



LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

LA PERSPECTIVA DE LA OCDE

Mario Marcel
Director Adjunto, Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial
OCDE

Seminario Internacional “Avances y Perspectivas de la Reforma del Estado y
la Administración Pública”
Santo Domingo, República Dominicana, mayo 2013



CONTENIDO

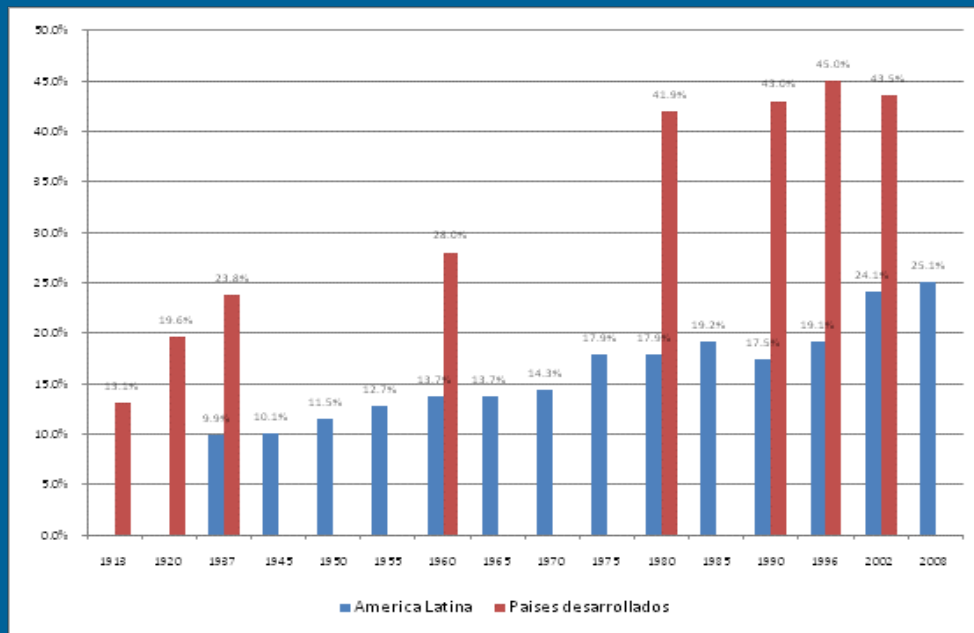
1. La administración pública y el desarrollo
2. Tendencias en la gestión pública y la reforma del estado
3. La reforma del estado en América Latina y el Caribe
4. Fortalezas, debilidades y desafíos para la República Dominicana



La administración pública y el desarrollo

- El desarrollo está asociado a una expansión de la acción del estado y no a una reducción del mismo
- La relación entre tamaño del estado y desarrollo se observa tanto al comparar países en un momento del tiempo como a la evolución de un país a través del tiempo

Evolución del tamaño del estado en países desarrollados y en América Latina Gasto del Gobierno Central como % del PIB en años seleccionados



Posibles explicaciones:

- El desarrollo incrementa la complejidad de las relaciones económicas y sociales, que deben ser reguladas
- El desarrollo está acompañado de una ampliación de la voz social y la demanda por servicios públicos
- El desarrollo involucra un fortalecimiento del individuo por sobre formas sociales tradicionales (familia, comunidad), demandado formas institucionalizadas de producción de bienestar

Fuentes: países desarrollados: Tanzi (2005), en base a cifras de Tanzi y Schuknecht (2001); América Latina: elaboración propia, en base a cifras de OXLAD y FMI.



La administración pública y el desarrollo

La expansión del tamaño del estado con el desarrollo está asociada a una progresiva ampliación de sus funciones

	PROMISION DE BIENES PUBLICOS	CORRECCION DE FALLAS DE MERCADO	BIENES MERITORIOS	INTEGRIDAD
FUNCIONES MINIMAS	<ul style="list-style-type: none"> Defensa Relaciones internacionales Policia Administración de justicia 	<ul style="list-style-type: none"> Transporte Servicios de utilidad pública 	<ul style="list-style-type: none"> Educación primaria Salud asistencial Vivienda social 	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento Control de legalidad
FUNCIONES INTERMEDIAS	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura Espacios públicos Salud preventiva 	<ul style="list-style-type: none"> Banca central Desarrollo urbano Financiamiento de la vivienda Regulación de monopolios Prevención desastres naturales Fomento productivo 	<ul style="list-style-type: none"> Educación secundaria Pensiones Seguros de salud 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalización servicio público Planeación Coordinación Normalización
FUNCIONES AVANZADAS	<ul style="list-style-type: none"> Medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> Regulación financiera Promoción de la competencia Protección del consumidor Apoyo a pequeñas empresas Innovación, ciencia y tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo local y comunitario Seguros desempleo Cultura Deportes Apoyo a grupos vulnerables Igualdad de oportunidades 	<ul style="list-style-type: none"> Control de gestión Rendición de cuentas Participación ciudadana Exigibilidad de derechos

- Los estados han evolucionado históricamente desde funciones de protección de la integridad territorial y el orden a la provisión de bienes meritorios
- En el proceso, los estados asumen responsabilidades crecientes por la transformación económico-social y la prestación masiva de servicios públicos



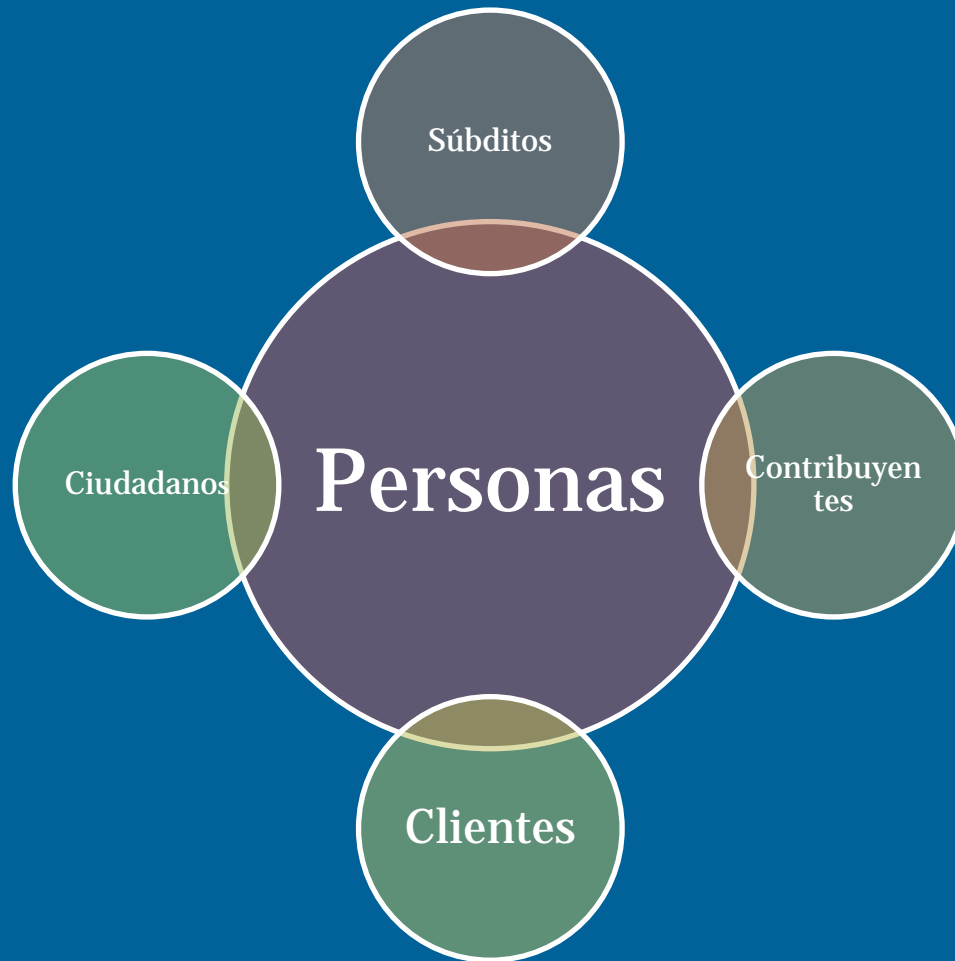
La administración pública y el desarrollo

