externas e internas y la rendición de cuentas que potencie su legitimación.

**Figura 1**  
Creación de valor público



Fuente: elaboración propia.

## **Rendimiento en el sector público**

En las últimas décadas, la mejora del rendimiento (*performance*) del sector público, se ha convertido en una estrategia prioritaria en los países de la OCDE (OCDE/INAP, 2006; OCDE, 2011). El rendimiento es concepto polisémico, pero en un sentido estrecho se entiende como el resultado de las actividades llevadas a cabo con un determinado propósito con el fin principal de reforzar el grado en el que los gobiernos alcanzan los objetivos propuestos. Es posible distinguir una trayectoria que pasa de utilizar indicadores de rendimiento fundamentalmente a modo de información complementaria o contextual hacia un uso más amplio, para diversos fines relacionados con la gestión (Pollitt y Bouckaert, 2010).

Seguimos a Ballart (2010) cuando sintetiza tres formas de conceptualizar el rendimiento: una primera perspectiva es estudiar el rendimiento público es a través del estudio de la opinión pública. Bajo este prisma se puede medir: a) la confianza de la población en el gobierno y el grado de satisfacción 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. No obstante, la vinculación entre rendimiento del gobierno y confianza o satisfacción ciudadana plantea problemas ya que la evolución de la misma puede estar influida por factores que poco tienen que ver con la actuación de un gobierno. Estos factores se pueden relacionar con la situación económica del país, como sucede en la actualidad, o de cada familia, con la percepción del comportamiento de los políticos en términos de ética pública o por cambios en el sistema de valores de la sociedad que pueden hacerla más o menos exigente respecto al gobierno y obligar a éste a intervenir en problemas más complejos.

Una segunda vertiente de análisis del rendimiento público es a través de la medición de resultados e impactos de la acción pública. 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. Esta visión consiste en asumir que las administraciones públicas 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. En este sentido, 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*. Aquí se define rendimiento 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.

Una tercera forma se dedica a estudiar a establecer el vínculo entre gobierno y democracia a través de la medición rendimiento democrático mediante indicadores múltiples de resultado como pueden ser los indicadores de gobernanza del Banco Mundial.

Con independencia de los enfoques anteriores, lo que si estamos seguros es que la medición del rendimiento público puede contribuir a la consecución de múltiples objetivos, incluida la transparencia de los costes y los resultados, la mejora de la calidad de los servicios y la motivación de los empleados (Behn, 1995). Medir el rendimiento de las organizaciones públicas resulta indispensable si queremos un gobierno abierto y transparente. Medir los resultados es una herramienta que debe formar parte de un amplio conjunto de reformas estructurales de nuestras administraciones públicas. La definición previa de los resultados que deben alcanzarse, dotar de flexibilidad a la organización que está comprometida con los resultados, el reconocimiento del papel del gestor público y la responsabilidad por los resultados asumidos implican una nueva filosofía de acción pública.

En este sentido, resulta vital la implementación generalizada de la planificación estratégica, de esta forma los objetivos y resultados son establecidos con la necesaria claridad, las nuevas formas de control deben ser desarrolladas más orientadas a la comparación de los resultados obtenidos por otras organizaciones similares y menos sobre el control formal de los procedimientos y, o simplemente una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos a través del propio control de los resultados alcanzados. Siguiendo a Kettl (1997) el enfoque de mejora del rendimiento por resultados, visto como un instrumento de coordinación, ajuste y aprendizaje organizacional, esto es, “dejar que los gerentes gerencien” (*let managers manage*), ha sido la filosofía predominante en las reformas llevadas a cabo en Australia y Suecia. La Nueva Gestión Pública como uno de los movimientos de reforma del sector público ha puesto de relieve la creciente importancia de la medición de resultados y la necesidad de disponer de información precisa sobre la eficiencia y eficacia por parte de los gestores públicos, políticos y ciudadanos.

Como se ha dicho con anterioridad desde hace tres décadas las Administraciones Públicas de los países de las OCDE están en continuas olas de reforma y modernización. Cada oleada de reformas ofrece sus propias técnicas y herramientas de gestión como la gestión por objetivos, modelos de calidad como TQM (*Total Quality Management*) o EFQM (*European Foundation for Quality Management*); los cuadros de mando, entre otros.

