

**Autor(es): Aurelia Valiño Castro**

**Título: Las Reformas de la Administración Pública**

**Resumen:**

---

## INTRODUCCIÓN

La, cada vez mayor, globalización de todas las actividades está introduciendo la necesidad de cambios en la forma de operar de los gobiernos que les permita afrontar las alteraciones que ha producido en sus relaciones internas y entre niveles de administración así como las que mantiene con el mercado y la sociedad. Este sistema de relaciones genera una gran abundancia de información, pero también se nutre de ella. Existe la creencia de que cuanto más informado y más transparente sea el mundo, mejor se realizarán las actividades, independientemente del tipo que sean. De hecho una de las críticas que suscita la globalización es la de aumentar las diferencias entre los países por las dificultades que puedan tener algunos en el acceso a la información, ya que mejor información significa más poder.

La Administración Pública, o las maneras de actuar los gobiernos en la implementación de sus políticas, no se escapan a estos planteamientos. En la nueva era en la que nos encontramos, que precisamente debería definirse como la era de la información, gestionar ésta mejor es una de las tareas más importantes de un gobierno. Además han de trabajar con mercados y ciudadanos más fuertes y competitivos que exigen mayor calidad en la respuesta a sus problemas.

En el contexto anterior, se ha planteado en la década pasada la necesidad de reformar la gestión pública. Las nuevas líneas de actuación se dirigen a contemplar los aspectos de cómo mejorar la gestión tanto a través de mejoras en los medios humanos como en las técnicas e instrumento de apoyo a los mismos.

La preocupación por estos aspectos ha alcanzado nivel mundial y los Organismos Internacionales se han puesto a la tarea de buscar soluciones que sean de amplia aplicación. Así, el Fondo Monetario Internacional ha establecido una serie de líneas o actuaciones a seguir que permitan alcanzar unos niveles de transparencia adecuados, que se conoce como "*Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles*" (*Código de buenas Prácticas en Transparencia Fiscal- Declaración de principios*), aprobado en abril de 1998. La OCDE, a su vez, ha establecido un área de estudio denominada PUMA (Public Management Administration) donde se recogen múltiples estudios sobre las reformas de la Administración Pública.

En las líneas que siguen se analizan estos aspectos dividiendo el estudio en dos campos: el correspondiente a las reformas en el campo del personal o la función pública y el correspondiente a las técnicas de presupuestación y de contabilidad pública. Esta división se lleva a cabo a los únicos efectos de realizar un discurso ordenado que permita clarificar el “ estado de la cuestión”. Como podrá comprobarse, la realidad es que ambos campos están tan interrelacionados que nos resulta muy difícil no reiterar algunos aspectos en la exposición que se realiza en estas líneas.

## REFORMAS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

En el campo concreto de la gestión de los recursos humanos las razones explicativas de las reformas en la Administración Pública, según los últimos estudios de la OCDE ( serie PUMA) :

q Los esfuerzos económicos que debe realizar el Sector Público han aumentado la demanda de mayor eficiencia y calidad en los programas de bienes y servicios que entrega. El control del gasto público se ha convertido en un tema prioritario en todos los gobiernos, especialmente la limitación de los gastos corrientes. Y los gastos de personal son los que suelen protagonizar esta partida en la mayoría de servicios públicos. Así pues, en muchos casos las medidas de control se acompaña de reducción en el número de funcionarios.

q Cambios en el mercado de trabajo y necesidad de mantener los servicios en un mercado laboral más competitivo.

La misma fuente señala que las principales tendencias de reforma en este campo, siguen las líneas resumidas en los puntos siguientes:

q Descentralización de responsabilidades en la gestión de recursos humanos desde los órganos centrales de gestión hacia los Departamentos y Agencias y dentro de ellos hacia los gestores.

q Delegación de responsabilidad de la gestión de recursos humanos en los gestores de los Departamentos y Agencias .

q Las líneas de política o “ estructuras” enfatizan unos estándares básicos y “buenas prácticas” más que controles detallados. Se trata, por lo tanto de mantener un equilibrio entre la flexibilidad que corresponde a la descentralización de las responsabilidades y el control.

- q El presupuesto se delega en los Departamentos y Agencias que consolidan los costes salariales y administrativos.
- q Mayor flexibilidad en el salario, el empleo y el sistema de plantillas.
- q Medidas de entrenamiento y formación para construir capacidades, competencias y flexibilidad en la fuerza laboral.
- q Reformas en los sistemas retributivos. Introducción de sistemas de incentivos ( presiones para producir ganancias de eficiencia). Reducciones en el tamaño de la fuerza laboral y búsqueda de reducción de costes de la misma a través de restricciones en los salarios y presiones para conseguir ganancias en eficiencias.

La determinación de los sistemas salariales en el Sector Público varía en los países a lo largo del tiempo. Los factores que influyen en estos cambios y en las diferencias que surgen entre los países son fundamentalmente las restricciones presupuestarias y el contexto económico en general que vive el país, junto con factores de equidad social y cambios estructurales que incluyen mayor flexibilidad en general en el mercado de trabajo. A estos factores se añaden, en relación con ellos y a su vez con relaciones entre sí, el grado de coordinación o distanciamiento con los sindicatos, el recurso a negociaciones colectivas o a otros sistemas de determinación de los salarios y la diferenciación más o menos marcada de los procedimientos de establecimiento de los salarios y su cuantía en el sector público y en el privado.

En los cuadros siguientes se recoge la participación del empleo de las Administraciones Públicas en el empleo total. Este es un dato de especial interés que puede tomarse como una medida del peso del funcionariado en la economía. Suecia, Noruega y Dinamarca son los países con mayor participación del empleo de las Administraciones Públicas en el empleo total, con valores que en los últimos años giran en torno al 30%. Le siguen, con menores cuantías ( alrededor del 24 % ), Finlandia y Francia. Exceptuando Turquía, para la que no se dispone de datos en los últimos años, Holanda y Luxemburgo son los que presentan menores valores, entre el 10 % y el 11%. España, debido a un crecimiento en los últimos años, alcanza unos valores del 15%, que la coloca en niveles similares a los de Estados Unidos, Reino Unido y Australia.

## **Cuadro 2.1 EMPLEO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO % DEL EMPLEO TOTAL**

1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997	1998
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Australia	12,1	15,7	17,4	17,7	16,1	16,7	16,6	16,5	15,6	15,1	14,5	14,4
Austria	10,3	12,1	13,4	15,2	16	20,9	21,1	21,9	22,5	16,6	16,4	
Belgica	13,8	15,8	18,9	20,4	19,8	19,4	19,3	19,4	19,1	19,2	18,7	18,4
Canadá	20,4	22,2	20	21,2	21	21,4	21,9	21,8	21,5	21,5	20,6	20,5
Dinamarca	17	23,3	28	29,3	29,6	30,7	30,8	31,4	31,3	30,3	30,2	30
Finlandia	13,5	16,5	19,3	21,5	23	22,2	23,3	23,6	23,8	25,8	25,7	24,9
Francia	18,3	19,6	20,6	23,3	23,1	23	23,5	24,3	24,6	24,9	24,9	24,5
Alemania	11,2	13,8	14,6	15,5	15,1	15,9	16,1	16	15,8	13,2	12,9	12,6
Grecia	7,9	8,8	9,5	10,7	12,3					12,2	12,7	
Islandia	12,4	13,9	15,7	16,5	18,3	18,7	19,4	19,6	19,4	20,1	20	20,5
Irlanda	10,4	12,4	14,2	15,6	13,7					13,2	12,2	11,2
Italia	12,2	14,4	15,4	16,7	17,3	17,2	17,4	17,7	17,9	18	17,5	
Luxemburgo	9,3	9,7	10,8	11,5	10,9	10,7	10,7	10,8	10,8	10,9	11,3	
Holanda	11,1	12,5	13,4	14,3	12,7	12,7	12,5	12,4	12,4	11,6	11	10,7
Nueva Zelanda	15,7	17,1	17,8	16,2	16,6	16,4	15,9	15,8	15,1	14,1	13,7	13,9
Noruega	17,7	21,4	24,1	25,7	28,6	29,1	30,1	30,8	31	31,2	31	30,7
Portugal	8	8,6	10,9	13,2	14,7	14,8	18,3	18,1	18,2	18,4		
España	4,9	6,8	9,3	12,2	13,8	13,9	14,3	14,8	14,8	15,5	15,6	15,1
Suecia	20,9	25,7	30,7	33,3	32	32,5	32,6	33,4	32,8	32,1	31,5	
Suiza	9,9	12	13,4	13,3	12,9	13,1	13,7	14	14,1			
Turquía	7,2	7,7	8,8	7,9	7,5	8,3	8,3	8,3				
Reino Unido	18,1	20,8	21,2	21,6	19,5	19,5	19,2	17	14,9	14,2		
Estados Unidos	16	17,1	16,4	15,3	15,4	15,6	15,7	15,5	15,5	15,4	15,1	15,1

Fuente: Analytical Databank, OECD 2000 y elaboración propia.

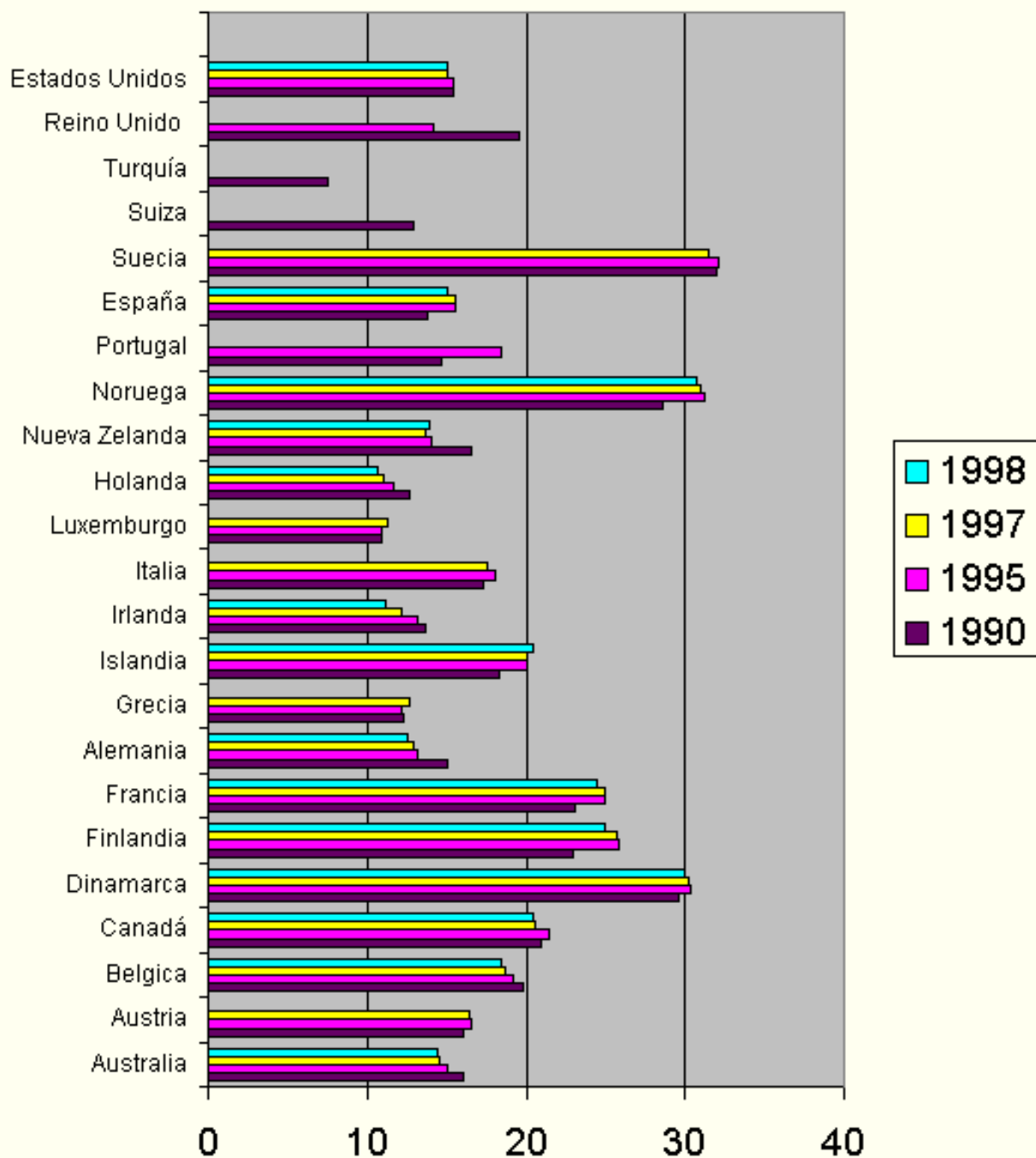
En el cuadro número 2.2, donde se recoge la variación de participación del empleo de las Administraciones Públicas en el total de empleo a lo largo de las décadas de los setenta, ochenta y noventa. En la década de los setenta en todos los países, salvo en Canadá, se producen crecimientos importantes en el empleo de las Administraciones Públicas, especialmente en España, por el crecimiento de los servicios públicos que se producen con el advenimiento de la Democracia a finales de la década. En la década de los ochenta los crecimientos continúan pero a un ritmo muchísimo más bajo y empiezan a producirse descensos en algunos países como Australia, Irlanda, Holanda, Nueva Zelanda, Suiza, Turquía, el Reino Unido y Estados Unidos. En los noventa los crecimientos son mínimos en su cuantía y los descensos se generalizan. España mantiene los crecimientos más elevados en estas dos décadas, fundamentalmente ahora debidos a los aumentos de empleos que se originan en las Comunidades Autónomas por los traspasos de competencias sin reducciones equivalentes en el empleo de la Administración Central. En la evolución de estas cifras hay que tener en cuenta también la evolución del paro y del empleo en el sector privado. Hasta épocas muy recientes, el crecimiento del empleo público en nuestro país ha superado al crecimiento del empleo privado, lo que se conjugó con un crecimiento continuado del paro debido a la evolución de la población activa. [1]