- No obstante, la gestión pública se diferencia sustancialmente de la gestión de las empresas privadas
- La gestión pública involucra desafíos y requiere competencias más complejas, que deben ser apoyadas por instituciones, técnicas y habilidades diferentes





La administración pública y el desarrollo

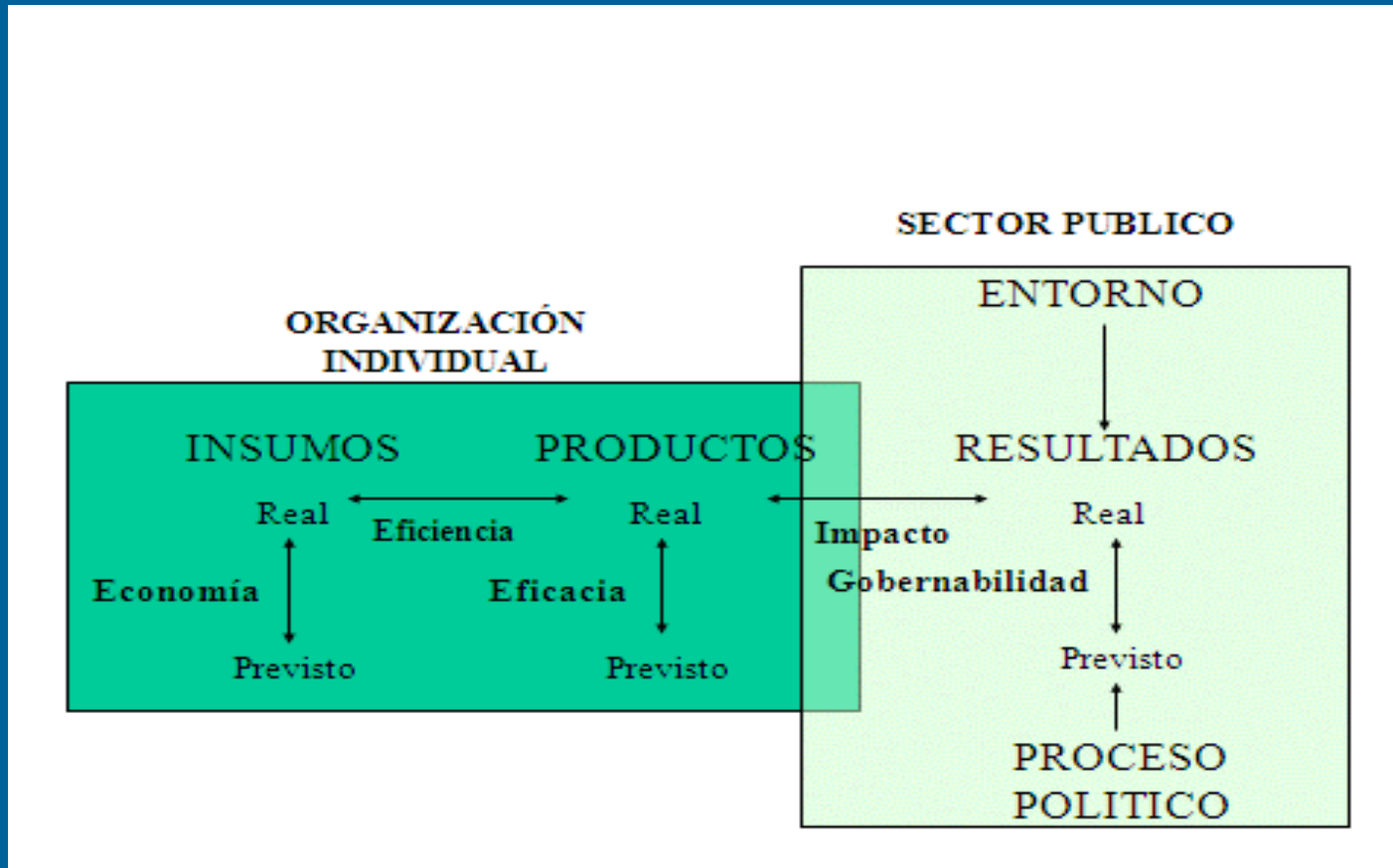


- Las diferentes funciones del estado y la ausencia de transacciones monetarias directas hacen que las personas se relacionen con el estado de manera diversa
- Las personas no están obligadas a ser consistentes en su relación con el estado, pero la gestión pública consiste en buena medida en equilibrar y reconciliar estas diversas perspectivas



La administración pública y el desarrollo

- Una forma de administrar estas contradicciones es a través de la métrica de la gestión pública