Cada uno de ellas ha tenido su fase de auge, una época de apogeo, para con posterioridad decaer dejando tras su paso restos de sus sistemas, políticas y procedimientos en las organizaciones. Los pilares de eficiencia y eficacia en la gestión pública se mantienen como ejes en todos los programas reformadores. Siguiendo a Arenilla (2003: 72) “la base del nuevo pensamiento sobre la Administración Pública conduce, como se ha dicho, a la búsqueda de la eficacia de resultados y, claro es, estos hay que

medirlos. De ahí que la plasmación práctica de las nuevas corrientes se concrete en la necesidad de evaluar lo que la Administración hace, en conocer las prioridades ciudadanas sobre las políticas públicas, y cada vez más, en la satisfacción ciudadana sobre el funcionamiento de los servicios públicos”.

A diferencia del mundo anglosajón en España apenas existe una cultura de evaluación por resultados. Por este motivo, la mayoría de los ciudadanos perciben el beneficio que reciben de los servicios públicos es escaso o nulo en comparación con el sacrificio de pagar impuestos, esto es, según el sondeo anual sobre opinión pública y política fiscal del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2012), el 66,4% de los encuestados piensa que lo que paga en tributos al Estado le beneficia poco o nada, un incremento del 16% con respecto a 2005. Es más, nueve de cada diez españoles (88%) cree que los impuestos no se cobran con justicia, porque consideran que no pagan más quienes más tienen, y dos terceras partes de los encuestados (66,3%) están convencidos de que pagan muchos impuestos.

Como regla general en nuestro país ha habido una despreocupación por la eficiencia en la actuación del sector público, reflejada en el mejor de los casos en opacidad sobre los costes de los servicios públicos. Y sin embargo es uno de los principios constitucionales por los que se debe regir nuestra Administración. Lo antedicho produce que en fases de crisis económica y de ajustes presupuestarios como la actual se siga con el rudimentario método de los recortes lineales de todas las partidas de gasto público. La falta de estándares de eficiencia impide a su vez una adecuada evaluación del rendimiento y de las políticas y servicios públicos, impidiendo una rendición de cuentas efectiva y limitando el control de la sociedad civil.

Por tanto, una reforma indispensable de las administraciones públicas es que su actuación esté vinculada a un marco normativo que obligue a las instituciones y organismos públicos a regirse por indicadores de rendimiento y estándares de eficiencia que sirvan de referencia para la planificación presupuestaria y la evaluación del rendimiento. La evaluación de resultados y la mejora del rendimiento del sector público deben ser una estrategia prioritaria ya que puede contribuir decididamente a cerrar la brecha de legitimidad que se ha abierto entre la ciudadanía y la política incluyendo su Administración Pública.<sup>9</sup>

---

9. Un ejemplo a seguir es la Ley de Rendimiento y Resultado del Gobierno (Government Performance and Result Act, GPRA) aprobada en 1993 en EE.UU. El 4 de enero de 2011 entró en vigor la modernización de la GPRA realizada en 2010, así la mayoría de las agencias están obligadas establecer metas, medir el rendimiento y presentar planes e informes relacionados al Congreso. Después de un período de cuatro años en fase de prueba y 13 años de implementación, la modernización de 2010 busca establecer, entre otros, nuevos productos y procesos que se centran en el establecimiento de objetivos y medición de los resultados en las áreas de política que trascienden las agencias; hace énfasis sobre el uso de objetivos y medidas durante la ejecución de políticas; aumenta la información a través de Internet, y vincula la planificación estratégica con el mandato presidencial.

## **Evaluación de políticas.**

La evaluación es el proceso de determinar los méritos, valía e importancia de las cosas (Scriven, 1991). En otras palabras, de diferenciar lo fundamental de lo que no lo es, lo valioso de lo inútil. Para juzgar el valor o mérito de las políticas y servicios públicos tenemos que tener en cuenta, como una primera aproximación, si se han alcanzado sus objetivos y los efectos o resultados previstos, es decir analizar su impacto en el sentido más general del término. La evaluación cierra el ciclo de políticas públicas y debe comenzar uno nuevo. Esto es, evaluar significa tomar de decisiones sobre la continuidad, modificación o suspensión de la política evaluada.