**Cuadro n º 2.2 CAMBIOS EN LA PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO****DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL TOTAL DE EMPLEO**

	1070-1980	1980-1990	1990-1997
Australia	44%	-7%	-10%
Austria	30%	19%	2%
Bélgica	37%	5%	-6%
Canadá	-2%	5%	-2%
Dinamarca	65%	6%	2%
Finlandia	43%	19%	12%
Francia	13%	12%	8%
Alemania	30%	3%	-15%
Grecia	20%	29%	3%
Islandia	27%	17%	9%
Irlanda	37%	-4%	-11%
Italia	26%	12%	1%
Luxemburgo	16%	1%	4%
Holanda	21%	-5%	-13%
Nueva Zelanda	13%	-7%	-17%
Noruega	36%	19%	8%
Portugal	36%	35%	-100%
España	90%	48%	13%
Suecia	47%	4%	-2%
Suiza	35%	-4%	
Turquía	22%	-15%	
Reino Unido	17%	-8%	
Estados Unidos	2%	-6%	-2%

Fuente: Analytical Databank, OECD 2000 y elaboración propia

## Grf: 2.1 Empleo en las Administraciones Públicas como % del empleo total



En los cuadros siguientes se recogen las características del crecimiento en los salarios en un conjunto de países de la OCDE y el diferencial respecto al crecimiento de los precios al consumo. Con ello se quiere dejar patente la

tendencia a un menor crecimiento, en general de los primeros. En algunos casos se han producido incluso reducciones medias en los salarios del Sector Público. Esto es el resultado de la política de congelación de salarios monetarios públicos que se ha llevado a cabo en los años noventa. Los acuerdos de retribuciones se negocian en mayor medida para varios años en lugar de año a año ( p.e. en Finlandia, Francia, Holanda y Suecia). Y el contenido de las negociaciones se dirige desde el montante económico hacia cuestiones tales como las horas de trabajo, las clasificaciones laborales o el aprendizaje ( p.e.: Francia , Holanda) (ver OECD 1997)

Cuadro n<sup>o</sup> 2.3 **CAMBIOS ANUALES EN LA MEDIA DE LOS INGRESOS BRUTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO TOTAL Y LOS PRECIOS DE CONSUMO ( EN %) 1993-1997**

<b>Australia</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>3,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>	<b>2,7</b>	<b>6</b>
<i>Precios de consumo</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>4,4</i>	<i>2,7</i>	<i>0,6</i>

<b>Austria</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos per capita					
<b>Total</b>			<b>3,5</b>	<b>1</b>	
Länder	6,5	12,7	4,9	1,9	
Gobierno Federal			3,1	-0,5	
Municipios	6,3	-4	2,7	2,1	
<i>Precios de consumo</i>	<i>3,6</i>	<i>3</i>	<i>2,2</i>	<i>1,9</i>	

<b>Canadá</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>		
<i>Precios de consumo</i>	<i>1,8</i>	<i>0,2</i>	<i>2,2</i>	<i>1,6</i>	

<b>Dinamarca</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos per capita					
<b>Total</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>	<b>4,5</b>	
Administración Central	1,7	2,3	2,5	9,6	
Gobierno Local	2,7	2,2	2,3	3	
<i>Precios de consumo</i>	<i>1,3</i>	<i>2</i>	<i>2,1</i>	<i>2,1</i>	

<b>Finlandia</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>1,6</b>	<b>2,2</b>	<b>4,8</b>	<b>4,3</b>	<b>-0,3</b>

Administración Central	1,9	3,1	4,7	2,5	0,8
Gobierno Local	1,3	1,1	4,9	5,2	-0,6
<i>Precios de consumo</i>	2,2	1,1	1	0,6	1,2

<b>Francia</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos netos					
Administración Central	4	1,8	3,4	1,9	
<i>Precios de consumo</i>	2,1	1,7	1,8	2	

<b>Alemania</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos per capita					
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>2,3</b>	<b>4,7</b>		
Länder	6	1,4	4,7		
Gobierno Federal	4,9	0,9	1,5		
Municipios	9,1	3,2	5,5		
<i>Precios de consumo</i>	4,5	2,7	1,8	1,5	

<b>Italia</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos per capita					
<b>Total</b>	<b>2,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>		
Administración Central	2,5	2,3	2,5	4,1	
Gobierno Local	2,5	0,4	5,5		
Gobierno Regional	2,5	-4,7	5,6		
<i>Precios de consumo</i>	4,2	3,9	5,4	3,8	

<b>Luxemburgo</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>8,6</b>				
<i>Precios de consumo</i>	3,6	2,2	1,9	1,4	

<b>Holanda</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>3,1</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>		
<i>Precios de consumo</i>	2,6	2,8	1,9	2,1	

<b>Nueva Zelanda</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>2,5</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>
Administración Central	1	0,8	2,3	2,9	2,7
Gobierno Local	2,7	1,2	5,4	2,7	4,3
<i>Precios de consumo</i>	1,3	1,8	3,8	2,3	1,2



<b>Portugal</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos per capita					
<b>Total</b>		<b>7,7</b>			
<i>Precios de consumo</i>	6,5	5,2	4,1	3,1	

<b>España</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
Administración Central	3,5	0,3	5,9	5,4	
Comunidades Autónomas					
<i>Precios de consumo</i>	4,6	4,7	4,7	3,6	

<b>Suecia</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
Gobierno Central	5,5	5,2	3,7	5,7	4,7
Gobierno Local	0,7	5,7	1,9	4	
Administración Regional	2,1				
<i>Precios de consumo</i>	4,6	2,2	2,5	0,5	0,9

<b>Turquía</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>67,1</b>	<b>53,1</b>	<b>63,9</b>		
<i>Precios de consumo</i>	66,1	105,1	89,1	80,4	

<b>Reino Unido</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>4,5</b>	<b>2,7</b>	<b>1,9</b>	<b>5,2</b>	4
Gobierno Central	3,2	4,1	3,2	4,7	5,7
Autoridades Locales	4,8	2,1	-0,4	5,7	2,4
<i>Precios de consumo</i>	1,6	2,5	3,4	2,4	3,1

<b>Estados Unidos</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>3,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	
Estado	3,1	3,1	3,3	3	
Gobierno Federal	5,3	3	1,3	4,9	
Local	2,6	2,4	3,1	2,8	
<i>Precios de consumo</i>	3	2,6	2,8	2,9	

Fuente: PSPE Database, OECD 2.000 y elaboración propia.

Cuadro n.º 2.4 **Diferencia entre el crecimiento de los salarios públicos y los precios de consumo**

<b>Australia</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>1,3</b>	<b>0,4</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>	<b>5,4</b>

<b>Austria</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos per capita					
<b>Total</b>			<b>1,3</b>	<b>-0,9</b>	
Länder	2,9	9,7	2,7	0	
Gobierno Federal			0,9	-2,4	
Municipios	2,7	-7	0,5	0,2	

<b>Canadá</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>-1,7</b>		

<b>Dinamarca</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos per capita					
<b>Total</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>2,4</b>	
Administración Central	0,4	0,3	0,4	7,5	
Gobierno Local	1,4	0,2	0,2	0,9	

<b>Finlandia</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>	<b>-1,5</b>
Administración Central	-0,3	2	3,7	1,9	-0,4
Gobierno Local	-0,9	0	3,9	4,6	-1,8

<b>Francia</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos netos					
Administración Central	1,9	0,1	1,6	-0,1	

<b>Alemania</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos per capita					
<b>Total</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>2,9</b>		
Länder	1,5	-1,3	2,9		
Gobierno Federal	0,4	-1,8	-0,3		
Municipios	4,6	0,5	3,7		

<b>Italia</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos per capita					
<b>Total</b>	<b>-1,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-3,8</b>		

Administración Central	-1,7	-1,6	-2,9	0,3	
Gobierno Local	-1,7	-3,5	0,1		
Gobierno Regional	-1,7	-8,6	0,2		

<b>Luxemburgo</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>5</b>				

<b>Holanda</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,7</b>		

<b>Nueva Zelanda</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,3</b>	<b>0,6</b>	<b>1,7</b>
Administración Central	-0,3	-1	-1,5	0,6	1,5
Gobierno Local	1,4	-0,6	1,6	0,4	3,1

<b>Portugal</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos per capita					
<b>Total</b>		<b>2,5</b>			

<b>España</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
Administración Central	-1,1	-4,4	1,2	1,8	
Comunidades Autónomas					

<b>Suecia</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
Gobierno Central	0,9	3	1,2	5,2	3,8
Gobierno Local	-3,9	3,5	-0,6	3,5	
Administración Regional	-2,5				

<b>Reino Unido</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					
<b>Total</b>	<b>2,9</b>	<b>0,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>2,8</b>	<b>0,9</b>
Gobierno Central	1,6	1,6	-0,2	2,3	2,6
Autoridades Locales	3,2	-0,4	-3,8	3,3	-0,7

<b>Estados Unidos</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Media de los ingresos brutos					

<b>Total</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,2</b>
Estado	0,1	0,5	0,5	0,1
Gobierno Federal	2,3	0,4	-1,5	2
Local	-0,4	-0,2	0,3	-0,1

Fuente: PSPE Database, OECD 2.000 y elaboración propia.

En el cuadro siguiente se recoge el ratio de los pagos anuales medios a los trabajadores en el Sector Público y los ingresos anuales medios en el sector privado. Las cifras presentan el problema de una excesiva agregación, pero permiten poner de manifiesto una tendencia bastante generalizada a reducir los salarios públicos respecto de los privados. Esta reducción de las diferencias se debe en gran medida a las congelaciones salariales en el sector público antes indicadas, pero también a los cambios estructurales realizados.