Tendencias en la gestión pública

DIMENSIONES	MODELO BUROCRATICO	NUEVA GERENCIA PUBLICA
Funciones públicas	Derivan de mandatos políticos explícitos, generalmente restrictivos.	Se asocian a mandatos generales, centrados en objetivos de impacto.
Coordinación	En el Poder Ejecutivo cada función está definida por delegaciones específicas de autoridad. La jerarquía y la compartimentalización del trabajo rigen la gestión de las unidades organizacionales.	En la estructura del Poder Ejecutivo se encuentran orgánicamente separadas las funciones de formulación de política de las de carácter ejecutivo. Las relaciones entre organizaciones están reguladas por contratos o competencia.
Actuaciones públicas	En el ejercicio de las potestades públicas los funcionarios deben aplicar las reglas y procedimientos de manera uniforme, limitándose drásticamente la discrecionalidad. Los usuarios de los servicios públicos deben ser tratados por igual.	La actuación de las organizaciones se focaliza en el logro de resultados. Los directivos superiores cuentan con amplias atribuciones y flexibilidad para lograr metas explícitas, definidas de antemano. Los usuarios son tratados como clientes, con características y necesidades heterogéneas.
Organización institucional	Las organizaciones se estructuran bajo una lógica funcional o matricial, donde servicios centrales proveen el apoyo administrativo en materia de adquisiciones, recursos humanos, finanzas, etc.	Las organizaciones se estructuran en forma divisional, en torno a productos, devolviendo responsabilidades desde el nivel superior a la línea para movilizar los recursos en torno al logro de metas y resultados.
Recursos humanos	Administración pública profesionalizada, estructurada bajo regímenes de servicio civil, determinados por adhesión a estatuto común	Relaciones laborales orientadas al rendimiento, apoyadas en regímenes contractuales flexibles, con administración descentralizada
Gestión financiera	Gestión financiera centrada en el cumplimiento de mandatos y restricciones del presupuesto y regulaciones centrales. Presupuestos estructurados en torno a insumos.	Gestión financiera centrada en el logro de resultados. Presupuesto con mayores niveles de agregación para generar flexibilidad, organizado idealmente en torno a productos, metas o resultados.
Sistemas de control	Sistemas de control centrados en el cumplimiento de normas.	Sistemas de control centrados en los resultados, control de gestión complementa a control de legalidad



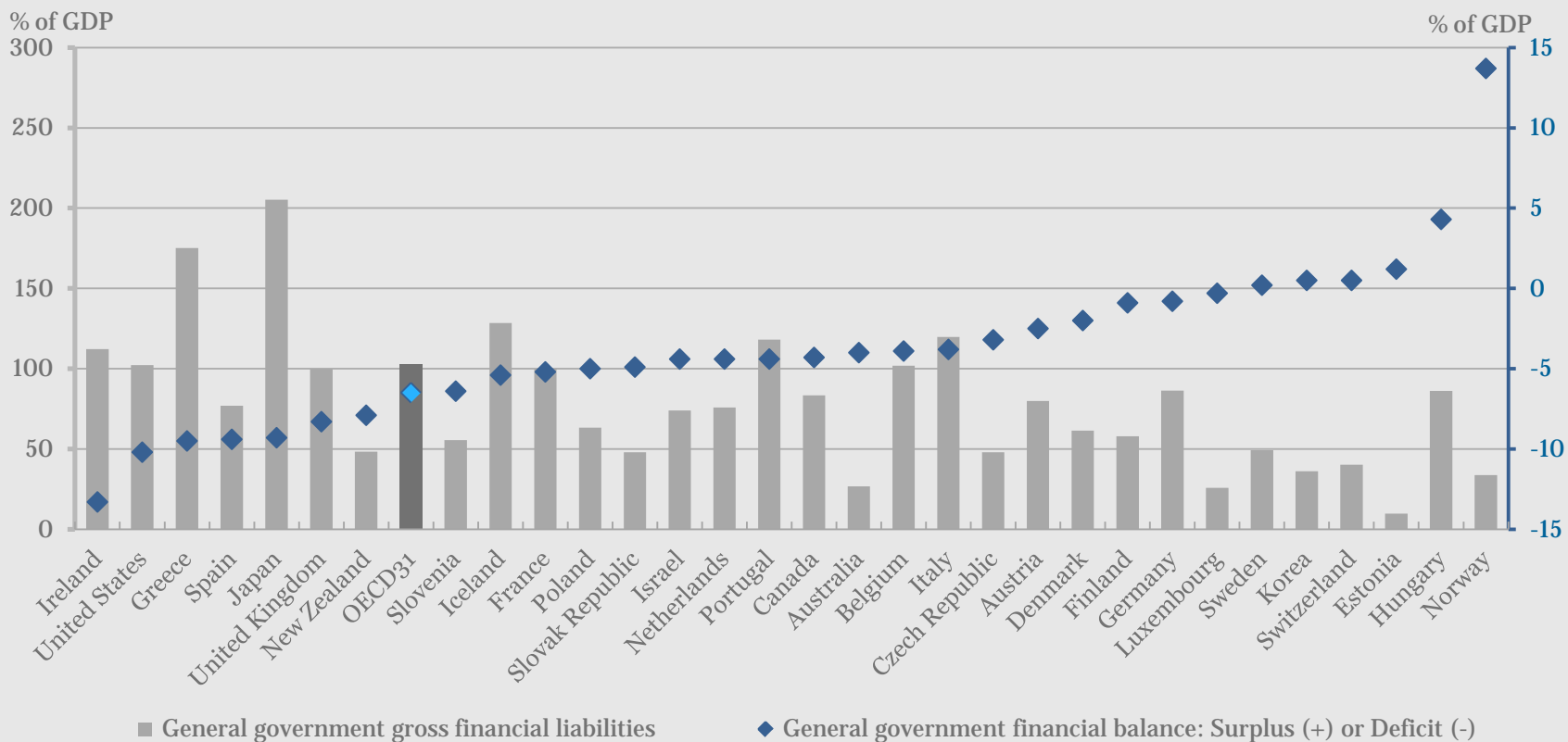
El efecto de la crisis económica en los países desarrollados

- La NGP surgió en un contexto de estabilidad económica y cambio social
- La inestabilidad económica a partir de 2008 ha cambiado fuertemente la situación en los países desarrollados
- Las necesidades de ajuste fiscal han demandado cambios bruscos de política, incertidumbre y centralización de decisiones
- Este cambio ha ido acompañado de otras transformaciones en el entorno de la administración pública
- En el pasado, cambios bruscos en el entorno económico y social han provocado transformaciones en los paradigmas de la gestión pública. La situación actual no tiene por qué ser distinta



El efecto de la crisis económica en los países desarrollados

General government gross financial liabilities and financial balance, as % of GDP (2011)



* No data for Chile, Mexico and Turkey

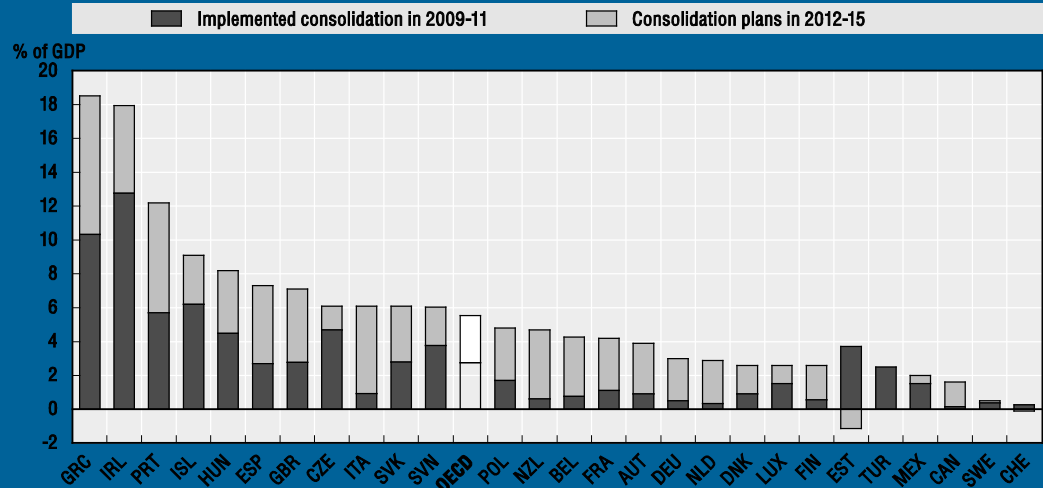
Source: Economic Outlook No 92 - December 2012 - OECD Annual Projections