Según Rossi y Freeman (1989), la evaluación de programas es la aplicación sistemática de los procedimientos y técnicas de investigación social aplicada para valorar la concepción, el diseño, la implantación y/o la utilidad de los programas públicos. Para Weiss (1998) la evaluación es la valoración sistemática del funcionamiento y/o de los resultados de un programa o política, comparada con un conjunto implícito y explícito de indicadores, y como un instrumento para la mejora de un programa o política. La evaluación es un valor en sí misma, con independencia de su resultado, ya que la sistematización del proceso puede ir creando una cultura hacia la eficacia y la eficiencia (Navas, 2005)

En países como Reino Unido, Estados Unidos o Suecia, tanto instituciones públicas y privadas de prestigio publican sus trabajos y ofrecen información útil a todos los actores del sistema político.

La evaluación de políticas públicas contribuye a:

- a) La mejora y perfeccionamiento de las políticas, programas y servicios públicos evaluados.
- b) La rendición de cuentas sobre la gestión y los resultados como parte sustancial del proceso democrático.
- c) Identificar las mejores prácticas.

La evaluación se institucionaliza principalmente en los países en los que existe un desarrollo importante de políticas de bienestar social (EE.UU., Canadá, Alemania, Suecia y Gran Bretaña) y en los organismos internacionales (en general en la ONU y especialmente en el Banco Mundial, OMS, FAO y UNESCO) especialmente en aquellos dedicados a programas de ayuda internacional (Ballart, 1993). El país con un mayor nivel de institucionalización es, sin duda, EE.UU., en donde existe una política de evaluación sistemática de las políticas y los programas públicos y en donde la función de evaluación está normalizada en el sistema político-administrativo a través de unidades especializadas, tanto en el nivel ejecutivo (existen estructuras de evaluación en los departamentos y agencias públicas que gestionan programas socia-

les), como en el nivel legislativo (*General Accounting Office, Congressional Research Service, Congressional Budget Office y Office of Technological Assessment*).

En nuestro país la sistematización de la evaluación se encuentra en una fase de débil institucionalización. A pesar de la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, como un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, la práctica de la evaluación de políticas sigue estando fragmentada y difusa.

Las causas señaladas de la débil institucionalización por Ballart (1993), a mi juicio, aún están vigentes:

- I) La incorporación de España a las nuevas políticas de intervención social llega en momentos de crisis económica.
- II) El sistema parlamentario español – en los niveles central y autonómico tiende a limitar la función de control del Parlamento ya que se basa en una fuerte disciplina de partido,
- III) El Tribunal de Cuentas y sus homólogos en el nivel autonómico limitan su papel al de supervisión de las cuentas públicas de acuerdo con las leyes de presupuestos y otras aplicables (aunque en teoría deberían examinar la eficacia y eficiencia de la actuación de los organismos públicos)
- IV) El número de profesionales con habilidades evaluativas es escaso (tampoco existen programas de formación específicos para ello)
- V) A pesar del avance en estos últimos años, los sistemas de formación internos son débiles, la disponibilidad de datos en general todavía es escasa y las bases de datos no se han construido desde una perspectiva de evaluación.

En el ámbito de la Administración General del Estado existen diversos actores institucionales en un escenario de evaluaciones asimétrico y complejo:

- a) La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha asumido desde 1988 asumido esta competencia como órgano de control interno encargado de verificar, mediante el control previo de legalidad y el control financiero, que la actividad económico-financiera del sector público se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.
- b) La Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tiene atribuidas funciones de análisis y evaluación de políticas de gasto.
- c) La Inspección de los Servicios, que se desarrolla en cada departamento ministerial, funciones establecidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organiza-

ción y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y en el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio.

d) Los órganos de evaluación sectorial, entre otros la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA); la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias o la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud.

e) El Tribunal de Cuentas.

Para la institucionalización de la evaluación en España se hace necesario el diseño de un Plan Integrado de Evaluación que coordine y racionalice los instrumentos existentes y garantice que se evalúen políticas clave de cada Ministerio en un mandato dado.