Como antes se ha indicado, la determinación de los salarios tradicionalmente se ha realizado por la administración central. Las reformas tienden a superar esta característica aumentando la descentralización. La amplitud de la misma y su dirección varía entre los países. En algunos las reformas principales realizadas a lo largo de varios años ya se han completado (Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido) otros han realizado reformas experimentales (Estados Unidos) o en fases sucesivas (Francia) o se han centrado en el proceso de realización y establecimiento de incentivos (Dinamarca y Alemania). Pero las diferencias no se producen sólo entre países, sino también dentro de los mismos. Esto es especialmente importante en los países federales donde los sistemas de determinación salarial y las normas que las regulan pueden ser distintas de un estado a otro (como en Estados Unidos, Australia, Canadá, o Suiza), pero también surgen cuando las relaciones de empleo se estructuran o fijan por ocupación (Reino Unido) o por subsectores funcionales (Italia u Holanda). En muchos de los países donde se han introducido sistemas de descentralización en la determinación de los salarios públicos, el gobierno central retiene en distinto grado la capacidad de intervenir en los pagos de las agencias o departamentos. (OECD, 1997)

#### Cuadro nº 2. 5 Diferencial salarial en los sectores público y privado

	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Australia</b>	1,24	1.26	1.23	1.22	1.27
<b>Canadá</b>	1,43	1.40	1.40	--	--
<b>Finlandia</b>	1,04	1.04	1.03	1.04	--
<b>France (1, 2)</b>	1,1	1.10	1.09	1.11	--
<b>Nueva Zelanda</b>	1,14	1.14	1.13	1.13	1.13
<b>Holanda</b>	1,15				
<b>Portugal</b>	1,61	1.64	--	--	--
<b>España</b>	1,27	1.22	1.23	1.24	--

<b>Suiza</b>		1.20	--	--	--
<b>Reino Unido</b>	1,02	1.02	1.00	1.01	--
<b>Estados Unidos</b>	1,1	1.15	1.16	1.12	--

1. Gobierno Central
2. Ingresos netos medios

Fuente: PSPE data base, OECD.

El crecimiento en el importe de las remuneraciones ha disminuido su ritmo en la mayoría de los países de la OCDE y estos costes a menudo resultan en una menor participación en los gastos de consumo final de los gobiernos y en el PIB. Esta caída puede ser el resultado de cambios estructurales en el empleo público con transferencia de actividades al sector privado o cambios en el estatus de lo que antes era sector público (Finlandia, Francia, Suecia). También puede ser el resultado de reformas que intentan mejorar la realización de los servicios públicos y su eficiencia (Australia, Nueva Zelanda o el Reino Unido), que también están asociados con cambios estructurales en la fuerza laboral pública, como antes hemos visto. La política de restricción laboral aplicada desde comienzos de los noventa, ya comentada, ha contribuido también.

La participación en el PIB de los costes que supone la remuneración de los empleados de las Administraciones Públicas como porcentaje del PIB y su evolución se recoge en los cuadros 2.6 y 2.7. Esta importancia está en relación con el volumen de empleados públicos. Así pues, Suecia y Dinamarca son los países donde se produce la mayor participación en el PIB de la remuneración de los empleados, mientras que los menores valores se dan en Turquía y Luxemburgo. En los años setenta se producen importantes crecimientos con carácter general. En los ochenta las disminuciones se produce en casi la mitad de los países considerados, para pasar a ser prácticamente generales en los noventa (sólo Bélgica, Francia, Islandia y España presentan aumentos de la participación en el PIB de la remuneración de los empleados de las Administraciones Públicas).

#### Cuadro nº 2.6 REMUNERACIÓN DE LOS EMPLEADOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO PORCENTAJE DEL PIB NOMINAL

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1998
Australia	9,9	13,3	12,9	12	10,5	10,5	10,3	10,4
Austria	9,9	11,2	11,8	12,5	12	12,8	11,7	11,5
Bélgica	9,8	12,3	13,4	13	11,2	12,1	11,9	
Canadá	13,9	14,4	13,8	13,9	14,1	13,7	12,5	12,1
Dinamarca	12,9	16,8	18,2	17,5	17,7	17,3	17,3	17,4
Finlandia	10,8	12,2	12,7	14,6	15,1	15,4	14,7	14

Francia	10,2	11,8	13	13,8	12,5	13,7	13,7	13,7
Alemania	8,5	11,1	10,7	10,3	9,5	9	8,7	8,4
Grecia	7,6	8	9,3	11,5	12,5	11,3	11,3	11,3
Islandia					11,9	13,2	13,7	
Irlanda	9,4	12,1	12,6	12,3	10,4	10,3	9,3	
Italia	10	10,5	11,1	11,8	12,6	11,3	11,6	
Luxemburgo	5,8	8,3	9,4	9	9,4	9,1	8,8	
Holanda	12,7	14,6	14,4	12,3	10,8	10,8	10,2	10,2
Nueva Zelanda	10,3	13	14,8	11,8	11,8	9,9	10,1	
Noruega	10,2	12,2	12,2	12,2	13,8	13,9	13,4	14,3
Portugal	10,3	11,1	10,5	10,6	12,1	13,9		
España	6,9	7,4	9,3	10,2	10,7	11,3	10,9	10,7
Suecia	14,7	16,7	20,3	18,5	18,4	17	17,3	16,8
Suiza								
Turquía		6,4	6,5	3,6	7,3	6,5	7,3	6,8
Reino Unido	11,6	15	13,5	12,9	12	8,8	7,8	7,6
Estados Unidos	11,4	11,5	10,5	10,5	10,4	9,8	9,3	9,2

Fuente: Analytical Databank, OECD 2000

### Cuadro nº 2. 7 VARIACIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE LOS EMPLEADOS DEL GOBIERNO GENERAL COMO PORCENTAJE DEL PIB NOMINAL

	1970-80	1980-90	1990-97
Australia	30%	-19%	-2%
Austria	19%	2%	-3%
Bélgica	37%	-16%	6%
Canadá	-1%	2%	-11%
Dinamarca	41%	-3%	-2%
Finlandia	18%	19%	-3%
Francia	27%	-4%	10%
Alemania	26%	-11%	-8%
Grecia	22%	34%	-10%
Islandia			15%
Irlanda	34%	-17%	-11%
Italia	11%	14%	-8%
Luxemburgo	62%	0%	-6%
Holanda	13%	-25%	-6%
Nueva Zelanda	44%	-20%	-14%
Noruega	20%	13%	-3%
Portugal	2%	15%	-100%
España	35%	15%	2%
Suecia	38%	-9%	-6%
Turquía		12%	0%
Reino Unido	16%	-11%	-35%
Estados Unidos	-8%	-1%	-11%

Fuente: Analytical Databank, OECD 2000 y elaboración propia

Otro aspecto a tener en cuenta en términos relativos la importancia que pueden tener las remuneraciones de funcionarios públicos es el coste que pueden suponer las mismas en los Presupuestos de dichas Administraciones. A falta de otro tipo de información, un buen indicador del esfuerzo remunerativo puede ser la importancia que puedan tener estas remuneraciones en el gasto en consumo del gobierno. El cuadro y gráfico siguientes recogen esta información. Se comprueba que este es el principal gasto en consumo de un número de países muy elevado. Países que superan el 70% son Irlanda y Suiza ( muy cercanos al 80%), Portugal, Finlandia, y Dinamarca. No llegan al 50% Estados Unidos y Australia en los últimos años. España se encuentra muy cerca de los valores mayores al situarse casi en el 70% ( una media de 69.75 %) . Solamente Estados Unidos y Francia no disminuyen en este valor.

## Cuadro n ° 2. 8 Remuneraciones como % del Gasto en Consumo del Gobierno

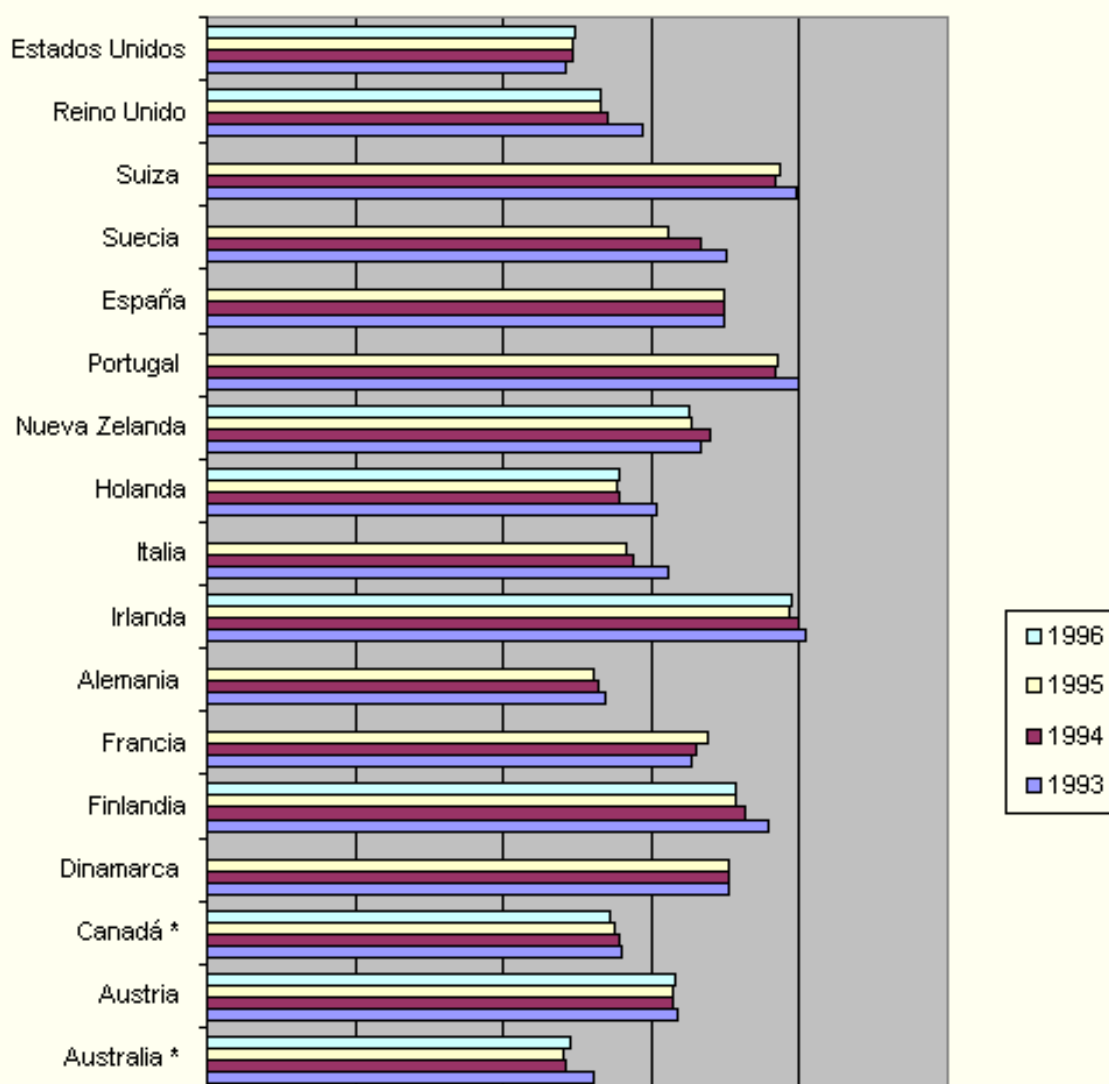
1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997	INC. 93-95
<b>Australia</b>	52,2	48.3	48,2	49.2	--	-8%
<b>Austria</b>	63,5	62.8	63	63.2	--	-1%
<b>Canadá</b>	55,9	55.7	55	54.3	53.6	-2%
<b>Dinamarca</b>	70,5	70.4	70,3	--	--	0%
<b>Finlandia</b>	75,7	72.7	71,4	71.5	--	-6%
<b>Francia</b>	65,4	66.1	67,5	--	--	3%
<b>Alemania</b>	53,9	52.8	52,1	--	--	-3%
<b>Irlanda</b>	80,9	80.0	78,7	78.9	--	-3%
<b>Italia</b>	62,4	57.4	56,7	--	--	-9%
<b>Holanda</b>	60,8	55.8	55,3	55.8	--	-9%
<b>Nueva Zelanda</b>	66,7	68.0	65,3	65.0	--	-2%
<b>Portugal</b>	79,8	76.7	76,9	--	--	-4%
<b>España</b>	69,8	69.7	69,7	--	--	0%
<b>Suecia</b>	70,1	66.6	62,3	--	--	-11%