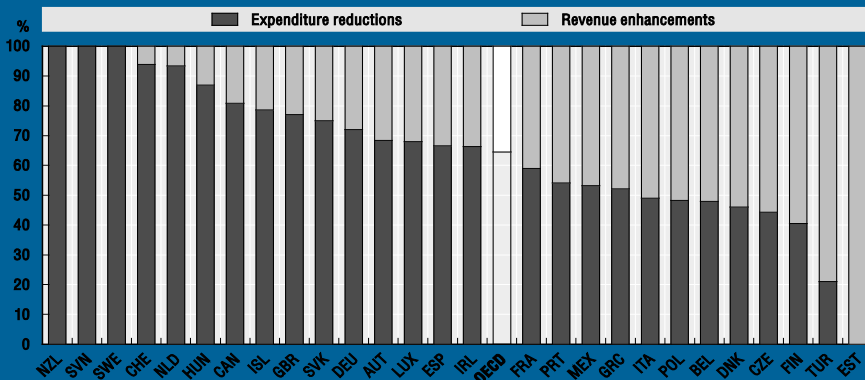
Las respuestas fiscales

- En 2012, 25 de 34 países de la OCDE estaban embarcados en planes de ajuste fiscal
- El ajuste fiscal comprometido para el período 2009-2015 llega a 5.6% del PIB
- 2/3 del ajuste fiscal a través de reducciones del gasto público
- La mayor parte de los recortes de gasto a través de recortes de programas, pero también sustanciales recortes de gastos operacionales

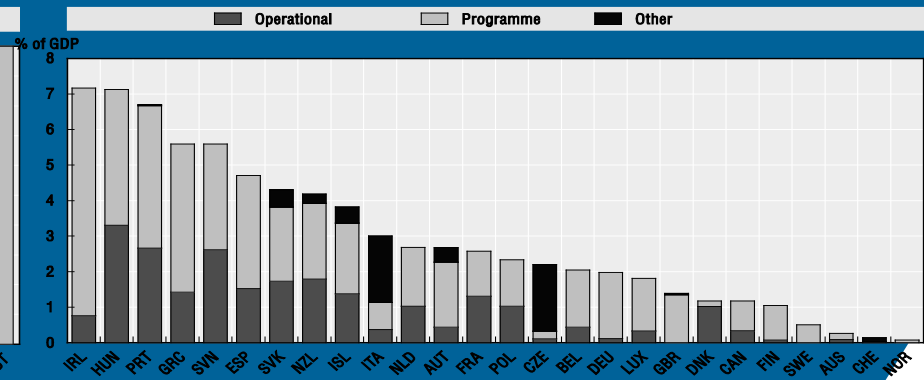
Implemented (2009-11) and planned consolidation (2012-15)



Expenditure-based versus revenue-based measures (2009-15)



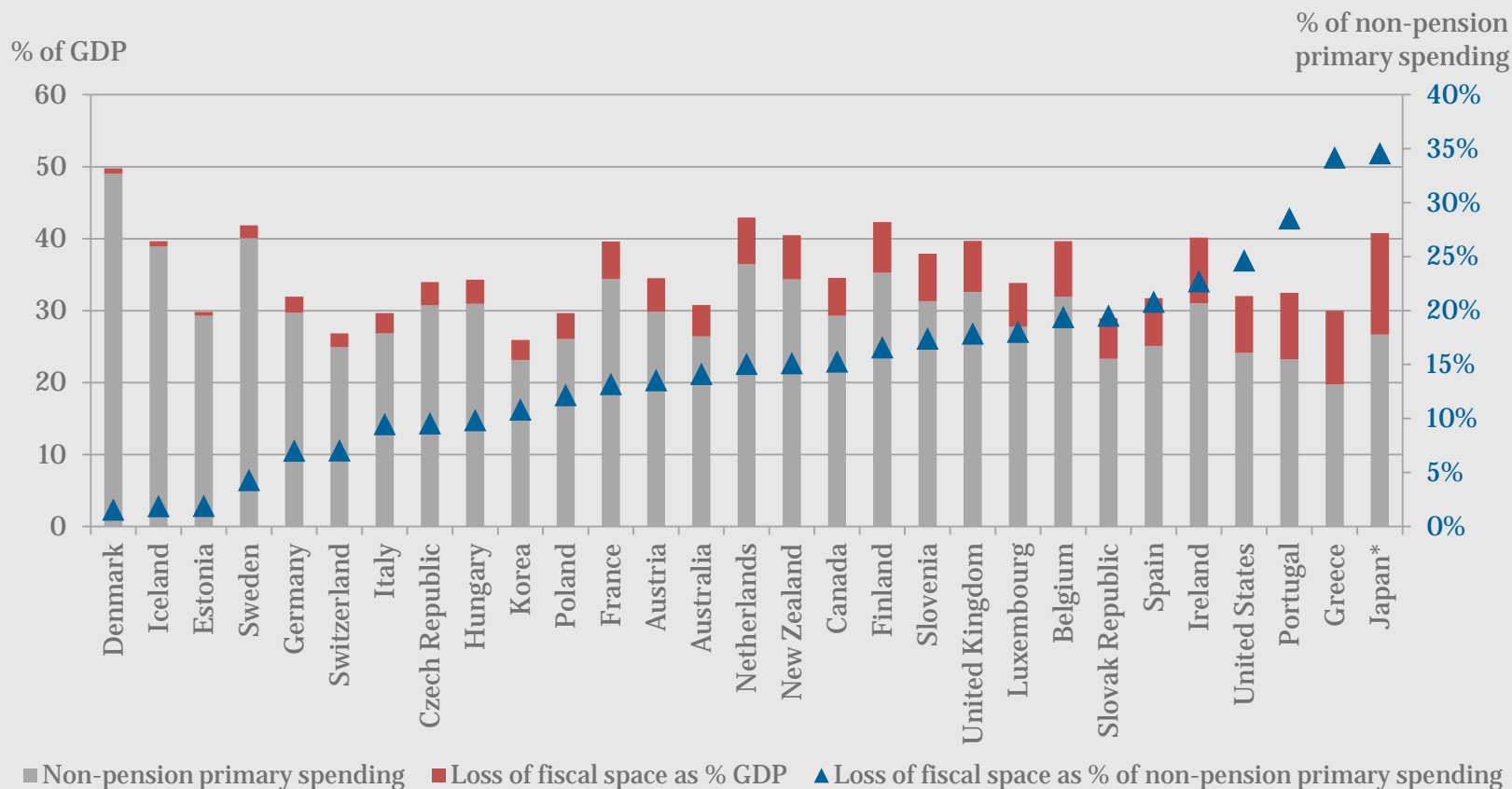
Quantified expenditure reductions (2009-15)