## Rendición de cuentas

Tradicionalmente ha existido y, a nuestro juicio, seguirá existiendo un debate permanente sobre el marco institucional y legal, así como el conjunto de hábitos y costumbres que exprese los valores democráticos impregnados en una sociedad y que pueda constituir la quintaesencia de un sistema democrático. La propia evolución de la teoría de la democracia refleja una inconformidad permanente con las instituciones y el funcionamiento de las democracias liberales. Aunque la democratización ha seguido un proceso expansivo desde los inicios del siglo pasado hasta la fecha es de justicia reconocer que continúa ampliándose la brecha entre la aceptación de la democracia como mejor sistema político y la desafección de los ciudadanos con su funcionamiento, manteniéndose y ampliándose las “promesas incumplidas” que acertadamente señalara Norberto Bobbio.<sup>10</sup> En las últimas décadas, el concepto de rendición de cuentas (o *accountability*) se ha convertido en un término de uso recurrente para expresar la idea de control político. Sin entrar en un análisis pormenorizado de este concepto, baste indicar que la rendición de cuentas hace referencia a la posibilidad, por un lado, de obligar a políticos y funcionarios a que informen sobre –y justifiquen acerca de sus decisiones y, por otro lado, de sancionarles por su comportamiento (Peruzzoti, 2007).

La rendición de cuentas se puede ver como un proceso subyacente en la teoría de la democracia participativa, esto es, para profundizar la democracia es necesario potenciar la participación de los ciudadanos en el gobierno y la deliberación en la formación de la opinión política. Con respecto a la deliberación, ésta forma parte inseparable de la teoría de la democracia participativa, se entiende la deliberación como la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de

10. Para profundizar en el debate sobre las promesas incumplidas, véase Bobbio, N. *et al.* (1985)

ser afectados por la decisión o por sus representantes. La primera justificación a la hora de abogar por el uso de mecanismos de deliberación es de carácter normativo, es decir, al tener como referencia la experiencia de las *polis* se propone que, para mejorar la democracia liberal representativa, es necesario que la toma de decisiones políticas se realice mediante un proceso de deliberación inclusivo.

En este sentido, se entiende la deliberación como un mecanismo que puede transformar la heterogeneidad de los intereses individuales en un espacio común de debate y de toma de decisiones colectivas convirtiéndose así en una vía para la democratización de la democracia liberal.

Por tanto, pensar en términos de democracia participativa nos permite concebir la ciudadanía democrática como una ciudadanía comprometida con la mejora continua del bienestar colectivo más allá de sus preocupaciones e intereses individuales. En este sentido, Del Águila (2000: 4) considera que la democracia participativa permite incentivar “la participación y a través suyo desarrollar el juicio político ciudadano (...) cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad e; igualmente, mayor será su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos”.

Todo lo antedicho significa entender a la ciudadanía en términos de participación y no sólo como titular de derechos, una ciudadanía exigente pero también responsable, comprometida con el bienestar común y con los destinos de la sociedad. Si se quiere alcanzar la cohesión social, construir sociedades solidarias y participativas no basta con establecer las reglas del juego adecuadas, sino que hay que implementar canales activos de participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas para que, de esta manera, se formen ciudadanos co-decisores, co-responsables y co-evaluadores de las políticas públicas (Conejero, 2006).

La rendición de cuentas debe ser una obligación de los poderes públicos en los sistemas democráticos. Una definición minimalista de la rendición de cuentas se compone de los siguientes dos elementos: *answerability* y *enforcement* (Schedler, 1999). El primero hace referencia a la obligación que los políticos y funcionarios tienen de informar y justificar sus acciones. El segundo se refiere a la capacidad de sanción a la que pueden ser sometidos los mismos. Esto es, supone una relación bidireccional en la que el primero debe informar, explicar y justificar su actuación ante el segundo, y éste debe deliberar, evaluar, y en su caso, sancionar la conducta del primero. Ampliando la operatividad del concepto. Por su parte, Ackerman (2004) introduce la receptividad (*receptiveness*) como un tercer elemento a valorar que hace alusión a la capacidad de los funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos en rendición de cuentas.

Sin presentar una taxonomía que pretenda ser exhaustiva podemos mencionar al menos tres tipos de mecanismos de rendición de cuentas: 1) la rendición de cuentas vertical; 2) la rendición de cuentas horizontal y 3) la rendición de cuentas social.



La rendición de cuentas vertical es el más común de todos los mecanismos y se encuentra en cualquier país que pueda ser catalogado como democrático. Se trata de procesos electorales libres y transparentes mediante los cuales los ciudadanos pueden elegir representantes y de esta manera influir en la conformación del gobierno. Este mecanismo posibilita que los políticos tengan en cuenta el mandato de la ciudadanía y se vean obligados a informar sobre las acciones realizadas durante su mandato. Es una condición necesaria pero no suficiente que necesitan ser complementada con otros mecanismos.

La rendición de cuentas horizontal implica que “les exijan a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder en *sentido lateral* a otros funcionarios e instancias del mismo Estado” (Ackerman, 2004: 9). Se trata de un mecanismo intraestatal que remite a la idea de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado. En opinión de O’Donnell (1998: 8) este mecanismo requiere de “la existencia de agencias estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender acciones que van desde el control rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que puedan, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”.

Ejemplo de estos mecanismos son las instituciones que se encargan de la defensa de los derechos humanos, todos los tipos de auditoría que se encuentran de las distintas dependencias de la estructura gubernamental, órganos del poder legislativo que le dan seguimiento a las acciones del Ejecutivo, organismos gubernamentales creados para combatir la corrupción y fomentar la transparencia, etc.

Finalmente la rendición de cuentas social es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability* (Smulovitz y Peruzzotti (2000 y 2002).

Como resultado de lo antedicho, no resulta extraño que la rendición de cuentas sea uno de los parámetros básicos desde los que se analiza la calidad de una democracia (Diamond y Morlino, 2004). Tanto Naciones Unidas en su programa de desarrollo, como la OCDE (PUMA, 2001) y la UE (COM, 2001) aprobaron a principios del siglo XXI los documentos que sirven como referencias principales. Una visión conjunta de los tres nos lleva a resaltar que solamente los principios de eficacia y de rendición de cuentas constituyen el mínimo común denominador.

El estado de la rendición de cuentas en España es uno de los puntos débiles de nuestro sistema político. Por tanto, no es de extrañar que nuestro país se sitúe a la cola de los países occidentales en este aspecto. Por ejemplo, en la octava edición de “Los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno” que publicó el Banco Mundial en 2009,

<sup>11</sup> España es uno de los peores países industrializados de la OCDE en las categorías de buen gobierno y lucha contra la corrupción, que evalúa la situación en más de 200 países. Y no sólo eso, sino que se muestra que España no sólo no ha mejorado en la última década en los seis parámetros que evalúa el estudio, sino que ha empeorado apartados tan importantes como el de “Efectividad gubernamental”, que mide el funcionamiento de la burocracia estatal. En resumen, en todas las dimensiones de gobernabilidad, España está por debajo de la media de la OCDE, aunque figura por encima de países como Italia, Grecia y Chipre.

Otro de los índices de referencia, el Índice de Democracia elaborado por *Economist Intelligence Unit* (*The Economist*, 2012), sitúa a España en un puesto 25, el último lugar de las llamadas democracias plenas, superados por países como Uruguay, Corea del Sur o Malta.<sup>12</sup>

Por tanto, una de nuestras debilidades se concentran particularmente en la transparencia y la evaluación, cuando menos en términos relativos en relación con la participación y el control, en un contexto general donde casi todas las democracias representativas tienen dificultades para construir sistemas cuyo rendimiento sea aceptable. Existe igualmente la sensación de que la mayoría de los mecanismos existentes son mucho más formales que reales, cuando menos en relación con la efectividad que tienen en otras democracias representativas.

Algunas de las deficiencias detectadas son (Jiménez, 2009):

### **Ininteligibilidad**

Resulta casi imposible rastrear las políticas diseñadas y sus resultados, ni siquiera para los políticos, directivos y empleados públicos afectados. Y menos aún para los ciudadanos. A medida que las políticas son más ininteligibles y opacas se hace impracticable la rendición de cuentas y por tanto la asunción de responsabilidades.

### **Esterilización**

Muchas energías y recursos destinados a la rendición de cuentas se dispersan por no contar con el marco de rendición adecuado, en el tiempo y/o en la forma, y corren el riesgo de convertirse en un ritual más de los muchos presentes en la vida de las instituciones democráticas y la gestión de la Administración. La reacción es más control, pero existe una desconfianza en que esta sea la vía adecuada.

11. El informe completo puede consultarse en [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPath=IB/2009/06/29/000158349\\_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPath=IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf)

12. La clasificación de 2012 puede verse en [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12)

## Lagunas

Los mecanismos de rendición de cuentas existentes se han diseñado aisladamente y no como un sistema y su carácter voluntario en nuestro país dejan suficientes espacios libres como para que la responsabilidad sea altamente improbable, más la excepción que la norma.

Para mejorar y potenciar la rendición de cuentas en nuestro país se necesita al menos de:

### A. Introducción de la transparencia en la técnica legislativa.

Incorporar a la función legislativa la tarea de identificación y garantía de acceso de la información relevante para la política o políticas implicadas. Las leyes, conjuntamente con la memoria económica, deben incorporar un capítulo relativo a la transparencia relacionada con sus propósitos.

### B. La realización de Memorias de Rendición de Cuentas.

El diseño de una Memoria de Rendición de Cuentas debería incluir:

- La definición de la naturaleza de las políticas y acciones desarrolladas, así como el marco general de la iniciativa política.

La descripción de los actores que han protagonizado y/o se han visto afectados por la implementación de la política.

- El cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

- La descripción y valoración del funcionamiento de los mecanismos de transparencia relacionados con la información, diseño, implementación y resultados/ impactos.

- La descripción y valoración de los mecanismos de participación que se han desarrollado en el marco del Plan.

- La valoración de los mecanismos de evaluación realizados y sus resultados.

- Conclusiones sobre las dificultades y mejoras potenciales que se han identificado.

### C. La revitalización de los Consejos de Participación.

Partiendo de la alta heterogeneidad de los organismos de consulta y participación en relación con las políticas sectoriales, el Estado puede y debe tener una política de revitalización de los mismos que contribuye a que se sitúen como una pieza importante para la rendición de cuentas. Esto quiere decir atender particularmente algunos aspectos tanto de composición como de funcionamiento, e inevitablemente asumir que su mayor relevancia y protagonismo irá de alguna manera en detrimento de la potestad universal de la administración en la decisión y aplicación de políticas.

#### D. Un impulso político e institucionalización de las Conferencias sectoriales.

Las conferencias sectoriales no pueden entenderse como una parte de la política autonómica, sino como un instrumento central de las políticas públicas. Es uno de los principales mecanismos de cooperación y coordinación de nuestro estado autonómico. Y por tanto, debe ser el espacio donde deben quedar bien definidas las cadenas de responsabilidad y rendición de cuentas. Las Conferencias sectoriales, como órgano de colaboración interinstitucional reconocido en el procedimiento administrativo y con capacidad de auto organización, deberían tener programas y memorias, foros consultivos o participativos, equipos técnicos, blogs y todo aquello necesario para:

- Identificar las políticas públicas que se desarrollan de forma compartida.
- Establecer las responsabilidades de las partes.
- Valorar la ejecución y resultados de sus programas.
- Conocer mejor la realidad de referencia de la problemática que abordan.

#### E. La ampliación del ámbito metodológico del Tribunal de Cuentas.

La clásica radical separación entre el modelo francés (*Court de Comptes*) y el modelo anglosajón (*The Comptroller and Auditor General*), en las instituciones de control externo del gasto público tiende en todo el mundo a superarse. Las diferencias fundamentales de los dos modelos, uno de tipo jurisdiccional, como el francés, y centrado en el control procedimental y de probidad, y otro, el anglosajón, no jurisdiccional y con libertad de selección de la metodología de control, se están reduciendo a partir de reformas articuladas en los últimos años del siglo pasado, especialmente en cuanto a los contenidos y ámbitos del escrutinio. Una propuesta sería permitir, mediante la ampliación del ámbito metodológico disponible, la realización por parte del tribunal de todas las actuaciones y técnicas necesarias para establecer valoraciones en relación con la efectividad, eficacia y eficiencia de los organismos fiscalizados, esto es, ir hacia un modelo mixto: control de legalidad y control de gestión.

#### F. Ley de Transparencia.

La transparencia es un efectivo instrumento transformador de la gestión pública y permite a los ciudadanos comprobar cuáles son los referentes de actuación y los intereses de los poderes públicos y de los políticos, los gestores y los grupos de interés, potenciando la deliberación pública, y por ende fortaleciendo la democracia. Por tanto, se hace imprescindible que, aunque seamos el último país de Europa con más de un millón de habitantes en aprobar una ley de transparencia, se debe acelerar la implementación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la función pública y buen gobierno. Se hace indispensable que los marcos normativos

que la desarrollen hagan efectivo lo contemplado en su exposición de motivos cuando se expone que “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa”.

### G. Redes de debate y deliberación.

Las administraciones públicas deben aprovechar las oportunidades de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para dar protagonismo a los ciudadanos en la toma de decisiones. La creación de redes de consulta y debate público son una necesidad, y como acertadamente se expone en el portal de consulta *on line* del Reino Unido: “La consulta –que involucra al público en el trabajo del gobierno- se ha convertido en parte integral del proceso de elaboración de la políticas públicas. No es sólo cuestión de que la administración sea más abierta, aunque esto también es importante, se trata también de que las políticas sean más eficaces, al escuchar y tomar en consideración los puntos de vista del público y de los grupos interesados”.

### Reflexiones finales.

Las administraciones públicas se encuentran hoy atravesando una profunda transformación en un esfuerzo por satisfacer las crecientes demandas, necesidades y preferencias de una ciudadanía más informada y que exige que la provisión de bienes públicos responda a criterios de calidad, efectividad, eficiencia y eficacia, junto con una mayor transparencia y equidad en el ejercicio de la acción pública.

Los procesos de reforma y modernización del sector público son dinámicos y se acentúan más en épocas de crisis, y la que estamos padeciendo desde 2008 es de tal magnitud que las reformas implementadas pueden parecernos ya reliquias del pasado. Va de suyo que la tradicional cultura piramidal y burocrática del sector público se ha desmoronado. Las líneas estratégicas de cualquier reforma tienen que sentar las bases de una nueva Administración pública sostenible, eficiente, efectiva y abierta que rediseñe un nuevo modelo de sociedad. Una reforma estratégica que renueve y potencie el valor y el papel de lo público desde un cambio a fondo en su misión, estructuras administrativas y gestión, que conlleve a su vez un cambio tanto en la forma de hacer política como en el rendimiento del sector público.

Soy consciente de la dificultad de concretar la medición del concepto de valor público cuando no existe una sistematicidad, en el mejor de los casos, de evaluación de políticas públicas y de medición del rendimiento. También la transparencia y ren-

dición de cuentas se encuentra bajo mínimos, pero estamos obligados a exigir que la acción y los cargos públicos estén constantemente bajo el escrutinio público, esto es, es fundamental que la sociedad civil pueda impugnar, si así los estima oportuno, la acción y los resultados del sector público. La Administración Pública debe ser receptiva, capaz de adaptarse y responder a las nuevas necesidades, demandas e ideas, potenciando el empoderamiento ciudadano y generando mecanismos para la toma de decisiones compartida. Es la hora de crear valor público.

### Referencias.

- ACKERMAN, John M (2004). "Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial". *Documento de Trabajo*, 31. Washington, D.C: Banco Mundial. Available on line: [http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc\\_basicos/5\\_biblioteca\\_virtual/5\\_participacion\\_politica/22.pdf](http://www.catedradh.unesco.unam.mx/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/5_participacion_politica/22.pdf)
- ARENILLA, Manuel (2010). "Marco teórico actual de la Administración Pública", en M. Arenilla (dir.) *Crisis y reforma de la Administración Pública*, La Coruña, Netbiblio pp. 1-137. Primera edición.
- ARENILLA, Manuel (2003). "Legitimidad y eficacia de la Administración pública. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 26-27: 71-102.
- BIRD, Richard M. (1995). *Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities Major Report* No. 31, Toronto: Centre for Urban and Community Studies. University of Toronto.
- BALLART, Xavier (2010). "Una presa difícil de atrapar: el rendimiento de gobierno y administraciones públicas." *Revista Española de Ciencia Política*, 22:11-28.
- BALLART, Xavier (1993). "Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional". *Revista de Estudios Políticos*, 80: 199-224.
- BEHN, Robert D. (1995). "The Big Questions of Public Management". *Public Administration Review*, 55(4): 313-324. <http://dx.doi.org/10.2307/977122>.
- BENINGTON, John (2011). "From Private Choice to Public Value", en J. Benington. and M. H. Moore (eds.), *Public Value; Theory and Practice*. Basingstoke: McMillan, pp. 31-51. Primera edición.
- BOBBIO, Norberto *et. al.* (1985). *Crisis de la democracia*. Barcelona: Ariel. Primera edición.
- COATS, David and PASSMORE, Eleanor (2008). *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. London: The Work Foundation. Available on line: [http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/201\\_pv\\_public\\_service\\_reform\\_final.pdf](http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/201_pv_public_service_reform_final.pdf).

- CONEJERO, Enrique (2012a). “Midiendo el riesgo en las administraciones públicas”. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 9: 95-113
- CONEJERO, Enrique (2012b). “Gobierno abierto y democracia participativa”. *Revista 3c Empresa, Investigación y pensamiento crítico*, 13:1-12.
- CONEJERO, Enrique (2006). “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52/53: 13-31.
- DIAMOND, Larry and Leonardo MORLINO (2004). “The Quality of Democracy. An Overview”. *Journal of Democracy*, 15(4): 20-31.<http://dx.doi.org/10.1353/jod.2004.0060>
- JESSOP, Bob (2000). “Governance failure”, en G. Stoker (ed.). *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan: 11-32.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart and MASTRUZZI, Massimo (2009): “Governance matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008”. *World Bank Policy Research Working Paper*, 4978. <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-4978>
- KELLY, Gavin et al. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London Cabinet Office. Available on line: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public\\_value2.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100416132449/http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/public_value2.pdf).
- KETTL, Donald F. (1997). “The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links”. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-462. [http://dx.doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199722\)16:3<446::AID-PAM5>3.0.CO;2-H](http://dx.doi.org/10.1002/(SICI)1520-6688(199722)16:3<446::AID-PAM5>3.0.CO;2-H)
- KOOIMAN, Jan (1999). “Social-political governance: overview, reflections and design”, en P.O. Stephen (ed.). *Public Management. Critical perspective*. London: Routledge, pp. 43-70.
- KOOIMAN, Jan (1993). *Modern Governance*. London: Sage. Primera edición.
- KLIJN, Eric-Hans and KOPPENJAN, Joop F. M. (2000). “Public Management and Policy Network: Foundation of a Network Approach of Governance”. *Public Management*, 2 (2): 135-158.
- LYNN, Laurence E; HEINRICH, Carolyn. and HILL, Carolyn (2001). *Improving Governance. A New Logic for Empirical Research*, Washington, D.C.: Georgetown University Press. Primera edición.
- MAYNTZ, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Reforma y Democracia*, 21: 7-22

- MAYNTZ, Renate (1993). "Governing Failure and the problem of governability: Some comments and the problem of governability", en J. Kooiman (ed.). *Modern Governance*. Londres: Sage: 9-20.
- MOORE, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós. Primera edición.
- OCDE (2011). *Government at a Glance 2011*. OECD Publishing. Primera edición.
- OCDE/INAP (2010). *Panorama de las Administraciones Públicas*. Madrid: INAP/ MAP. Primera edición.
- OCDE/INAP (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: INAP/ MAP. Primera edición.
- O'DONELL, Guillermo (1998). "Accountability Horizontal". *Ágora*, (8): 5-34.
- O'LEARY, Rosemary et al. (eds.) (2010). *The Future of Public Administration Around the World*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- PERUZOTTI, Enrique (2008). "Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina". Paper presentado en XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS.
- PIERRE, John (ed.) (2010). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press. Segunda edición.
- POLLITT, Christopher and BOUCKAERT, Geert (2010). *La reforma de la gestión pública. Un análisis comparado*. Madrid: INAP. Primera edición.
- PRATS, Joan. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid: INAP. Primera edición.
- ROSENAU, James N. and CZEMPIEL Ernest-Otto (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- SCRIVEN, Michael. 1991. *Evaluation thesaurus*. Newbury Park, CA: Sage. Primera edición.
- SCHEDLER, Andrea (1999). "Conceptualizing Accountability", en A. Schedler; L. Diamond. and M. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers: 13-28.
- SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Enrique (2000): "Societal accountability in Latin America". *Journal of Democracy*, 11 (4): 147-158. <http://dx.doi.org/10.1353/jod.2000.0087>
- STEWART, John (1996). "A Dogma of Our Times -the Separation of Policy-Making and Implementation". *Public Policy and Management*, 16 (3): 33-40. <http://dx.doi.org/10.1080/09540969609387931>



- VALLESPÍN, Fernando (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus. Primera edición.
- VALLÉS, Josep M. (2000). *Introducción a la Ciencia Política*. Barcelona: Ariel. Primera edición.
- WEISS, Carol H. (1998). *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall. Segunda edición.