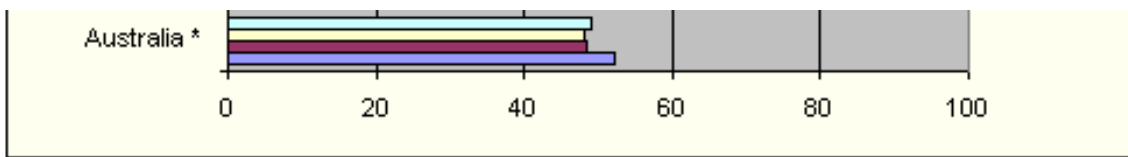
<b>Suiza</b>	79,5	76,7	77,5	--	--	-3%
<b>Reino Unido</b>	58,8	54,1	53,3	53,2	--	-9%
<b>Estados Unidos</b>	48,5	49,5	49,5	49,6	--	2%

FUENTE: Public Sector Pay and Employment, OCDE and national Accounts, OCDE

**Graf. 2.2. Remuneraciones como % del gasto en consumo del Gobierno**







Los estudios de la OCDE ( OECD, 1997) se han dirigido, entre otros aspectos a comprobar si sistemas de determinación de las retribuciones altamente descentralizados conducen a reducciones en el importe de las nóminas salariales. Los resultados muestran claramente que desde comienzos de los noventa, los países que han reformado sus sistemas retributivos son los que más éxito han tenido en mantener bajas las nóminas ( Australia, Canadá, Finlandia, Holanda, Reino Unido). Sin embargo, ciertos países con sistemas relativamente centralizados ( Estados Unidos)también han tenido éxito en controlar los sueldos. También se concluye que las retribuciones varían en línea con la tendencia del empleo público y el grado de descentralización del sistema de determinación de retribuciones. La reforma del sistema retributivo es mucho más significativa para la determinación de la tendencia salarial en el sector público que la reducción del número de funcionarios. No obstante, resulta obvio que los cambios en las retribuciones no pueden explicarse únicamente por las dos variables anteriores ( reforma en el sistema de retribuciones y reducción en el empleo público ). Como ya hemos señalado anteriormente, otras variables importantes son la categoría laboral, el poder de los sindicatos o las diferencias retributivas entre el sector público y el privado.

Pero una característica muy importante a tener en cuenta es cómo se estructura el empleo público tanto desde el punto de vista de la estructura de edad , como la proporción de mujeres o el porcentaje de trabajos a tiempo parcial, ya que estas cuestiones pueden afectar a los problemas que las Administraciones Públicas tengan que afrontar en un futuro. La OCDE también estudia estas cuestiones comparando a siete países: Australia, Canadá, Francia, España, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos ( OECD, 1999b). La proporción de mujeres empleadas en la Administración Pública es mayor que la que se da en el conjunto de la economía, excepto en Estados Unidos. De todas formas las diferencias son pequeñas, salvo en Francia y en España. Esto no quiere decir que la proporción de mujeres funcionarios supere a los hombres. Esto sólo ocurre en Francia, donde las mujeres son un 56.3% en 1996. En Australia, Canadá y el Reino Unido la proporción es siempre del 50%. En España, sin embargo, la proporción es del 46.5%, a pesar de los 10 puntos ganados entre 1990 y 1998. Esta menor participación también se da en Estados Unidos ( 44.1% en 1996). En contra a esta diversidad según los países, el porcentaje de mujeres en la economía en general es siempre menor que el 50% en todos los países estudiados. Uno de los argumentos más esgrimidos para explicar esta mayor proporción de mujeres en el sector público que en el privado es la mayor posibilidad de conciliación de la vida laboral y familiar a través del trabajo a tiempo parcial. De hecho en los países estudiados ( no hay datos en el estudio para España y Estados Unidos) el trabajo a tiempo parcial está más ampliamente extendido entre los hombres que entre las mujeres.

Otro tema importante es que se está observando una tendencia al envejecimiento de la fuerza laboral en todos los países de la OCDE, aunque no existe una tendencia general a que esto se traslade por igual al sector público, sin embargo, si lo es que la entrada a la función pública se realice ahora a más edad. La exigencia de mayores capacidades o aptitudes, junto con el paro existente en el sector privado en algunos países, explican esta tendencia. En España los datos no muestran un envejecimiento en el momento actual de los funcionarios públicos

## Graf . 2.3 España

54+

42 – 53

30-41

18-29

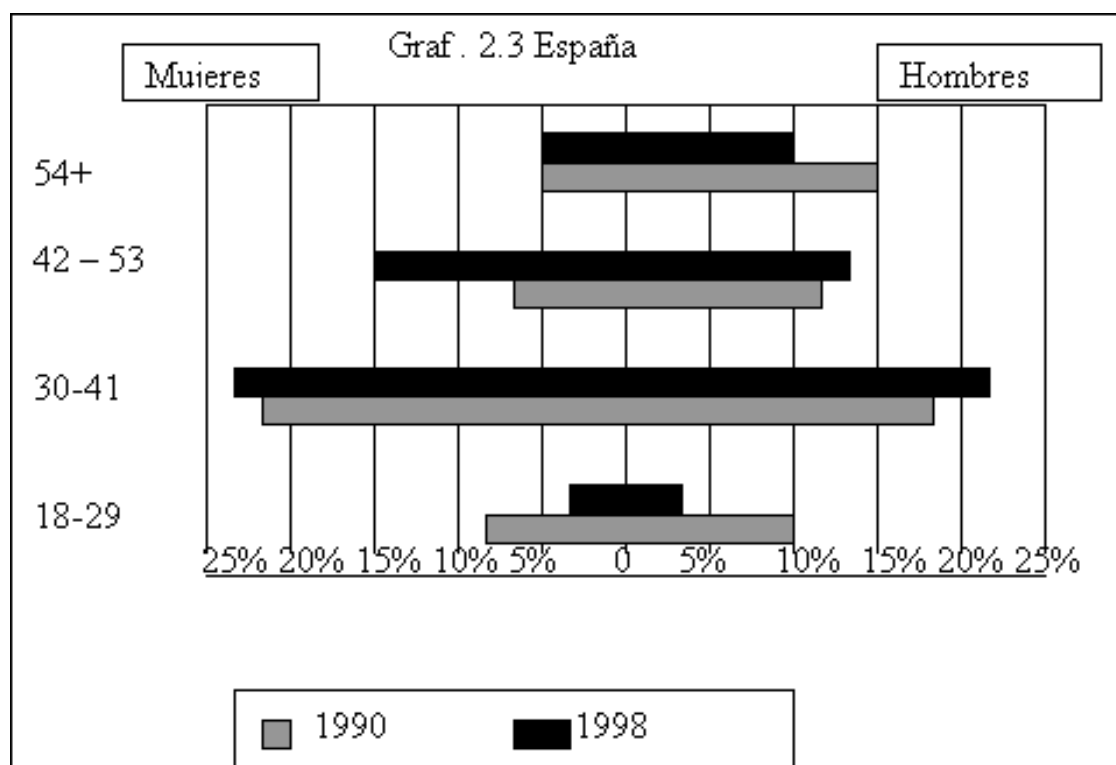
25% 20% 15% 10% 5% 0 5% 10% 15% 20% 25%

Mujeres

Hombres

1990

1998

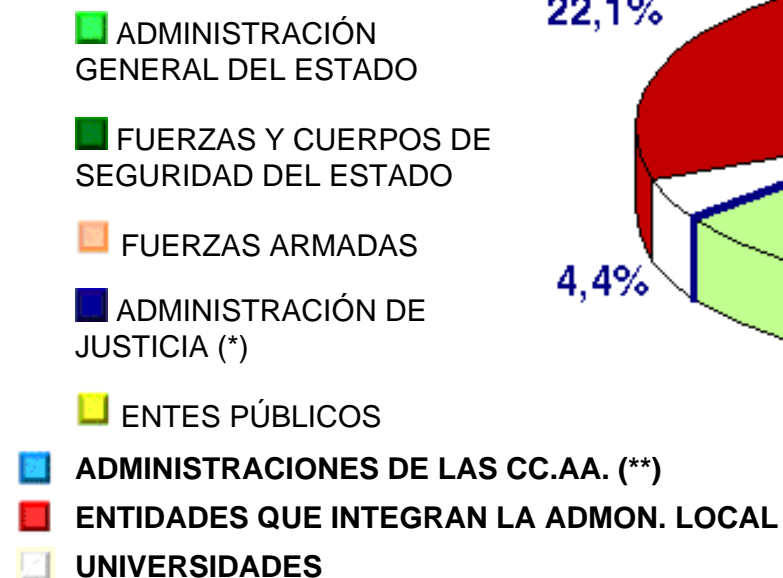


Las políticas de empleo público en nuestro país se han caracterizado en los últimos años por la búsqueda del control del gasto, intentando reducir el crecimiento de los costes que suponen los salarios, tanto a través de congelaciones en el importe de los mismos como reduciendo el número de funcionarios ( Las Leyes de Presupuestos de 1997, 1998 y 1999 han limitado el nuevo ingreso de funcionarios al 25% de las salidas, renuncias o dimisiones). Las políticas anteriores se combinan con la necesidad de equilibrar la distribución de personal, que se revisa tanto a nivel territorial como por organismos o Ministerios y pro funciones. Recientemente se han incorporado también las preocupaciones por la eficacia en la gestión y el incremento en la calidad del empleo público. En 1998 ( BOE N ° 188, de 7 de agosto) el Consejo de Ministros aprueba un acuerdo para promover el establecimiento de sistemas de evaluación del trabajo en las unidades administrativas en la Administración Nacional General, como un primer paso para el control interno y la " autoevaluación ". La metodología a aplicar se denomina SISTEVA ( Sistema de Evaluación) y se aplica en la Dirección General de Inspección Nacional de Simplificación y Calidad del Ministerio de Administraciones Públicas. Con el establecimiento de la misma se pretende no imponer, sino asesorar a los gestores públicos que soliciten soporte técnico para incorporar técnicas de evaluación a su gestión, recomendándoles las más adecuadas según las características de su unidad y de los servicios que presta. Se trata de, conociendo estas características, desarrollar trabajos experimentales que permitan diagnosticar el nivel de evaluación interna y sugerir formas mejores de llevarlo a cabo. No se introduce un sistema nuevo de evaluación externa. El proceso, por lo tanto ha comenzado hace poco y continúa en la actualidad. Así, en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 prevé un Fondo de 10.000 millones de pesetas (ampliable en 3.000 millones, si se cumplen objetivos, más 5.000 para imprevistos) destinado, entre otros fines, a la reordenación de retribuciones en ámbitos y sectores específicos, a una redistribución equilibrada de efectivos, y a incentivar la productividad mediante evaluación del rendimiento. En la Ley de Presupuestos del Estado para 1999 se suprimía en algunos casos la limitación del 25% y para el año 2.000 se amplía esta excepción.

En la figura siguiente se recoge la distribución de los efectivos totales de las Administraciones públicas (2.067.036), según los últimos datos disponibles del Ministerio de Administraciones Públicas (enero de 2000). El conjunto de la Administración pública estatal tiene un 40,1 %

Graf. 2.4

## PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL**

Aunque las Universidades están transferidas a las Comunidades Autónomas, en el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal (publicación en la que se recogen los datos que aquí se presentan) se ha optado por considerarlas como un grupo independiente, en consideración a la propia autonomía que la legislación les reconoce, la idéntica tipología del personal que en ellas presta sus servicios y la fuente común de datos para las mismas.