Cambios de largo plazo: pérdida de espacio fiscal

**Estimated loss of fiscal space
as % of GDP and % of non-pension primary spending (2011-2030)**



Loss of fiscal space is shown as percentage of current primary spending and includes the estimated increase in public pensions spending, consolidation needed to stabilise debt and consolidation needed to reduce debt. * Loss of fiscal space for Japan doesn't include public expenditure on pensions and projections.

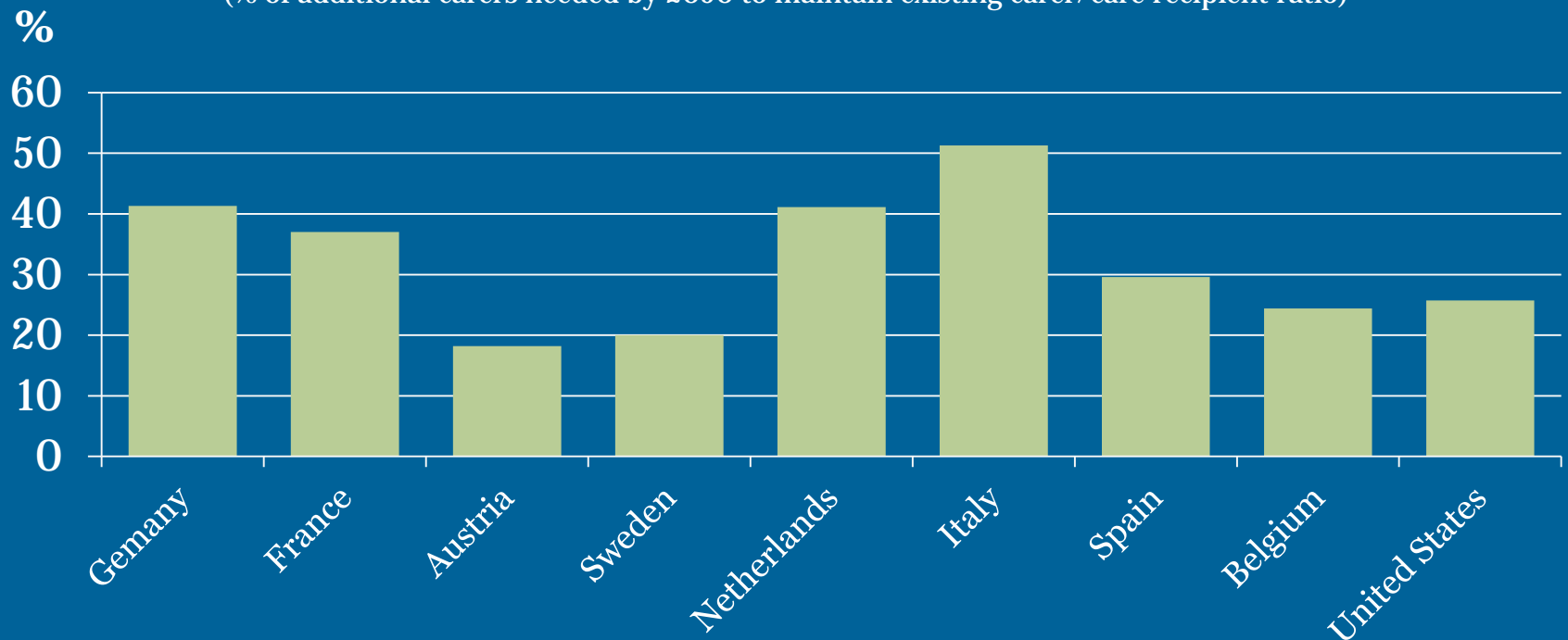
Source: OECD elaboration



Demandas sociales

Need for family carers

(% of additional carers needed by 2050 to maintain existing carer/care recipient ratio)



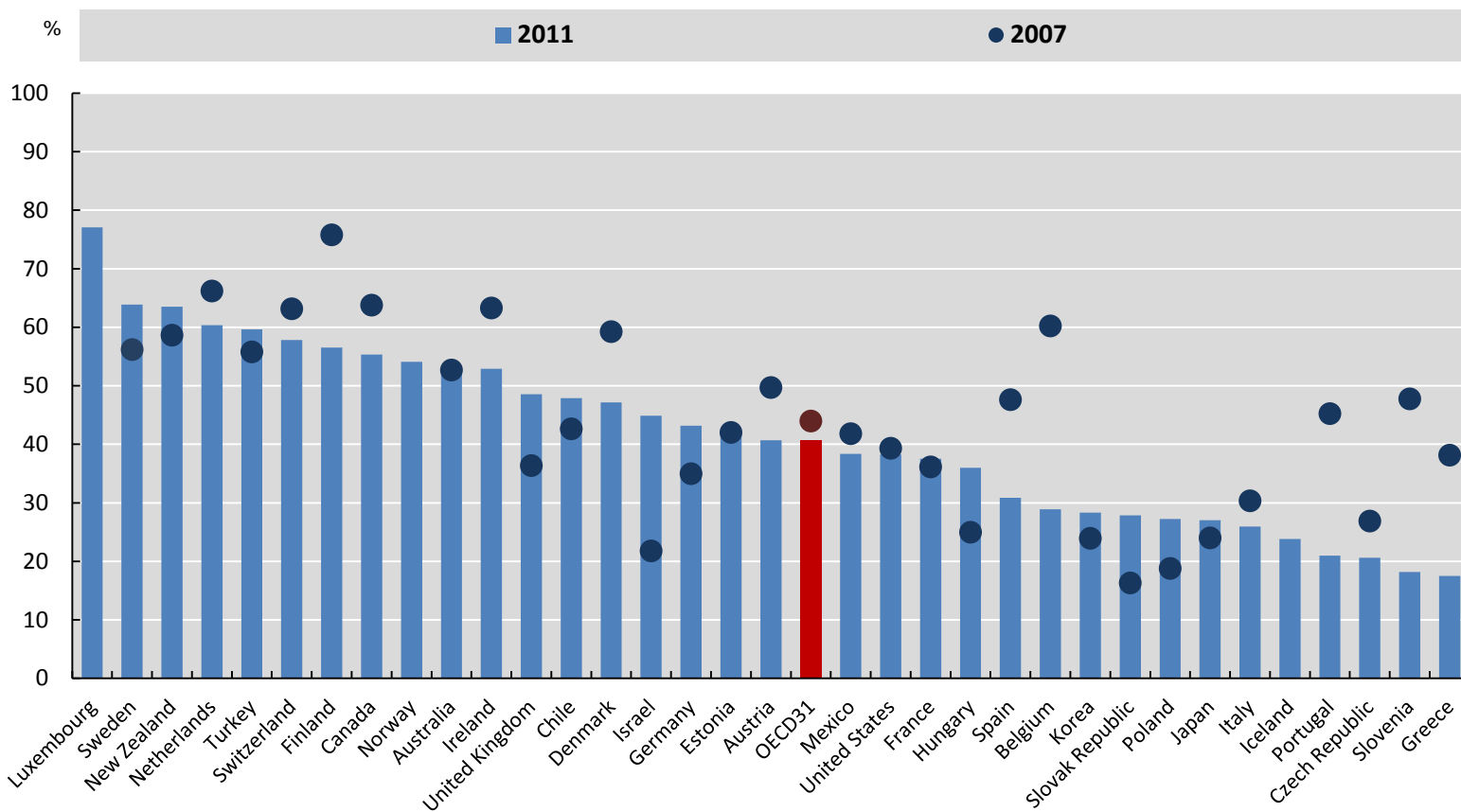
Source: OECD calculations based on population projections, the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) and the US Health and Retirement Study (HRS).



Confianza en el gobierno

Confidence in national government, 2007 & 2011. Gallup World Poll.

% of "tend to trust" to question: do you have confidence in the national government?



Source: Gallup World Poll



Cambio tecnológico

- Nueva tecnología de las comunicaciones permite la integración de procesos y bases de datos, facilitando la centralización de operaciones de back office
- Comunicaciones bidireccionales han ampliado el espectro de interacciones con los ciudadanos y la potencialidad del gobierno electrónico
- “Big data” como nuevo activo estatal
- Redes sociales generan una mayor dispesión y horizontalidad en las comunicaciones



Efectos sobre la gestión pública

- Inicialmente: foco en el corto plazo e incertidumbre sobre el largo plazo
- Necesidades de repriorización y racionalización
- Que hacen que las necesidades de ajuste fiscal excedan lo observado a nivel de grandes agregados – reasignación de recursos
- Tendencia a la centralización de decisiones y aversión al riesgo
- Fortalecimiento del rol transformador del estado por sobre la prestación regular de servicios públicos
- En el mediano plazo debe abrirse un mayor espacio para la adecuación a nivel de instituciones
- Y esfuerzos para garantizar ecuanimidad e inclusividad en las políticas públicas
- Tendencia a la expansión del uso de tecnología para la prestación de servicios integrados y participación de los usuarios de servicios públicos



La reforma del estado en América Latina y el Caribe

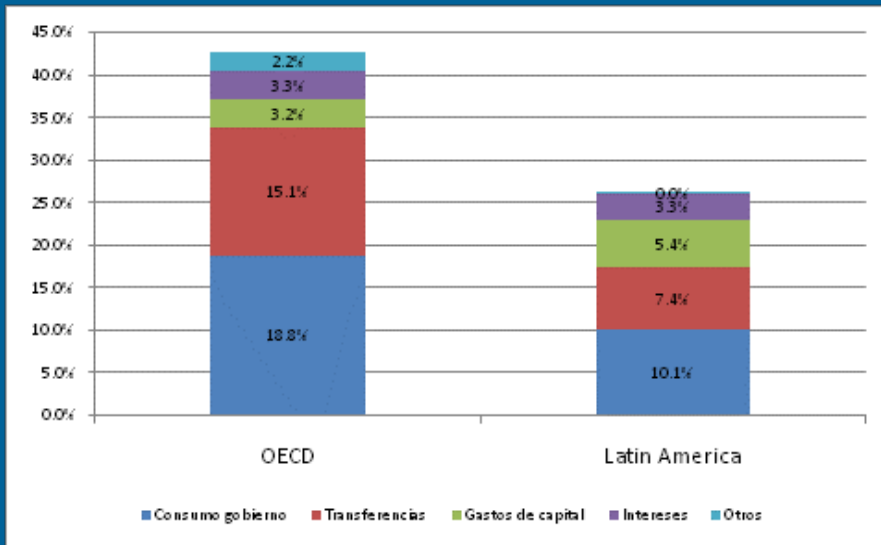
	AMERICA LATINA	PAISES DESARROLLADOS
Regimen político dominante	Presidencial	Parlamentario
Tradición administrative	Patrimonialista	Burocrática
Tamaño del estado (Gasto público/PIB)	22%	45%
Dependencia de recursos naturales (participación en ingresos fiscales)	15%	2%
Incidencia de pobreza	23%	7%
Adultos mayores/población en edad de trabajar	9%	36%
Transparencia (lugar promedio en ranking internacional TI)	69	23
Presión para el cambio	Necesidades del desarrollo	Crisis del estado burocrático
Desafío estratégico	Legitimidad, confianza	Efectividad
Objetivos centrales	Reducir la pobreza y desigualdad, elevar competitividad, aumentar transparencia y regularidad	Mantener estándares de servicio, cumplir compromisos, responder a necesidades individuales
Medios	Crear gerentes públicos y profesionalizar servicio civil	Empoderar a gerentes públicos
Requisito	Gobernabilidad, motivación, generación de competencias, disponibilidad y calidad de datos	Responsabilidad, rendición de cuentas
Procesos de decisión claves	Planificación Presupuestación Aprobación de cambios legales	Contratos internos Planes departamentales Acuerdos internacionales



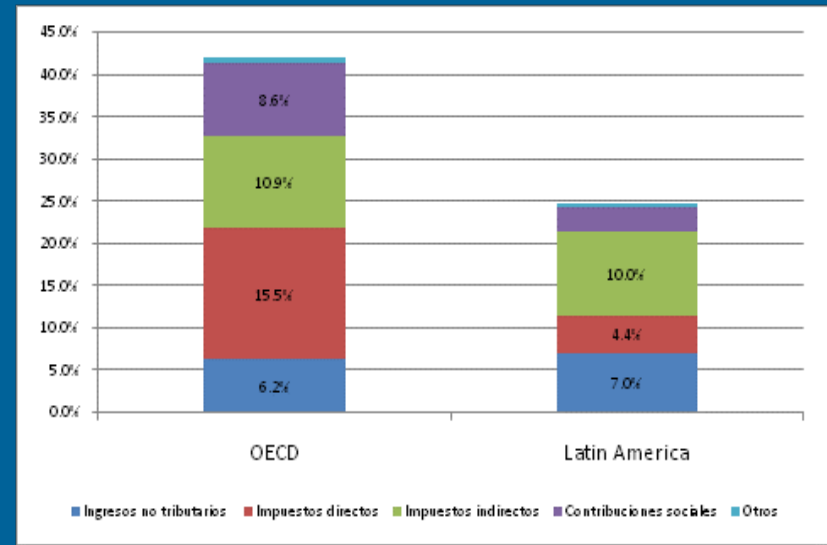
La reforma del estado en América Latina y el Caribe