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas MAP ( <http://www.la-moncloa.es> )

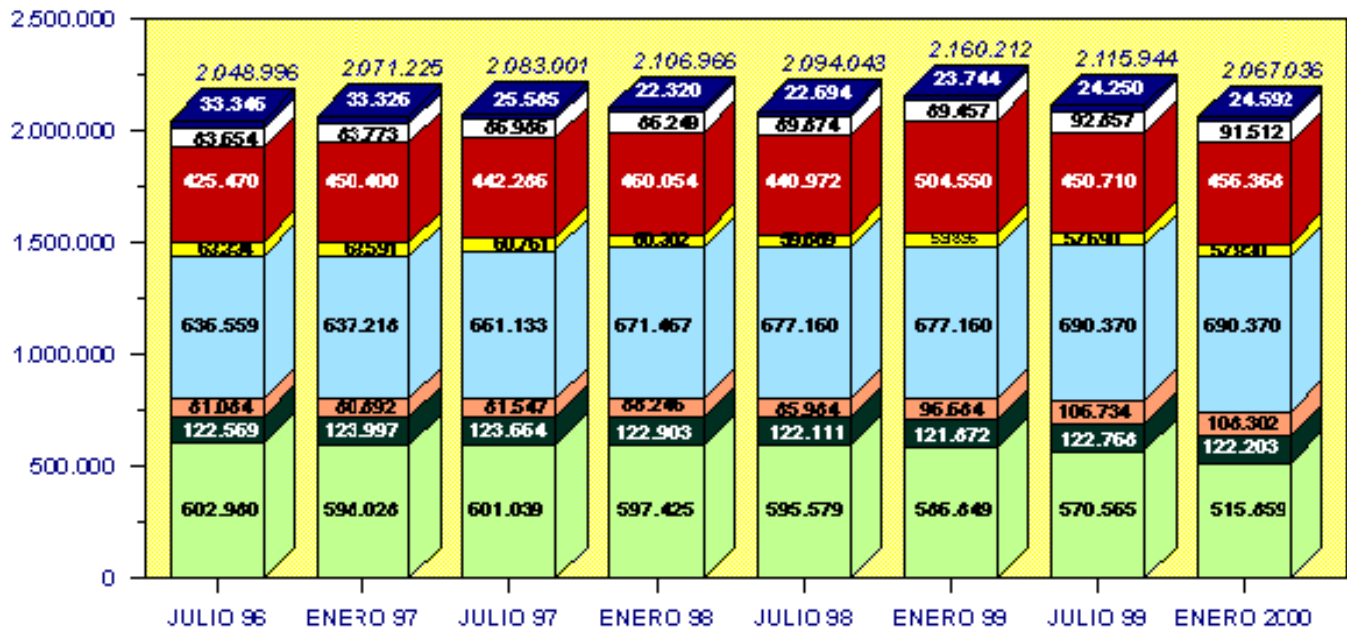
En el cuadro y gráfico siguiente se recoge la evolución en los últimos 5 años del personal al servicio de las administraciones públicas españolas, que muestra un constante aumento en las administraciones de las Comunidades Autónomas, un descenso continuado en la Administración General del Estado. El descenso que se produce en la Administración de Justicia se explica en parte porque no incluye el personal transferido a las Comunidades Autónomas. Dentro de la Administración Pública Estatal el único componente que experimenta un aumento es el de las Fuerzas Armadas, que se produce como consecuencia de la incorporación de efectivos para la constitución del ejército profesional. Por el contrario se incrementan los efectivos en las Comunidades Autónomas y en las Administraciones Locales, que se producen sobre incrementos ya realizados en años anteriores.

Cuadro 2.9

**EVOLUCIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (\*\*\*)**

	jul-96	ene-97	ene-98	ene-99	ene-00	INC. 96-2000
<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL</b>						
Administración General del Estado	602980	601039	597425	586849	515859	-14,45%
Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Et.	122569	123997	122903	121872	122203	-0,30%
Fuerzas Armadas	81064	80692	88246	96684	108302	33,60%
Administración de Justicia	33346	33326	22320	23744	24592	-26,25%
Entes públicos	63334	63591	60302	53896	57830	-8,69%
<b>ADMINISTRACIÓN DE LAS CCAA.</b>	636559	637216	671467	677160	690370	8,45%
<b>ENTIDADES DE LA ADMON. LOCAL</b>	425470	450400	450054	504550	456368	7,26%
<b>UNIVERSIDADES</b>	83654	83773	86249	89457	91512	9,39%
<b>TOTAL</b>	2048996	2071225	2106966	2160212	2067036	0,88%

Graf. 2.5



(\*) La Administración de Justicia incluida en la Administración Central no incluye el personal transferido a las Comunidades Autónomas. Los Reales Decretos de transferencia de los medios personales son los siguientes: Autónoma de Galicia 2397/1996, de 27 de noviembre, 1.890 efectivos; Valenciana 1959/1996, de 23 de agosto, 3.113 efectivos; Autónoma Canaria 2463/1996, de 2 de diciembre, 1.269 efectivos; Andalucía 141/1997, de 31 de enero, 5.031 efectivos; País Vasco 514/1996, de 15 de marzo, 1.651 efectivos; Cataluña 441/1997, de 1 de marzo, 5.142 efectivos.

(\*\*) Los efectivos en las áreas de Administración de Justicia y Policía Autonómica no se tienen en cuenta. No obstante, el área de Administración de Justicia procede de transferencia y la Policía Autonómica no procede de transferencia. Los efectivos en las áreas de Administración de Justicia son: Andalucía 4.834, Canarias 1.458, Cataluña 5.243, Galicia 2.185 y País Vasco 1.795.

**Los efectivos de las Policías autonómicas son: Cataluña 4.515, Navarra 400, Galicia 352 y País Vasco 7.234.**

**(\*\*\*) Cifras publicadas en los Boletines Estadísticos del Registro Central de Personal correspondiente a las fechas indicadas.**

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas MAP ( <http://www.la-moncloa.es> )

En los cuadros que siguen se recoge cómo se distribuyen los efectivos por Comunidades y tipos de administración y cómo evoluciona el porcentaje de las distintas administraciones públicas en cada Comunidad.

Se observa una tendencia generalizada a la disminución de la participación en el total de empleados públicos en cada Comunidad de los pertenecientes al Estado y la Seguridad Social, aumentando los de las Comunidades Autónomas y la Administración Local. Las Comunidades con un mayor porcentaje de la Administración Central son Madrid, Castilla la Mancha, Castilla león, el Principado de Asturias y Ceuta y Melilla, que superan el 50%. Se ha realizado un gran esfuerzo de reducción en este caso, ya que a comienzos de la década en algunas Comunidades se superaba el 70%. Las reducciones han sido muy importantes en Navarra y Canarias. En las Comunidades donde el proceso de transferencias ha ido por la vía más rápida, el porcentaje de funcionarios a nivel central no llega al 20%. Así ocurre en Andalucía, Cataluña, País Vasco Galicia, Canarias y Navarra. Son estas Comunidades las que presentan también un mayor número de empleados públicos a nivel de Administración de Comunidades Autónomas, alas que habría que añadir la Comunidad Valenciana. Dentro de estas la Comunidad Foral de Navarra es la que mayor porcentaje presenta con un 73,36%. El crecimiento más importante se produce en las Islas Baleares, que parte de ser la Comunidad con menor número de empleados a este nivel y pasa a situarse en el nivel medio. En el Principado de Asturias, Cataluña y Andalucía el peso del empleo en la Comunidad cede ante el de la Administración Local. En lo que respecta a la Administración Local, las menores participaciones se dan en Navarra, que aunque experimenta uno de los mayores crecimientos, no logra ni mucho menos alcanzar el valor medio y unido al escaso peso que en esta Comunidad tiene también la Administración Central, origina que sea la que mayor porcentaje tiene de empleo público en la Comunidad. En Castilla la Mancha y Murcia se producen también crecimientos que superan el 100% y que empujan a estas Comunidades a la cabeza de participación en este punto junto a Extremadura, con un incremento también importante.

**Cuadro 2.10 EFECTIVOS POR COMUNIDADES AUTONOMAS Y TIPO DE ADMINISTRACION**  
PORCENTAJE DE CADA ADMINISTRACION EN EL TOTAL  
POR COMUNIDAD

COMUNIDAD AUTONOMA	ESTADO Y SEGURIDAD SOCIAL			COMUNIDADES AUTONOMAS			ADMON. LOCAL		
	1991	2000	INC.	1991	2000	INC.	1991	2000	INC.
ANDALUCIA	19,17%	12,22%	-36,26%	58,66%	56,23%	-4,13%	22,17%	26,59%	19,93%
ARAGON	69,22%	47,98%	-30,69%	12,99%	19,93%	53,38%	17,78%	24,39%	37,13%
C. MADRID	69,82%	58,12%	-16,75%	8,37%	11,48%	37,24%	21,81%	21,97%	0,71%
C. VALENCIANA	18,71%	10,96%	-41,39%	54,74%	54,86%	0,23%	26,56%	28,82%	8,54%
C.F. NAVARRA	32,57%	8,47%	-73,98%	61,66%	73,36%	18,97%	5,77%	14,35%	148,67%
CANARIAS	32,03%	9,60%	-70,02%	39,19%	58,20%	48,51%	28,78%	27,29%	-5,19%
CANTABRIA	71,52%	47,66%	-33,36%	14,19%	18,04%	27,17%	14,29%	26,52%	85,57%

CASTILLA LA MANCHA	74,11%	50,97%	-31,23%	9,35%	13,58%	45,20%	16,54%	33,11%	100,21%
CASTILLA-LEON	67,18%	56,51%	-15,88%	13,42%	16,47%	22,71%	19,39%	20,98%	8,16%
CATALUÑA	18,43%	12,03%	-34,73%	56,28%	54,79%	-2,65%	25,29%	29,75%	17,64%
EXTREMADURA	61,41%	45,85%	-25,34%	16,36%	16,83%	2,92%	22,23%	33,96%	52,75%
GALICIA	40,18%	13,67%	-65,98%	43,11%	60,43%	40,17%	16,71%	20,74%	24,12%
I.BALEARES	64,58%	33,69%	-47,84%	7,46%	36,34%	386,95%	27,96%	26,63%	-4,76%
LA RIOJA	64,12%	44,86%	-30,03%	18,33%	26,96%	47,08%	17,55%	22,72%	29,48%
P.ASTURIAS	66,33%	58,51%	-11,78%	13,24%	12,86%	-2,81%	20,44%	23,05%	12,78%
PAIS VASCO	16,21%	10,35%	-36,12%	54,50%	61,01%	11,94%	29,29%	25,06%	-14,43%
R. MURCIA	70,93%	40,32%	-43,15%	13,83%	18,77%	35,70%	15,24%	34,99%	129,64%
CEUTA		56,03%			13,65%			29,38%	
MELILLA		53,75%			16,66%			27,97%	
<b>TOTAL</b>	<b>43,60%</b>	<b>29,41%</b>	<b>-32,55%</b>	<b>33,99%</b>	<b>39,36%</b>	<b>15,80%</b>	<b>22,41%</b>	<b>26,02%</b>	<b>16,08%</b>

(\*) No incluye el Personal de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Fuerzas Armadas, de la Administración de Justicia ni de las Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico ni Universidades.

FUENTE: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal del M.A.P. y elaboración propia

Considerando el reparto del total de Funcionarios por nivel de Administración entre Comunidades se observa que la Comunidad de Madrid es la que mayor número de empleados tiene en la Administración Central, seguida de Castilla- León; Andalucía es la que tiene mayor número en la Administración de la Comunidad Autónoma, seguida de Cataluña e igualmente es Andalucía la que mayor número tiene en la Administración Local, seguida igualmente de Cataluña y Madrid. De hecho las Comunidades que concentran mayor número de empleados públicos en total son, por este orden, Andalucía, Madrid y Cataluña.

Cuadro nº 2.11 PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

COMUNIDAD AUTONOMA	ESTADO Y SEGURIDAD SOCIAL			COMUNIDADES AUTONOMAS			ADMON. LOCAL		
	1991	2000	INC.	1991	2000	INC.	1991	2000	INC.
ANDALUCIA	7,73%	7,93%	2,69%	30,32%	27,28%	-10,03%	17,38%	19,51%	12,29%
ARAGON	5,47%	4,34%	-20,72%	1,32%	1,35%	2,20%	2,73%	2,49%	-8,85%
C. MADRID	31,05%	28,55%	-8,06%	4,77%	4,21%	-11,71%	18,86%	12,19%	-35,36%
C. VALENCIANA	3,58%	3,54%	-1,16%	13,43%	13,22%	-1,54%	9,88%	10,51%	6,37%
C.F. NAVARRA	0,84%	0,40%	-51,84%	2,04%	2,61%	28,29%	0,29%	0,77%	167,53%
CANARIAS	3,24%	1,63%	-49,51%	5,08%	7,40%	45,68%	5,66%	5,25%	-7,22%
CANTABRIA	2,27%	1,74%	-23,53%	0,58%	0,49%	-15,00%	0,88%	1,09%	23,75%
CASTILLA LA MANCHA	10,69%	8,87%	-16,99%	1,73%	1,77%	2,09%	4,64%	6,51%	40,43%

CASTILLA-LEON	11,18%	14,08%	25,93%	2,87%	3,07%	7,01%	6,28%	5,91%	-5,90%
CATALUÑA	4,72%	4,61%	-2,41%	18,48%	15,67%	-15,21%	12,59%	12,87%	2,21%
EXTREMADURA	4,35%	5,75%	31,94%	1,49%	1,58%	5,94%	3,07%	4,81%	56,86%
GALICIA	5,20%	3,03%	-41,70%	7,16%	10,02%	39,92%	4,21%	5,20%	23,60%
I. BALEARES	2,64%	1,96%	-25,92%	0,39%	1,58%	302,83%	2,22%	1,75%	-21,40%
LA RIOJA	1,05%	0,79%	-24,15%	0,38%	0,36%	-7,12%	0,56%	0,45%	-18,43%
P. ASTURIAS	4,52%	5,54%	22,53%	1,16%	0,91%	-21,37%	2,71%	2,47%	-8,97%
PAIS VASCO	1,81%	1,63%	-9,99%	7,80%	7,16%	-8,12%	6,35%	4,45%	-29,93%
R. MURCIA	4,03%	3,13%	-22,19%	1,01%	1,09%	8,20%	1,68%	3,07%	82,65%
CEUTA		0,58%			0,11%			0,34%	
MELILLA		0,56%			0,13%			0,33%	
TOTAL	100	100		100	100		100	100	

(\*) No incluye el Personal de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Fuerzas Armadas, de la Administración de Justicia ni de las Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico ni Universidades.

Fuente: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal del M.A.P. Y elaboración propia.

## REFORMAS EN LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS Y DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Los cambios que hemos presentado en el apartado anterior son una parte de las reformas en la gestión que buscan como objetivo principal la mejora en la eficiencia eficacia y calidad. La preocupación por estos aspectos se materializa en la búsqueda de mayor competencia en el sector público a fin de permitir que las leyes de competencia permitan alcanzar la adecuada asignación de los recursos. Se trata por lo tanto de introducir mecanismos de mercado que, básicamente se pueden resumir en los siguientes:

- Financiación pública y producción privada
  - Conciertos: compra externa de bienes y servicios antes producidos por el sector público
  - Competencia entre productores públicos y/o privados
  - Ámbito de aplicación: educación, sanidad, protección civil, etc.
  - Introducción del sistema de vales o bonos ( documento que autoriza a una persona determinada a recibir un servicio específico de una lista de proveedores). Se han aplicado a áreas muy reducidas ( principalmente en los servicios de educación preescolar y primaria y a nivel experimental)

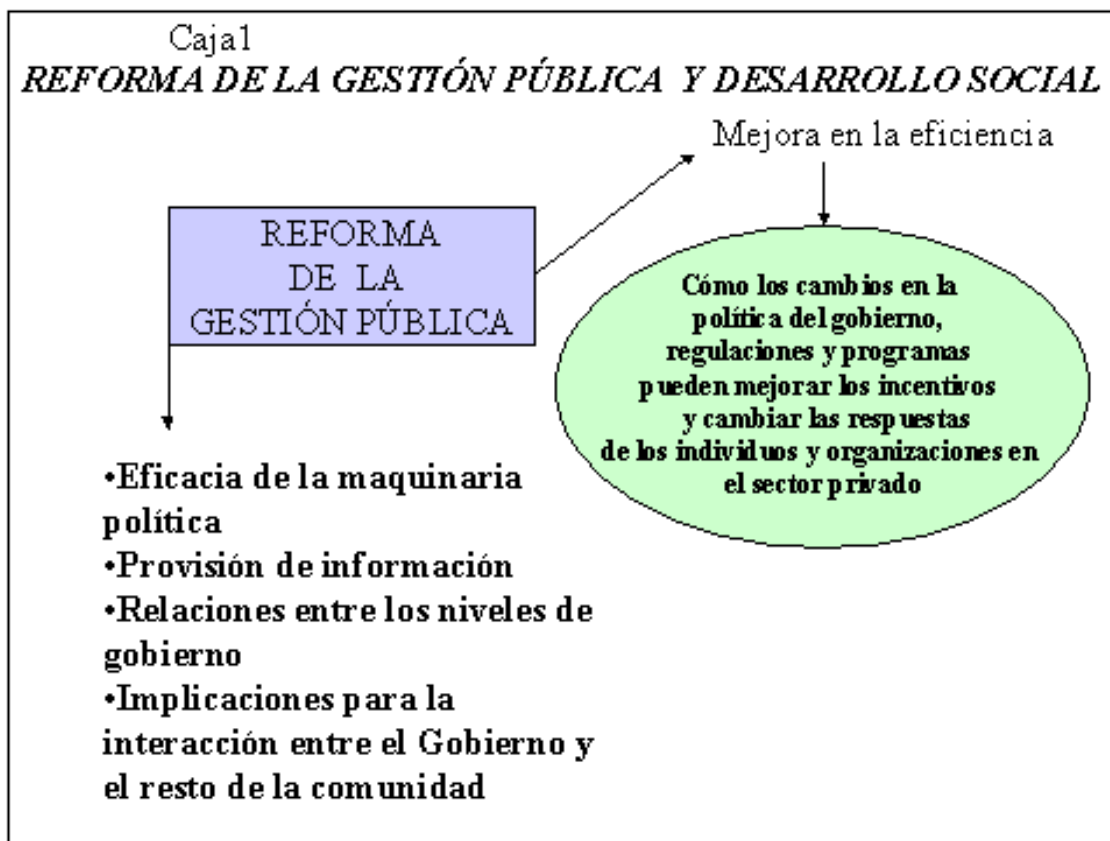


- Privatizaciones. En este campo la experiencia no ha sido buena. La evidencia respalda la hipótesis de que el determinante crucial del éxito económico de las privatizaciones radica en la competencia, no en la propiedad. Por lo tanto la privatización no ha sido garantía de mejora en la eficiencia.
- Cobro por la provisión de servicios comunes dentro de la Administración. Para que sea un servicio eficaz,
  - los departamentos clientes deben poder elegir entre varias posibilidades para proveerse del producto o servicio:
    - Comprarlos internamente
    - Comprarlos fuera de la organización
    - Producirlos internamente
  - El departamento cliente debe poder emplear los ahorros de fondos para comprar otros recursos.
- Tiquet moderador, que intenta introducir un valor simbólico en los bienes o servicios gratuitos a fin de moderar los excesos de demanda.
- Compras competitivas, permitiendo un mayor abanico de oferentes.
- Concesiones de explotación.

Las líneas generales en las que se materializan la Nueva Gestión Pública serían las siguientes:

- Clara asignación de poder y responsabilidad atendiendo a resultados. Reformas de la función pública. Introducción de mecanismos de incentivo, que se traducen en las características de la función pública que hemos comentado en el apartado anterior.
- Medidas explícitas de rendimiento entre objetivos pactados y evaluables ( información sobre costes, e impacto en el bienestar).
- Énfasis en los productos finales, no en los procedimientos.
- Tendencia a la descentralización y utilización de técnicas de mercado o de imitación al mercado: creación de Agencias ( unidades independientes que disponen de un presupuesto a cambio del compromiso de conseguir unos objetivos predeterminados en un periodo de tiempo) .
- Preocupación por la calidad: orientación hacia el usuario.

- Extensión de la consulta al cliente y su participación.
- Extensivo uso de las reclamaciones y mecanismos para corregir agravios.
- Declaraciones de derechos de los usuarios.



Así pues, las reformas en la gestión se dirigen tanto hacia las instituciones como a los instrumentos y métodos. Entre lo últimos se nuevos sistemas de planificación y contabilidad, que es necesario introducir a fin de permitir controlar el cumplimiento de objetivos y el control de gasto que constituye el núcleo del nuevo paradigma.

## REFORMAS EN LA PLANIFICACIÓN Y EN LA CONTABILIDAD

Uno de los elementos clave en la planificación del control de objetivos, incluso previo al Presupuesto, del que nos ocuparemos más adelante, son los contratos de realización. Se pueden definir como “un conjunto de instrumentos de gestión usados para definir las responsabilidades y expectativas entre partes para conseguir los resultados mutuamente acordados” ( Lidbury, C, 1999, p. 7). Son los “documentos” en los que se plasman los compromisos de los empleados o administradores públicos que tienen encomendada la gestión. Los contratos de realización no suelen establecerse sobre una base legal. Se realizan por acuerdo entre las partes y a veces son pactos entre

individuos o agencias. Los contratos legales se producen cuando las entidades tienen distinta naturaleza, como entre la administración y las empresas públicas o contratos entre distintos niveles de gobierno. Los puntos clave de los contratos de realización incluyen la necesidad de acuerdo entre las partes, flexibilidad en las aplicaciones y la especificación de los objetivos y medida de resultados. La dificultad de establecer adecuadamente los objetivos e indicadores de resultados constituye también el principal problema al que se enfrentan los gestores públicos.