- El estado en América Latina se diferencia no sólo en su tamaño, sino en su composición

Gasto del gobierno, OCDE y América Latina
% del PIB , 2000-2006



Ingresos del gobierno, OCDE y América Latina
% del PIB, 2000-2006





La reforma del estado en América Latina y el Caribe

- La brecha entre recursos y necesidades es sustancialmente mayor
- Estados enfrentan desafíos de la modernidad con estados preburocráticos
- Estrechez de la base tributaria, dependencia de recursos naturales, clientelismo y presidencialismo exacerbado genera una mayor volatilidad de recursos y prioridades
- Limitaciones de recursos, clientelismo y corrupción erosionan la confianza de la ciudadanía
- Tamaño del estado, corrupción, volatilidad y desconfianza no son independientes, sino que producen un círculo vicioso que es especialmente grave en los países más pequeños

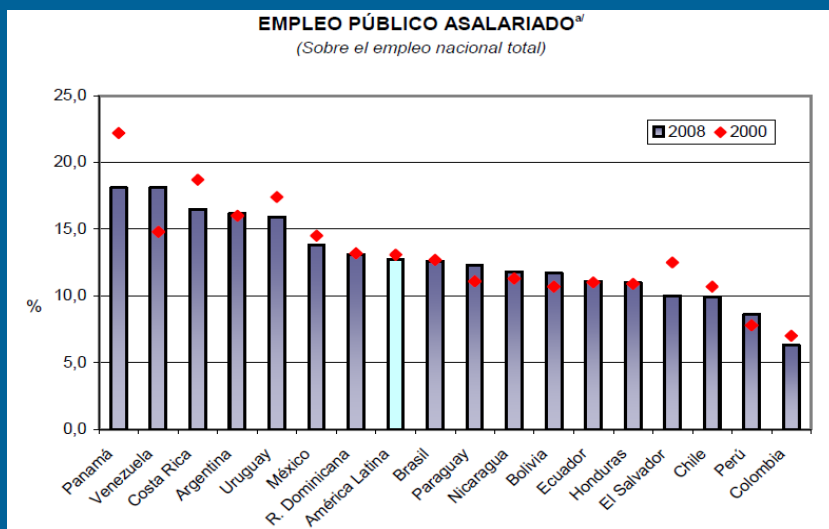
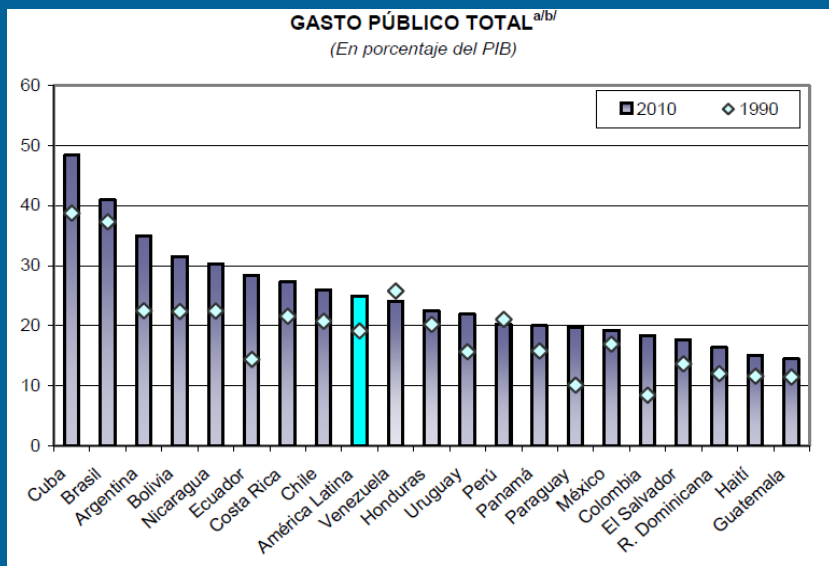


La reforma del estado en América Latina y el Caribe

- La agenda de reformas debe ser capaz de avanzar simultáneamente en la respuesta a necesidades más urgentes con la construcción de instituciones públicas básicas
- “Pacto fiscal” como forma de conciliar prioridades y construir confianzas
- Necesidad de asegurar sostenibilidad de reformas
- Con logros inmediatos y medición regular de avances
- Importancia de instrumental orientado fortalecer capacidad de gestión de cambios: planes, programas, proyectos, evaluaciones
- Necesidad de priorizar lo básico sobre lo que está de moda; importancia de reconocer diferencias con el mundo desarrollado



Fortalezas, debilidades y desafíos en la República Dominicana

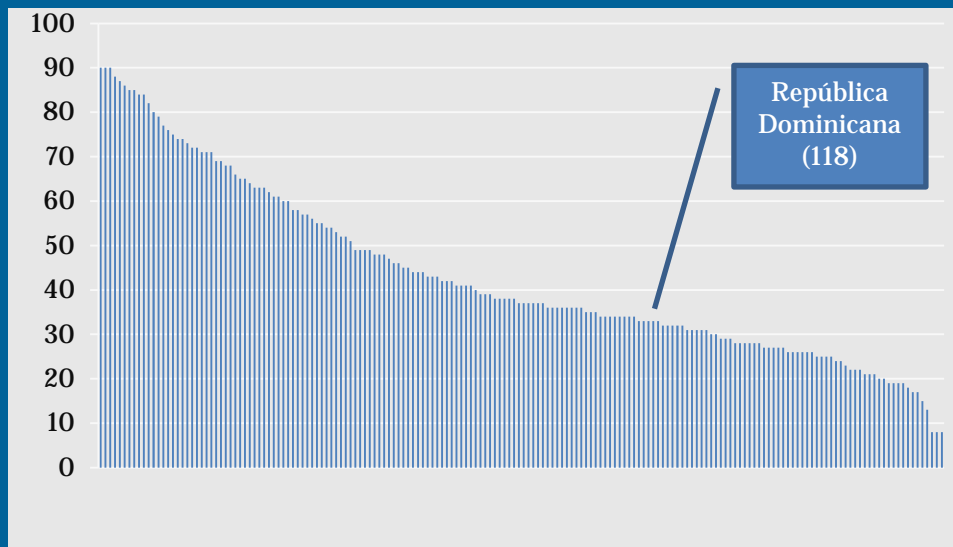


- República Dominicana tiene uno de los estados más pequeños de ALC en términos de gasto público (18% del PIB)
- Esto es reflejo de una baja carga tributaria (13% del PIB), fuertemente concentrada en impuestos indirectos
- Y se traduce en bajos niveles de gasto social (8% del PIB)
- Y una alta proporción de gastos corrientes (75% del gasto total)
- Con un empleo público similar al del promedio de la región (13,5% del empleo total)



Fortalezas, debilidades y desafíos en la República Dominicana

Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Transparency International, 2012

Gobierno en estado de derecho

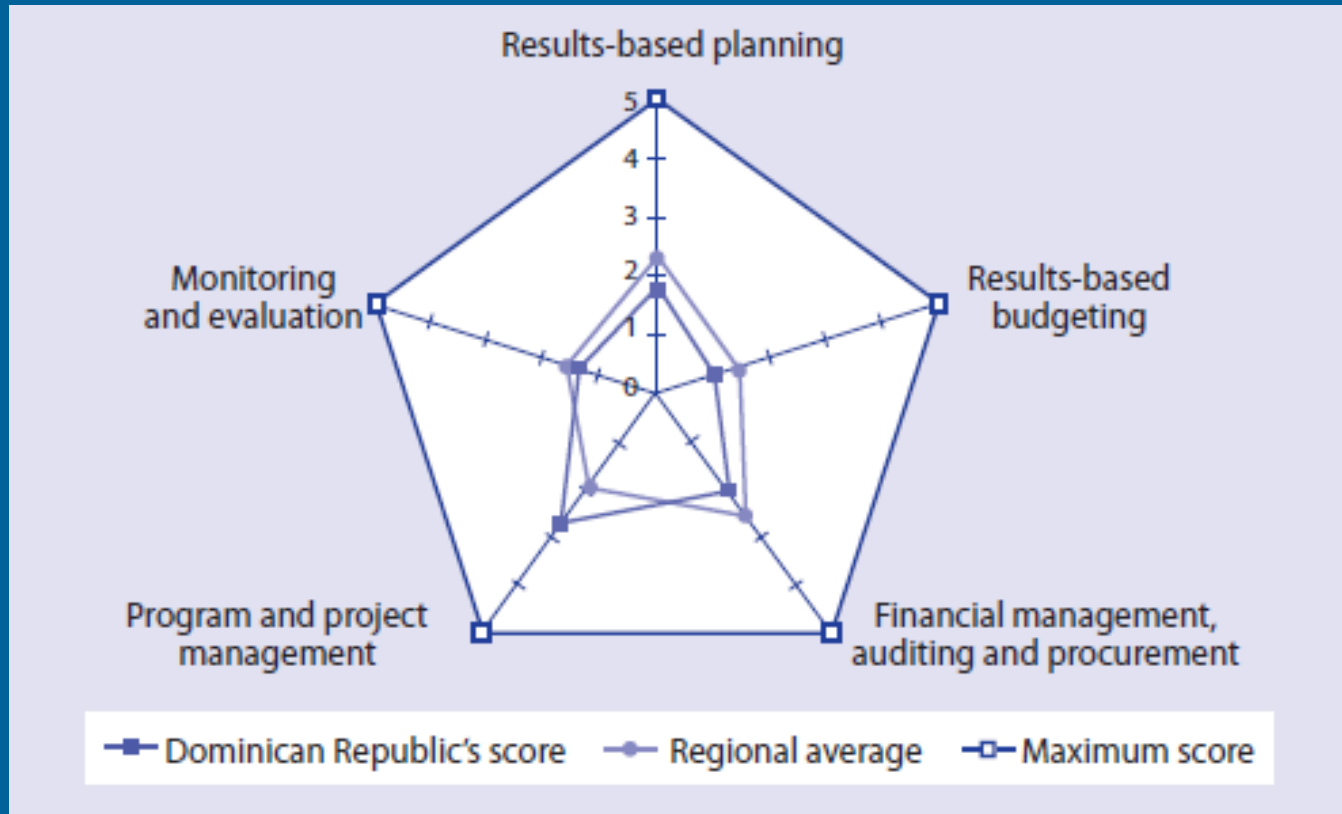
	Auditoría independiente	Sanciones efectivas a funcionarios	Ausencia de corrupción	Gobierno abierto	Control de regulaciones
República Dominicana	0.39	0.37	0.36	0.52	0.45
ALC	0.44	0.35	0.45	0.49	0.49
Promedio mundial	0.52	0.49	0.53	0.52	0.54
Países avanzados	0.74	0.70	0.80	0.72	0.73

Fuente: World Justice Project, Rule of Law Index 2012



Fortalezas, debilidades y desafíos en la República Dominicana

República Dominicana: avances en gestión para resultados de desarrollo (2009)



Fuente: BID-PRODEV



Fortalezas, debilidades y desafíos en la República Dominicana

Expectativas vs. percepciones

	ALC	RD
Estado puede solucionar todos o la mayoría de los problemas	53,4	66,1
El estado tiene los medios para cumplir sus funciones	74,3	83,5
Las políticas públicas mejoran las condiciones de vida (mucho o algo)	39,3	28,0
Satisfacción con los hospitales públicos (muy/mas bien satisfecho)	50,8	49,0
Confianza en la administración pública (mucho o algo)	36,4	32,8

Fuente: Latinobarómetro 2011



Fortalezas, debilidades y desafíos en la República Dominicana

Confianza en las instituciones públicas



Fortalezas, debilidades y desafíos en la República Dominicana

- **La importancia de la Ley sobre Función Pública**
 - Crea un órgano rector del servicio público, con autoridad técnica y responsabilidad política
 - Establece un sistema de carrera administrativa, basada en el mérito para el acceso, permanencia y promoción
 - Establece sistemas de evaluación y capacitación, orientados a asegurar las competencias requeridas para la gestión pública
- **Al cabo de cinco años de vigencia, corresponde evaluar sus resultados**



Conclusiones

- La administración pública no es estática, sino que está expuesta a cambios importantes en respuesta a cambios en el entorno del estado
- La crisis económica internacional tendrá efectos significativos sobre la gestión pública en países desarrollados
- Luego del impacto inicial de los ajustes fiscales, otros cambios seguirán para elevar la eficiencia en el uso de los recursos, incrementar la transparencia y ecuanimidad en la formulación de las políticas públicas y hacer la gestión pública más inclusiva
- Los países de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos distintos a los de países desarrollados
- El principal motor de la reforma del estado en ALC es la brecha entre necesidades y recursos, pero la región también debe resolver problemas fundamentales en materia de transparencia e integridad
- La República Dominicana no es ajena a la realidad regional, con un contraste entre las exigencias y aspiraciones de la ciudadanía y recursos financieros y humanos limitados
- En este contexto es importante asegurar consistencia, continuidad y pragmatismo en el proceso de reforma de la administración pública, afirmando lo esencial antes de absorber modas administrativas
- Del mismo modo, es importante que los avances en la reforma del estado ayuden a obtener más recursos de la ciudadanía, rompiendo el círculo vicioso de los estados pequeños en ALC