Los tipos de contratos de realización que se han encontrado en los países de la OCDE se pueden agrupar en siete ( Lidbury, C, 1999, p. 10 y 11) :

- 1- Contratos estructurales: cubren las estrategias y prioridades para un Departamento o Agencia hechos entre un Ministro y un jefe ejecutivo. El acuerdo le da autonomía al Jefe para gestionar la organización a cambio de conseguir unas metas estratégicas específicas. Ejemplos se encuentran en el Reino Unido y en Noruega
- 2- Contratos presupuestarios y de recursos: se centran en el presupuesto asignado por la Oficina presupuestaria o el Ministro de Hacienda al jefe ejecutivo de un Departamento o Agencia. Por medio de él se le entrega una cantidad total con autonomía y flexibilidad para gestionarla, a cambio se han de cumplir unas metas de realización bajo un control. Un presupuesto que establezca un sistema adecuado de fijación de objetivos y control puede entenderse como un acuerdo de realización. Por ejemplo, las agencias danesas inicialmente ofrecían garantías presupuestarias a través de un periodo de varios años; sin embargo, estas garantías se han eliminado ya.
- 3- Acuerdos sobre la organización para la realización, se realizan entre un Ministro y un jefe ejecutivo, o entre un jefe ejecutivo y sus inmediatos subordinados. Abarcan todos los objetivos estratégicos dentro de los elementos de un programa - a menudo detallan los procesos y las metas orientadas hacia los outputs - a cambio de una mayor autonomía operacional para conseguir las metas. Por ejemplo: las agencias de contrato Danesas, la Administración de Impuestos Francesa. También se encuentran en empresas públicas en muchos países de la OCDE.
- 4- Acuerdos de realización del Jefe Ejecutivo, realizados entre ministros y jefes ejecutivos ( a menudo para completar los acuerdos sobre la organización para la realización), o entre los distintos niveles de jerarquía en la organización. Se pueden encontrar en agencias en Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido, y también se utilizan por los jefes ejecutivos de las empresas públicas en la mayoría de los países de la OCDE. El uso de estos acuerdos a niveles de mando inferior al jefe ejecutivo varían considerablemente incluso dentro de un mismo país. Pero en la mayoría de los casos están limitados a acuerdos de realización individuales ( no unidos específicamente al empleo).
- 5- Acuerdos de financiación-suministro, que tratan de clarificar responsabilidades separando el papel del financiador y del proveedor de los servicios. Por ejemplo, en Nueva Zelanda los ministros y jefes ejecutivos negocian acuerdos para al compra y oferta de outputs específicos, detallando factores tales como tiempo, volumen, coste y calidad. Acuerdos entre compradores y proveedores pueden encontrarse también entre organizaciones. Se dan ejemplos en Australia ( aunque en una forma muy básica) y en Nueva Zelanda.
- 6- Contratos de realización intergubernamentales y acuerdos de relación entre partes, que están a menudo relacionados con programas financiados desde el gobierno central hacia los gobiernos locales;

los gobiernos centrales y locales proporcionan la financiación a cambio de que provean servicios a un nivel y calidad especificados. Estos contratos son más frecuentes en servicios como la educación, sanidad y servicios en el mercado de trabajo donde el gobierno central puede aún retener cierta responsabilidad en la provisión del servicio, pero considera que son más efectivos si se realizan por las autoridades locales. Muchos de estos acuerdos se enfocan en la distribución de los recursos financieros sin necesidad de que se incluyan conexiones con los niveles de realización. Acuerdos de este tipo se encuentran, por ejemplo en Canadá, Francia, Alemania, Noruega, España, Suecia y Suiza.

7- Acuerdos con los clientes de los servicios, consisten en el establecimiento de los estándares de servicios proporcionados por un programa o servicio a sus clientes, especificando la calidad y el nivel del servicio y , en algunos casos, compensaciones cuando los servicios se encuentran por debajo de lo especificado. Estos acuerdos pueden encontrarse en gobiernos nacionales o locales en Australia, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, el Reino Unido y los Estados Unidos.

El tipo de contrato a elegir depende en cada país de sus características, dependiendo de factores tales como la confianza, el tipo de transacción, los objetivos, las limitaciones legales y administrativas, su historia institucional y de gestión ( p. 16).

En Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido, los contratos de realización se usan para incrementar la claridad de las metas y relaciones de contabilidad. En todos estos países, con la excepción de Nueva Zelanda, los contratos de realización se han utilizado de una forma muy selectiva, dentro del rango de programas y servicios realizados por el gobierno. En Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, el Reino Unido y Estados Unidos, el contrato de realización está en un principio limitado a las relaciones entre política y servicios, tales como entre ministerios y agencias, entre ministerios y empresas públicas y asociaciones intergubernamentales. Sin embargo, en Nueva Zelanda se considera como una tecnología adecuada en la contratación de consejo político, así como en la contratación de la entrega del servicio. ( p.17).

Los estudios que se realizan sobre España en la OCDE consideran a los contratos de realización como algo esporádico más que sistemático. Se pueden encontrar e colaboraciones entre los distintos niveles de gobierno, entre un ministro y sus agencias subordinadas y entre ministerios y empresas públicas. Se considera como parte de la modernización, y descentralización administrativa y política. Aunque los objetivos siguen las líneas generales de control del gasto, eficiencia y servicio a los clientes. También se usan como una herramienta para conseguir una mayor transparencia y precisión de los objetivos, así como clarificar las responsabilidades financieras y funciones de las partes contratantes.

Como puede comprobarse, las características, grado de especificación, objetivos y sistemas son muy variados entre países e incluso dentro de cada país.

Los elementos clave para el éxito de estos sistemas de gestión son:

- Un equilibrio entre las necesidades de control y de autonomía o flexibilidad. O lo que es lo mismo, un equilibrio entre la entrega de bienes y servicios a coste reducido y a los niveles máximos de calidad.
- Coordinación entre los sistemas de contratación de contabilidad y de presupuestación, con un adecuado sistema de medidas de realización y mecanismos de revisión.
- Autonomía en las organizaciones para controlar la gestión y en consecuencia en el acceso a la información, al desarrollo de la política u objetivos, el diseño de las tareas a realizar y el proceso de entrega de los servicios.

La mayoría de los problemas que se presentan se deben a que no se cumplen los puntos anteriores. En la actualidad se han encontrado problemas de falta de experiencia, demasiadas metas, con tendencia a que no se actualicen, exceso de información, y falta de coordinación horizontal. A lo anterior se añade que no se produce la coordinación necesaria entre los sistemas de contratación y otros sistemas de gestión como la contabilidad y el tipo de presupuesto.

En el cuadro nº 1 siguiente se recogen las principales reformas en los procesos presupuestarios y en la contabilidad que estaría de acuerdo con los nuevos conceptos de gestión pública y que formarían un todo integrado con los contratos de realización .

<b>Cuadro 2.12 REFORMAS EN LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS</b>			
<b>TIPO DE REFORMA</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>PAISES</b>	<b>PROBLEMAS</b>
Estructuras plurianuales como base para los presupuestos anuales	Se trata de considerar al presupuesto anual como parte de un proyecto a largo plazo.	Reino Unido (pionero en los años 60-70) Australia	A- Tendencia a utilizar supuestos sobre la evolución económica demasiado optimistas.  B- Los ministerios y departamentos ven las previsiones como un derecho, lo que dificulta las revisiones a la baja  C- Se establecen en términos reales más
	Se elaboran previsiones de ingresos y gastos que se revisan periódicamente.	Canadá Austria Irlanda	
	Por lo general las proyecciones se realizan para los 3 o 5 años siguientes. Cuando se realizan proyecciones a más largo plazo es para tener en cuenta los	Hungría Holanda Estados Unidos (proyecciones a 30-40)	

	efectos de los cambios demográficos	años)  Dinamarca (proyecciones a 30-40 años)	que en nominales. Cuando cae el crecimiento económico y sube la inflación , la previsiones se ajustan automáticamente al crecimiento de los precios y aumentan las presiones sobre el gasto.
Topes superiores e inferiores al gasto total.	Estos topes luego se reparten entre los Ministerios, que se responsabilizan de preparar sus presupuestos individuales dentro de los límites marcados	Finlandia  Canadá  Islandia  Holanda  Francia  República Checa por primera vez en 1998	Posibilidad de que se consideren los topes de años anteriores como punto de partida para negociaciones al alza en los años siguientes
Aumento de la flexibilidad en Ministerios y Agencias para aplicar el presupuesto	A- Reduciendo los detalles sobre los que se realiza la discusión  B- Separando la discusión sobre salarios de la que corresponde a compras de bienes y servicios  C- Posibilidad de incrementar un 5% los fondos por situaciones inesperadas	Del tipo  A- Italia y Korea  B- Noruega  C- Canadá	Que la pérdida de información redunde en menor control y aumento del gasto
Mejoras en el uso de la información sobre la realización	Desarrollando el sistema de indicadores de realización para el presupuesto	Islandia  Dinamarca (comenzó con 13 agencias y actualmente se exige a todas)	Dificultades para generalizar el sistema al conjunto del Sector Público

Incremento del papel desempeñado por el Parlamento	Aumento de la participación en la discusión, fundamentalmente a través de subcomisiones	Suecia Noruega Irlanda Canadá Finlandia	
--	---	---	--

**REFORMAS EN LA CONTABILIDAD**

TIPO DE REFORMA	CARACTERÍSTICAS	PAISES	PROBLEMAS
Contabilidad Acumulativa	<p>Los gastos se reconocen cuando se producen, no cuando se pagan</p> <p>Todos los activos se incluyen y valoran en el Presupuesto (p.e.: carreteras e infraestructuras); así como todas las deudas</p>	Nueva Zelanda e Islandia contabilizan todo el presupuesto sobre la base de la contabilidad acumulativa	<p>Los problemas surgen cuando se pretende compatibilizar con fórmulas presupuestarias tales como los presupuestos plurianuales.</p> <p>Salvo Nueva Zelanda e Islandia, la mayoría de los países se han interesado por este sistema como contabilización <i>ex post</i>, más que como parte del proceso presupuestario</p>
Contabilidad generacional	<p>Trata de estimar cuanto pueden pagar de impuestos y recibir en gasto público, a lo largo de su vida, las distintas generaciones que viven en un país. Se trata de calcular el Balance Fiscal generacional.</p> <p>Se basa fundamentalmente en la utilización de las Encuestas de Presupuestos familiares para asignar gastos e ingresos a las generaciones.</p>	<p>Estados Unidos (pionero en 1993)</p> <p>Australia</p> <p>Alemania</p> <p>Italia</p> <p>Nueva Zelanda</p> <p>Noruega</p> <p>Suecia</p> <p>Holanda ( en preparación)</p>	<p>Tienen problemas similares a los del Presupuesto Plurianual.</p> <p>Aunque todos los ingresos se reparten por generaciones, no ocurre igual con los gastos, ya que tan sólo se reparten los gastos de transferencia, aunque se están desarrollando sistemas para incorporar nuevos gastos ( salud y educación por ejemplo)</p> <p>Se ha criticado por no distinguir entre gastos de inversión y consumo</p> <p>Necesidad de aplicar una tasa de descuento, con problemas para su elección.</p> <p>Necesidad de conocer</p>

		la posición de riqueza neta de partida del gobierno, de la que sólo se dispone si existe una contabilidad acumulativa.
--	--	--

Fuente: Valiño Castro, A (98 )

Uno de los principales objetivos en las reformas presupuestarias ha sido, dentro del marco general de eficiencia que estamos presentando, el de controlar el gasto público para alcanzar mejoras en el equilibrio presupuestario. La reducción del déficit ha sido una meta clara en los países europeos, en cumplimiento del Tratado de Maastricht, pero también de otros países de la OCDE. De hecho se han producido efectivamente importantes reducciones en los déficits públicos. Un primer ejemplo es nuestro país, donde este objetivo ha alcanzado su máximo nivel en los Presupuestos Generales del Estado para 2001 al plantear el equilibrio presupuestario.

Las reformas llevadas a cabo en un gran número de países tiende a incorporar las figuras que se recogen en el cuadro anterior. Destaca especialmente el intento de aumentar la información sobre la realización y una mayor flexibilidad de los ministros y agencias en la aplicación del presupuesto.

Dentro de las reformas de la contabilidad merece una especial mención la “Contabilidad Generacional” . Con esta contabilidad se trata de estimar los que cada generación tendrá que pagar de impuestos y recibirá de gastos públicos a lo largo de su vida. Se desarrolla inicialmente en Estado Unidos, de la mano de Auerbach, Gokhale y Kotlikoff( 1991) , presentándose como un apéndice de los Presupuestos de 1993. Los anteriores autores la concibieron como un sistema sustitutorio del tradicional, pero en la práctica se ha incorporado como complementario[2].

Según Kotlikoff y Raffelhüschen (1999) se puede definir como el valor presente de los impuestos netos ( impuestos pagados menos transferencias recibidas) que los individuos de diferentes cohortes de edades esperan pagar, bajo la política actual, a lo largo del resto de sus vidas. Sumando las cuentas generacionales de todas las generaciones actualmente vivas se obtiene la contribución colectiva de aquellos que viven actualmente en el pago de las facturas del gobierno. Las facturas del gobierno se refieren al valor presente de sus compras actuales y futuras más su deuda neta ( sus cargas financieras menos sus activos financieros y reales, incluyendo el valor de sus empresas públicas). Aquellas facturas no pagadas por las generaciones actuales deben pagarse por las generaciones futuras. En la medida de lo posible, cada impuesto o transferencia se reparte en función de la edad y género de los individuos en función de los microdatos. Todos los gastos no específicos en relación con la edad o transferencias, se reparten uniformemente a lo largo del ciclo vital.



Esta restricción presupuestaria puede expresarse como una ecuación simple:  $A+B = C+D$ , donde: D es la deuda neta del gobierno, C es la suma de las compras futuras del gobierno, en valores presentes, B es la suma de las cuentas generacionales de los que viven ahora y A es la suma de las cuentas generacionales de las futuras generaciones en valores presentes. Dado el tamaño de las cuentas del gobierno, C+D, la elección de quién pagará es un juego de suma cero.”

Con este sistema se hace necesario conocer las características demográficas de la población del país, su estructura de edad y sexo, ya que las esperanzas de vida son distintas y esto influye directamente sobre las predicciones. También se necesita una tasa de descuento para actualizar los valores e incorporar una restricción presupuestaria intertemporal. La principal fuente de información para efectuar estos estudios es la Encuesta de Presupuestos Familiares.

La necesidad de incorporar una tasa de descuento arrastra el problema de determinar la tasa más adecuada. En la práctica, como en muchas otras ocasiones se opta por una tasa intermedia entre el tipo de interés de la Deuda Pública y el tipo de interés de mercado. En cuanto a la restricción presupuestaria intertemporal, las predicciones se realizan suponiendo que se mantiene la estructura de gastos e ingresos actual.

Según Kotlikoff y Raffelhüschen (1999) las principales ventajas que aporta la Contabilidad Generacional es que trata de dar respuesta a cuestiones tales como: ¿en qué medida una política fiscal actual afecta a las generaciones futuras?, ¿es la política fiscal sostenible sin cortes en las compras corrientes futuras del gobierno?, ¿qué políticas alternativas serían suficientes para producir un balance generacional según las cuales las generaciones futuras tienen las mismas cargas que las actuales ajustadas al crecimiento ( cuando se miden como una proporción de sus ganancias a lo largo de la vida.?, ¿cómo pueden los diferentes métodos de conseguir este balance afectar a las cargas fiscales de los que todavía viven?.

Al pensar qué gastos pueden estar condicionados por la estructura de la población, rápido se nos viene a la mente las pensiones, pero otros muchos, como la sanidad o la educación están fuertemente condicionados por la misma. Según Raffelhüschen ( 1999) en Alemania Italia y España, el ratio de dependencia entre ahora y el 2035 está por encima de la media de los países europeos, mientras que está por debajo de la media en Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Proyectar estas tendencias en el gasto público ilustra la magnitud del fenómeno de la edad en Europa. El fuerte peso que suponen las pensiones arroja un balance negativo hacia las generaciones futuras, pero la Contabilidad Generacional va más allá y trata de ofrecer el balance total. Los estudios realizados muestran en general un importante traslado de cargas hacia las generaciones futuras.

## Caja 3

***Otros aspectos***

- **Las reformas no implican un cambio en los valores éticos tradicionales sobre la **justicia**, que incluso podrían reforzarse, en la medida en la que las reformas se ocupan de los medios más efectivos de conseguir resultados consistentes con estos valores**
- Capacidad del Sector Público para aplicar los nuevos roles del gobierno:
  - Capacidad de liderazgo
  - Límites de la contratación privada cuando la provisión del servicio requiere discrecionalidad, lo que esto implica para la contabilidad y cómo están preparados los gobiernos para administrar tales contratos
  - Restaurar la confianza en los gobiernos democráticos para conseguir el progreso económico y social

La experiencia española en el campo de la Nueva Gestión Pública es mucho más reciente, y por lo tanto más corta que la de otros países. Una de las iniciativas que se ha llevado a cabo es la de la privatización, con especial impulso en 1996, 1997 y 1998. Esta medida, como antes hemos indicado no tiene por qué producir necesariamente una mejora en la eficiencia. Otra iniciativa importante ha sido la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Esta señala el principio de "programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados". Es cierto que estas prácticas no están lo suficientemente generalizadas en nuestro país de manera que se pueda afirmar que en la Administración del Estado, en su conjunto, se desarrollan los principios de organización y funcionamiento contenidos en la LOFAGE. Y en coordinación con la norma anterior, la Resolución de 27 de julio de 1998, ya comentada, por la que se promueve la implantación de la evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la Administración General del Estado. En este contexto de mejora de gestión se encuadra también el proyecto de "ventanilla única" que permite a los ciudadanos ( a través de los medios informáticos) acudir a la administración más próxima. Cerca de 800 entidades locales y 9 Comunidades Autónomas participan de este proyecto.

Las reformas en España se completan también con el Plan de Calidad para la Administración General del Estado que obliga a todas las organizaciones de la Administración del Estado a elaborar "Cartas de Servicios" en las que se declaran públicamente los servicios que prestan y sus compromisos en cuanto a estándares de calidad, así como los dispositivos de seguimiento y evaluación. Y la creación de los Premios a las Mejores Prácticas que reconocerán las iniciativas de mejora propuestas por cada Ministerio; y del Premio a la Calidad en la Administración General del Estado, que otorgará u premio a los que más hayan desarrollado la calidad de sus servicios. Para la evaluación de estos premios se seguirán el Modelo Europeo de Gestión de Calidad (EFQM).

## CONCLUSIONES

Las reformas de la Administración Pública, que recogen lo que hemos denominado “ Nueva Gestión Pública” buscan, sobre todo, incrementar la eficiencia. Esta búsqueda se realiza a todos los niveles de la Administración y en todas sus facetas, desde el campo de gestión de recursos humanos hasta la aplicación de nuevas técnicas y métodos de gestión. Si hubiera que resumir en una frase todo el complejo mecanismo en el que se articulan , la más cercana a lo que pretenden ser sería la de “ imitación de los mecanismos de mercado de competencia perfecta”. Esta imitación tiene importantes problemas de aplicación en un sistema que precisamente carece de reglas de mercado como es el sector público. No obstante las reformas se han emprendido y los países que las han abordado han ido aprendiendo a superar los problemas que, haciendo un gran esfuerzo, se pueden resumir en lograr encontrar un valor a todos los bienes y servicios que no tienen un precio de mercado.

Los resultados positivos que se han obtenido en la práctica son :

- Mejora en la competencia y flexibilidad de los mercados. Reducción inflación
- Mejor entendimiento en los papeles del Gobierno y Banco Central, con mayor credibilidad.
- Mejoras en la productividad.
- El incremento del gasto y la regulación se han suavizado.
- Gobiernos más efectivos.
- Sistemas más abiertos, transparentes y contables con un mayor control político democrático.
- El Gobierno se encuentra más cerca de los ciudadanos que son consultados en mayor medida

Los aspectos negativos son menos y se resumen en:

- q No ha habido éxito en la reducción del tamaño del Sector Público y la intervención del Gobierno.
- q En la práctica han surgido problemas para la aplicación de las políticas de incentivo con carácter generalizado

## BIBLIOGRAFÍA

-Auerbach, Alan J.; Gokhale, Jagadeesh and Kotlikoff, Laurence J. ( 1991) “ Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting”, en D. Bradford, ed. Tax policy and the economy, vol.5 Cambridge, MA: MIT Press, pp 55-110.

-Canada Department of Finance, (1999), “G-20 Commits to Efforts to Reduce vulnerabilities to Global Financial

Crises," *Finance Canada News Release* 99-110, December 16, 1999. Internet: [http://www.fin.gc.ca/newse99/99-110\\_1e.html](http://www.fin.gc.ca/newse99/99-110_1e.html)

-Chalk, Nigel and Richard Hemming, (1998)"Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice," *IMF Working Paper/00/81* (Washington: International Monetary Fund).

G-22, 1998, Report of the Working Group on Transparency and Accountability, October.

-GIMENO A(1997 p. 53 y ss.) La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables. *Actualidad Financiera* nº monográfico, 2/97, pp 45-56

-IMF Interim Committee Declaration, (1996), "Partnership for Sustainable Global Growth," *IMF Survey*, October 14, p.327.

-Kopits, George, and Jon Craig, (1998), *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper No. 158 (Washington: International Monetary Fund).

-Kotlikoff , Laurence y Raffelhüschen, Bernd ( 1999) "Generational Accounting around the globe" *The American Economic Review*, may , 1999, pp 161-165.

-MUÑOZ C y NORVERTO C (1997) El reto de la mejora de la información contable como instrumento de gestión en el Sector público *Actualidad Financiera* nº monográfico, 2/97, pp 73-89.

-OCDE ( 1997) : " Issues and Developments in Public Management". Serie PUMA

-OCDE (1987) " Administration as Service: the Public as Client". Serie PUMA

-OCDE (1996) Responsive Government: Service Quality Initiatives. Serie PUMA

-OCDE (1997) " Budgeting for the Future". Serie PUMA.

-OCDE (1997) "Survey of Recent Budgetary Developments". Serie PUMA

-OECD ( 1997) Trends in Public Sector Pay in OECD Countries . Serie PUMA

-OECD ( 1999) Performance contracting.. Lessons from Performance Contracting Case Studies a Framework for Public Sector Performance Contracting. Serie PUMA <Http://www.oecd.org/puma>

-ORTÚN V. "Gestión Pública" *Documenta* Centro de Estudios de Economía Pública de la Fundación BBV. No figura fecha en la publicación

-Pablos y Valiño (1995) " EL control del gasto de personal: un análisis de los sistemas retributivos en la OCDE" *Hacienda Pública* nº 135-4 pp 97 -145

-Polackova, Hana, (1999), "Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk," *Finance and Development*, International Monetary Fund, March, pp. 46–49.

- Raffelhüschen, Bernd ( 1999) "Generational Accounting in Europe". *The American Economic Review*. May 1999, pp 167-179

-Shelton-Colby, Sally ( 2000)"GOOD GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR FOR THE 21<sup>ST</sup> CENTURY"  
The KOREA/OECD Forum on Public Sector Reform: Challenges and Vision for the 21<sup>st</sup> Century Seoul, Korea, 22-23 June 2000.

-Tanzi, Vito, (1998), "The Role of the State and the Efficiency of Fiscal Instruments," in Peter Sorensen, editor, *Public Finance in a Changing World*, (McMillan Press).

\_\_\_\_\_, 1999, "Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy," *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 456 (June) pp. F338-F347.

\_\_\_\_\_, 2000a, "The Role of the State and the Quality of the Public Sector," IMF Working Paper 00/36 (Washington: International Monetary Fund).

-----\_\_\_\_\_, 2000b, "Fighting Corruption: The Growing Role of the IMF," in UNICRI, *Responding to the Challenge of Corruption* (United Nations Publication: Rome/Milan).

Vito Tanzi and Richard Hemming ( 2000) "The Role of the IMF in Promoting Fiscal Transparency" Fiscal Affairs Department, IMF. The KOREA/OECD Forum on Public Sector Reform: Challenges and Vision for the 21<sup>st</sup> Century . Seoul, Korea, 22-23 June 2000.

-Valiño Castro, A ( 1998) " Los instrumentos de información para la gestión pública. Principales deficiencias y propuestas de reforma " *Documento de Trabajo* nº 9819. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UCM. Versión castellana de "Els instruments d'informació per a la gestió pública. Principals deficiències i propostes de la reforma" *Revista Econòmica de Catalunya* nº 35 (1998) . Col·legi d'Economistes de Catalunya pp. 105-120.

-ZORNOZA, J (1997) La Contabilidad Analítica en el Sector Público. *Actualidad Financiera* nº monográfico, 2/97, pp 57- 72

[1] Sobre estas cuestiones ver Pablos y Valiño ( 1995)

[2] Han practicado directa o indirectamente la contabilidad generacional: US Federal Reserve, US Congressional Budget Office, US Office of Management and Budget, Banco de Japón, Banco de Inglaterra, Her Majesty's Treasury ( United Kingdom), El Bundesbank, el Ministerio de Hacienda Noruego, EL Banco fde Italia, The New Zealand Treasury, La Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial.