CIRCULO DE EMPRESARIOS

LA NECESARIA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Madrid, 17 de julio de 2002

Objetivos del documento

Los objetivos que persigue este documento son los siguientes:

- Describir el nuevo entorno para la actividad pública y los principales factores que impulsan su transformación.
- Analizar el grado de adecuación de las Administraciones Españolas en el nuevo contexto, en su doble función de creación de un entorno facilitador y de provisión de servicios.
- Revisar las principales iniciativas y proyectos de transformación de las Administraciones Públicas Españolas, analizando los principales obstáculos existentes.
- Revisar algunas de las experiencias internacionales relevantes de "reinvención" de las Administraciones Públicas.
- Estudiar cuál debe ser el rol de las Administraciones Públicas en el nuevo entorno, proponiendo el modelo futuro de Administraciones Públicas del siglo XXI.
- Con el fin de impulsar el proceso de transformación de las Administraciones Públicas en España, realizar una reflexión en la que se analice la posible externalización de ciertas funciones no esenciales con el objeto de mejorar su eficiencia.
- Definir un posible escenario futuro de las funciones externalizables de las Administraciones Públicas Españolas en su tendencia hacia la gestión compartida con el sector privado.

En resumen, con el presente documento se pretende dar pautas de transformación que contribuyan a la mejora de la eficiencia y de la eficacia de las Administraciones Públicas Españolas.

Por último es necesario recalcar que el documento se centra casi exclusivamente en la situación de la Administración General del Estado y sus organismos dependientes. Paralelamente debe hacerse referencia al gran esfuerzo modernizador por parte de la Administración más cercana al ciudadano (Autonómica y Local), cuyas decisiones tienen un impacto cuantitativo y cualitativo urgente en el entorno empresarial y social.

CIRCULO DE EMPRESARIOS

INDICE

1. Introducción 5

1.1. Un nuevo entorno para la actividad pública 6

1.2. Factores que impulsan el cambio en las Administraciones Públicas..... 7

2. Situación actual de las Administraciones Públicas Españolas 8

2.1. Las Administraciones Públicas como creadoras de un entorno "facilitador" 8

2.2. Las Administraciones Públicas como proveedoras de servicios..... 11

2.2.1. Principales iniciativas institucionales..... 14

2.2.2. Características de las Administraciones Públicas 16

3. Las Administraciones Públicas en el Siglo XXI 18

3.1. El modelo conceptual 18

3.2. Tendencias en el modelo de servicio público 21

3.3. Tendencias en el modelo de gestión 21

3.4. Alternativa para el Sector Público Español 24

4. Algunas experiencias internacionales 24

4.1. Nueva Zelanda 25

4.2. Australia..... 26

4.3. Reino Unido 26

4.4. Estados Unidos..... 27

4.5. e-Government..... 27

5. Recomendaciones 28

ANEXO: Una reflexión sobre posibles áreas de Externalización de Servicios Públicos 33

1. INTRODUCCIÓN

El ritmo y el alcance del proceso de cambio desencadenado principalmente por la revolución tecnológica del fin de siglo obligan a todo tipo de organizaciones y empresas a afrontar unos retos todavía poco estudiados y, lo que es más importante, en constante evolución.

Los Gobiernos y sus Administraciones Públicas[1] tienen un papel fundamental a la hora de asegurar el pleno aprovechamiento de las oportunidades de servicio a la sociedad que ofrece el sistema. La modernización de las Administraciones Públicas es uno de los temas más complejos a los que puede enfrentarse cualquier gobierno. El Círculo de Empresarios ha defendido siempre la necesidad de un sector público mucho más reducido y a la vez más fuerte, capaz de proveer a la sociedad de los servicios de defensa, justicia, seguridad, representación exterior, nivel básico de Seguridad Social y de aquellas infraestructuras que no son financiables privadamente, así como de vigilar que la actividad social, empresarial y económica de España se desarrolla dentro del marco de la ley.

Los gobiernos deberían no sólo avanzar en la modernización de sus estructuras y acometer cambios que cristalicen en un nuevo esquema de relaciones con los ciudadanos y empresas, sino, además, impulsar la introducción de dichos cambios en la sociedad, contribuyendo a la creación de un entorno adaptado a las reglas de la nueva economía. Un entorno en el que se prime la eficiencia, se impulse la competitividad necesaria para generar riqueza y se cree el marco favorable para que los ciudadanos estén bien preparados en una sociedad global basada en la innovación y la gestión del conocimiento.

[1] Según el artículo 97 de la Constitución Española: *"El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce su función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes"*, y la esencia de la Administración Pública es ser un aparato organizativo a las órdenes del Gobierno dispuesto para la satisfacción de los intereses públicos *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"* (artículo 103, Constitución Española).

Es importante analizar en este contexto por qué es necesario el proceso de transformación de las Administraciones y sobre todo entender cuáles son las principales presiones del cambio.

1.1. Un nuevo entorno para la actividad pública

La sociedad y la economía mundiales están asistiendo a un proceso de transformación sin precedentes. Uno de los factores clave que caracterizan este nuevo entorno es el valor de la información. La explotación inteligente de información, su conversión en conocimiento, la generación de mecanismos de aplicación del conocimiento en el desarrollo de nuevos servicios, es el recurso crítico de la sociedad, de forma que la circulación de bienes inmateriales se constituye como parte esencial de los intercambios internacionales. En este nuevo entorno una organización tendrá una ventaja competitiva diferencial sobre las demás si es capaz de aprender y aplicar más rápidamente que sus competidores el conocimiento adquirido en los productos o servicios que provea al mercado.

Otro de los rasgos del nuevo entorno es la orientación al “cliente”, entendida como la importancia que adquiere el “cliente” en la concepción estratégica de una organización, sea ésta de índole privado o público. Las expectativas de la sociedad hacia las organizaciones son cada vez mayores, adquiriendo mayor importancia el conocimiento del perfil del “cliente”, con el fin de mejorar y personalizar el servicio. La orientación al “cliente” y la satisfacción individualizada se están convirtiendo en el objetivo de los procesos de reingeniería acometidos por muchas organizaciones.

Por otra parte, la sociedad del conocimiento nace de la mano de la revolución científico-técnica en el campo de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTIC). El proceso de digitalización permite la convergencia de las telecomunicaciones, de la informática y de lo audiovisual, y la integración de las NTIC en redes interconectadas impacta en las condiciones y en los medios de producción, de distribución y de consumo y, en definitiva, en el funcionamiento de la sociedad.

Sin duda, la globalización de los mercados constituye otro de los factores indicativos que están cambiando el entorno. Este fenómeno, si bien no es nuevo, la rapidez e intensidad que caracteriza en estos tiempos exige una alta capacidad de vínculo con los agentes involucrados (proveedores, clientes y empleados) en todo el mundo y requiere una infraestructura de comunicaciones que sólo las NTIC pueden proporcionar.

1.2. Factores que impulsan el cambio en las Administraciones Públicas

La restricción y limitación presupuestaria es uno de los factores que impulsan la transformación, pues obliga a las Administraciones Públicas a buscar una mejora de su propia eficiencia, de forma que le permita contener el déficit y obtener un mayor rendimiento del gasto público.

A su vez, las expectativas de la sociedad en relación con las Administraciones Públicas son mayores y constituyen un factor externo de presión del cambio. La emergente sociedad del conocimiento está definiendo un nuevo tipo de ciudadano, con mayor capacidad de información y decisión frente a las Administraciones, al tiempo que demanda una actividad administrativa que haga uso de la gestión de calidad y de las posibilidades de los avances tecnológicos.

Desde dentro de las Administraciones Públicas también se pueden contemplar factores de impulso de la transformación. Está comenzando a percibirse un deseo de cambio en la “cultura funcionarial”, es decir, en la orientación cultural de los empleados del sector público, quienes son cada vez más cercanos y proclives a hablar en términos de “clientes”, objetivos y eficiencia. Este hecho, además, se ve acentuado por la incorporación de nuevas generaciones.

Al mismo tiempo, otro de los factores que impulsan a las Administraciones Públicas a su transformación es la incidencia del factor de la globalización, que hace especialmente necesaria la armonización de condiciones en el entorno local, nacional y supranacional, a la vez que presionan a los gobiernos a un proceso de adecuación a la demanda de los nuevos tiempos y a la "competencia" por atraer dentro de sus fronteras a empresas que buscan nuevas localizaciones allí donde encuentren el mejor entorno facilitador.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Para efectuar un análisis de las Administraciones Públicas debemos diferenciar su doble faceta: por una parte, de creadoras de un entorno estable que favorezca la existencia de mercados abiertos y competitivos y, por otra, de proveedoras de servicios públicos a ciudadanos y empresas.

2.1. Las Administraciones Públicas como creadoras de un entorno "facilitador"

La función de las Administraciones Públicas como creadora de un entorno "facilitador" cumple de un lado el papel de regulación y de otro lado el papel de proveedora de los medios necesarios y esquemas para favorecer el desarrollo de la sociedad.

En el primer aspecto de regulación, el ritmo de las reformas estructurales acometidas durante las últimas dos décadas se ha visto acelerado por la adhesión a la Unión Europea y ha demandado esfuerzos en materia de apertura de mercados, privatizaciones y libre competencia. En este contexto se sitúan iniciativas como el nuevo estatuto del Banco de España o la creación de organismos reguladores como la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

El informe *Regulatory Reform in Spain*[2] constata la necesidad de profundizar en los cambios, a fin de facilitar el adecuado desarrollo de la iniciativa privada. Dentro de las oportunidades de mejora, se hace especial mención al coste de hacer negocios en España en comparación a otros países de la OCDE. Así, para poner en marcha una nueva empresa en España es necesario cumplir una serie de trámites administrativos que requieren entre cinco y siete meses, frente a los dos meses en Francia o Alemania, y medio día en Estados Unidos.

En relación a ello, el Ministerio de Economía, en un intento de acabar con las trabas y fuertes retrasos que sufren las pymes en su fase de lanzamiento, está aprobando una serie de reformas incluidas en el *"Estatuto de la Nueva Empresa"* y estructuradas según cuatro líneas de actuación: fiscalidad, régimen jurídico de las pymes[3], sistema de contabilidad y apoyo por medios telemáticos. Uno de los aspectos más destacables de esta iniciativa es la posibilidad de crear una empresa en un plazo de 24 horas a través de las nuevas terminales de tramitación, donde a través de un solo acto se podrá dar de alta a la nueva empresa en la Agencia Tributaria y la Seguridad Social, pudiéndose además realizar los pasos de inscripción a través de Internet. Con posterioridad, el empresario deberá certificar ante notario la creación de la empresa e inscribirla en el registro mercantil.

De la misma forma recientemente el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) ha puesto en marcha el I Plan de Simplificación Administrativa, cuyo objetivo es acercar las Administraciones al ciudadano y adecuarlas a la sociedad de la información. Además, se ha firmado un convenio para la incorporación de empresas a la iniciativa de reducción de barreras burocráticas.

En materia de urbanismo, la actuación pública respecto al suelo es uno de los caballos de batalla de todos los gobiernos del país, estatales y autonómicos. Los agentes del mercado inmobiliario español coinciden en considerar el suelo español como el más

[2] Regulatory Reform in Spain, OCDE, Paris 2.000.
[3] *Expansión, jueves 5 de julio 2.001*, secretario de Estado de Economía, José Folgado.

intervenido de Europa. Aunque la regulación urbanística comunitaria es dispar, en pocos países se detectan casos tan palpables de intervención administrativa como en España, donde las posibilidades de construir y urbanizar dependen de la decisión de cada ayuntamiento. Desde la óptica del "*regulado*", las recomendaciones son claras: más suelo urbanizable, más agilidad para los procedimientos y una norma que armonice las competencias de las administraciones públicas, dado que la normativa actual y el control público sobre las decisiones urbanísticas, especialmente por parte de los ayuntamientos, cuya gestión del suelo es una de sus principales fuentes de financiación, dificulta la generación de suelo urbanizable y deriva en actuaciones especulativas que encarecen el precio final de los productos inmobiliarios. Se debería consensuar un auténtico Pacto de Estado para conseguir que salga al mercado más suelo urbanizable y más barato y evitar que haya 17 tipos de urbanismo, uno por cada Comunidad Autónoma[4].

Adicionalmente, el Gobierno español, al igual que sucede en otros países europeos, también se halla inmerso en un proceso de liberalización en sectores como la energía, las telecomunicaciones, transportes, etc. En este aspecto, es muy recomendable la creación de comités consultivos con representantes de las Administraciones, ciudadanos, organizaciones profesionales, empresas u organizaciones empresariales, con el fin de recoger el punto de vista del "regulador" y del "regulado".

En cuanto a las Administraciones Públicas como proveedoras de los medios necesarios para favorecer el impulso de la sociedad del conocimiento, España está muy lejos de la mayoría los países desarrollados. No cabe optimismo en lo que se refiere a la infraestructura técnica que ha de sustentar una sociedad digital. Uno de sus indicadores es el porcentaje de gasto en informática y telecomunicaciones en relación al PIB, donde España posee uno de los porcentajes más bajos de la OCDE. En 1999, este porcentaje era del 4,1%, frente al 6,9% de la OCDE.

Otro indicador clave son los gastos en I+D+i. España, con un 0,9 % de gasto en relación al PIB, se sitúa a la cola de los países de la OCDE. En cuanto al número de

[4] Ver documento del Círculo de Empresarios "*Liberalización del suelo: Una asignatura pendiente*" de fecha 17 de octubre de 2001.

investigadores, España posee 30 investigadores por cada 10.000 ocupados, Francia 60, Reino Unido 52 y Japón 101.

Tampoco hay que olvidarse del papel de un sistema educativo-formativo adecuado, otro punto clave para conseguir una transformación real hacia la sociedad del conocimiento. La implantación de determinadas medidas como por ejemplo el cheque escolar en los colegios públicos, podría conllevar la mejora de los servicios, y la adecuación de los programas de Formación Profesional para adaptarlos a las necesidades reales del mercado en cada momento.

2.2. Las Administraciones Públicas como proveedoras de servicios

En general, se define servicio público como todo aquel que viene a satisfacer necesidades de interés general y cuya característica básica es la indivisibilidad: su percepción por parte de un ciudadano no excluye la percepción del mismo por otros ciudadanos. No obstante se pueden encontrar referencias de todo tipo cuando se habla de servicio público, desde una visión más intervencionista *"Los intereses públicos*[5] *se reflejan en un deber general para los Poderes Públicos de prestar actividades concretas de las que resulten beneficiarios los ciudadanos, posibilitando así la efectiva realización de la solidaridad social. A esas actividades se las denomina servicios públicos y la prestación de los mismos es la finalidad esencial, la propia justificación de la existencia de la Administración Pública"* hasta posiciones más liberales, como la de Jean-François Revel, quien afirma que "*El sector público sólo puede vivir porque el sector privado está ahí para pagar el déficit crónico con sus impuestos. No puede haber crecimiento sin el sector privado*".

[5] "*Manual de Derecho Administrativo*", Luis Cosculluela.

Tradicionalmente, la tarea básica del Sector Público[6] ha sido la de garantizar la administración del Estado: servicio general de la Administración, Defensa nacional, orden público, Justicia y representación exterior. A ésta se le han unido dos funciones adicionales que, según la sociedad política, no se generan en la medida deseable: desarrollar la llamada política de bienestar social y organizar servicios como infraestructuras, sanidad o educación. Al conjunto de agentes que se responsabilizan de estas actividades se le denomina Administraciones Públicas, sector público administrativo o sector público. En cualquier caso lo que está claro es que las Administraciones Públicas están al servicio del ciudadano.

La tendencia de permanente crecimiento del Estado, resistiéndose a ceder funciones que correspondería realizar a la sociedad civil, ha creado en España una cultura de dependencia del Estado en la que ha crecido el paternalismo estatal y ha desaparecido progresivamente el principio de subsidiariedad.

Un enfoque moderno cuestiona cuál debe ser el alcance futuro del Sector Público, replanteándose la asunción de funciones en determinadas áreas como Sanidad, Pensiones y Educación, lo cual ha llevado a convertirlos en sectores manifiestamente mejorables. Las teorías actuales, persiguen la creación de un Sector Público más reducido pero a la vez más fuerte y más eficaz y llevan a analizar y reconsiderar en qué medida el Estado debe seguir siendo el dueño y proveedor absoluto o mayoritario de los mismos ó, por el contrario, debe limitarse a garantizar la provisión de un nivel básico de dichos servicios.

España participa en los principales proyectos comunitarios dirigidos a la orientación de las Administraciones hacia el servicio al ciudadano en el ámbito de la Unión Europea. El plan de acción *"e-Europe: una sociedad de la información para todos"*[7] persigue poner las posibilidades de la sociedad de la información al alcance de todos los ciudadanos de la Unión. En el ámbito concreto de las Administraciones Públicas se plantea conseguir una organización y un servicio más eficiente, más rápido y menos burocrático.

---

[6] "*La teoría de la Hacienda Pública*", capítulo "*Agentes y actividades del sector público*". Emilio Albi y otros.
[7] Presentado en la Cumbre de Helsinki, dic. 1999 y aprobada en junio de 2000 en el Consejo Europeo de Feira.

El Gobierno ha impulsado además programas nacionales en materia de servicio al ciudadano. Se ha dotado de instrumentos orgánicos e institucionales para apoyar sus políticas de desarrollo de la sociedad de la información, entre las que destaca la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y la puesta en marcha de la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías (1999).

Asimismo, en el *"Libro blanco de la mejora de los servicios públicos"*, del Ministerio de Administraciones Públicas, se definen una serie de políticas y se proponen estrategias dirigidas a la reconfiguración de unas Administraciones que asuman su nuevo papel ante la sociedad y se orienten a la mejora de los servicios y la atención al ciudadano. Se indican un conjunto de actuaciones sobre las cuales se debería centrar la acción en los próximos años, como son el evaluar la eficacia de los Organismos Públicos analizando sus resultados y el cumplimiento de objetivos, potenciar los mecanismos de relación interadministrativa en la prestación de servicios, proporcionar unos servicios públicos de calidad estableciendo un compromiso en la elaboración de Cartas de Servicios o evaluar la calidad en la atención al ciudadano, midiendo su grado de satisfacción.

Una visión más concreta de cómo deben ser las Administraciones Públicas en el entorno de la nueva economía se extrae de la iniciativa *"Info XXI: La sociedad de la información para todos*", elaborada por la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías. En el Plan de Acción Info XXI para el período 2001-2003 se exponen objetivos, plazos, responsables y presupuesto de las líneas maestras incluyendo tres grandes objetivos: asegurar el acceso de los ciudadanos/empresas a la sociedad de la información, desarrollar la Administración electrónica y reforzar la presencia de España en Internet mediante el desarrollo de contenidos de calidad. Si se analizan los 322 proyectos del Info XXI se observa que éstos no responden a ninguna definición estratégica global y no muestran una directriz conjunta de futuro, tratándose tan sólo de una presentación de proyectos sin cohesión, recopilación en la mayoría de los casos de actuaciones que ya estaban en marcha o en la mente de los gestores de diferentes departamentos. Destaca además la falta de convergencia de proyectos concretos de carácter

horizontal presentados independientemente en el Info XXI como son *el DNI electrónico o la identidad digital, la seguridad electrónica o proyecto CERES* y *el Registro civil electrónico*.

2.2.1. Principales iniciativas institucionales

Una de las iniciativas institucionales más destacadas durante los últimos años es la Agencia Tributaria, que ha presentado una mejora de su eficacia en la faceta de prestación de servicios. Claro ejemplo de ello es la creación de un arbitraje tributario para acelerar la resolución de conflictos con el contribuyente y evitar el atasco de los Tribunales económico-administrativos y la aplicación de las nuevas tecnologías al servicio del público mediante la posibilidad de realizar la declaración de la renta de forma digital utilizando el sistema de certificación CERES. Otra de las iniciativas más valoradas por los ciudadanos es la de cita previa para la realización de consultas y declaraciones de IRPF, así como la elaboración del programa PADRE de ayuda a la confección de la declaración de la renta on-line.

El caso de Hacienda contrasta con Justicia, sobre la cual la mitad de los españoles cree que funciona mal o muy mal. Tal y como se expresa en el libro *Reforma judicial*[8] *y economía de mercado, "Si sometemos a la Justicia española al test de los rasgos que se le deberían exigir a una economía contemporánea –independencia, competencia, eficiencia y carácter asequible- el punto en el que saldría peor parada sería, sin duda, en su efectividad o eficiencia"*. Las principales conclusiones desprendidas de un Barómetro de Opinión sobre la Justicia en la sociedad española, encargada por el CGPJ durante el mes de febrero de 2001, fueron que el 82% de los españoles prefiere no acudir a los juzgados debido a su lentitud, el 83% resaltaba la complejidad del lenguaje y los procedimientos de los tribunales y el 45% coincidía en que la administración de la Justicia tiene una imagen anticuada. Haciendo de nuevo referencia al libro *"Reforma judicial y economía de mercado*[9]*"*, en su capítulo de Propuestas de reforma, se dice que *"La Justicia española no*

[8] y [9] *"Reforma judicial y economía de mercado"*, VII Premio Círculo de Empresarios, julio 2.001. Francisco Cabrillo y Santos Pastor.

produce cuanto puede con los recursos con que cuenta, y lo que produce no lo hace al menor coste posible. En consecuencia procede mejorar la eficiencia de este servicio adoptando medidas organizativas, incorporando realmente tecnologías informáticas y estableciendo un adecuado marco de incentivos para las personas que trabajan en la justicia". La iniciativa del Gobierno en su plan de reforma de la Justicia, (febrero 2001) abarca la reforma del Ministerio Fiscal y de la cúpula de la Carrera Judicial, la regulación del trabajo ordinario en los juzgados, etc. Es importante cumplir con la voluntad política de que el arbitraje asuma mayor peso específico constituyéndose como una vía en la búsqueda de mayor agilidad y eficiencia en el procedimiento, siguiendo de esta forma el ejemplo de Hacienda.

Otra iniciativa institucional significativa es PISTA (Promoción e Identificación de Servicios Emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas), que tiene el fin de conseguir que las Administraciones se beneficien de las NTIC en su funcionamiento interno y en su relación con los ciudadanos. En el ámbito de nuevas tecnologías aplicadas debe destacarse la iniciativa de creación del Portal de Turismo de España que es una acción pionera a nivel internacional. El proyecto de Ventanilla Única II, dentro de los programas de PISTA pretende abordar tres problemas clave: la seguridad, los pagos a través de la red y las certificaciones. En cuanto a proyectos de las Comunidades Autónomas, la mayoría trabaja en el desarrollo de portales de ventanillas únicas, con los que se pretende integrar todos los servicios on-line.

En lo relativo a la situación de las Administraciones Públicas Españolas en Internet, las diferentes iniciativas han sido desarrolladas de forma aislada por cada uno de los organismos, lo que provoca la disparidad de la oferta (Hacienda presenta un 60% de madurez de servicios on-line frente a Justicia con un 5%). Se ofrece básicamente información (publicaciones), algunos servicios interactivos (descarga de formularios, servicios de correo) y apenas posibilidades de transacción (solamente un 1,5 % de los trámites administrativos a través de red). Este modelo fragmentario presenta una arquitectura de contenidos organizada según criterios orgánicos y estructurales y no funcionales, trasladando la complejidad del sistema administrativo al usuario y

constituyendo uno de los principales obstáculos para el progreso de la Administración Electrónica en España. Sin una sólida visión, una voluntad política unificada y una entidad coordinadora de los contenidos oficiales en Internet, España no conseguirá impulsar efectivamente la prestación on-line de los servicios con capacidades interactivas y de transacción.

2.2.2. Características de las Administraciones Públicas

Una vez analizada la situación actual de las Administraciones Públicas Españolas, se pueden extraer una serie de conclusiones acerca de los principales aspectos que la caracterizan.

- **Escaso nivel de participación del sector privado.** La absorción permanente de funciones por parte del Estado cuya ejecución correspondería a la sociedad civil, ha creado en España una cultura de dependencia del Estado, lo cual adicionalmente supone una cierta desatención presupuestaria hacia las funciones tradicionales. Aunque se viene observando en los últimos años una mayor implicación del sector privado en la gestión de los servicios públicos, aún existe la percepción de un no pleno aprovechamiento por parte del sector público del valor añadido de la aportación de la empresa privada en términos de experiencia, know-how y tecnología.

- **Diversidad administrativa.** En el plano político, la diversidad de instancias con capacidad de decisión y la dispersión procedimental administrativa derivada de los niveles de las Administraciones (local, autonómica y general) dificulta el consenso necesario para proceder al cambio y favorecer el desarrollo de puntos de contacto únicos con los ciudadanos o las empresas.

- **Sobredimensionamiento de las Administraciones Públicas**. El Sector Público del Estado autonómico español se encuentra sobredimensionado, existiendo una hipertrofia de las Administraciones Públicas que se refleja en el constante aumento de la burocracia. Un claro ejemplo de dicha situación es la evolución[10] del número de personas al servicio de las Administraciones Públicas desde enero de 1997 (2.071.225) hasta julio de 2000 (2.208.132). En el traspaso de funciones a los niveles autonómicos, no se ha conseguido el traspaso simultáneo y proporcionado de funcionarios a las administraciones autonómicas y municipales (434.038 funcionarios al servicio de la Administración General del Estado y 904.041 empleados en las Administraciones de las Comunidades Autónomas), lo que ha ocasionado el incremento innecesario del número de empleados públicos, habiendo a su vez creado duplicidad de funciones, de complejidad y de gasto. Desde fechas recientes el Gobierno, en un intento de reordenación del personal de las Administraciones, pretende lograr, como política global de personal, la reducción de funcionarios en la Administración Central del Estado mediante bajas orgánicas y negociadas, así como la movilidad geográfica forzosa con el fin de cubrir plazas vacantes menos solicitadas en cualquier parte de España, compensando al funcionario afectado.

- **Gestión no orientada a resultados.** Una de las características de las Administraciones Públicas Españolas es que no se rige según conceptos modernos de gestión, de forma que no posee una estrategia clara basada en objetivos ni tampoco suficientes herramientas de análisis, evaluación y seguimiento de la gestión.

- **Excesiva burocracia.** El excesivo número de trámites administrativos (análisis internos realizados llevan a un número que supera los 600 procedimientos administrativos en la actualidad), la existencia de tareas redundantes y sin valor añadido, la complejidad de los mecanismos de contratación así como la falta de uniformidad de los formularios constituyen, entre otros factores, una barrera burocrática que obstaculiza la planificación y lanzamiento de proyectos de mejora.

[10] Boletín Estadístico del Registro Central de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas, 6 noviembre 2.000.

- **Falta de incentivos del funcionario.** Existe una mentalidad extendida en el empleado público de falta de orientación a la efectividad, como consecuencia, en parte, de la carencia de vías de incentivación que premien la iniciativa y la eficiencia en su trabajo. La ausencia de una carrera administrativa, la desmotivación surgida por el carácter vitalicio del puesto de trabajo, la selección y asignación a las funciones y puestos de trabajo bajo el criterio fundamental de la antigüedad y no de las capacidades, así como la penalización de la experiencia previa en la empresa privada en el funcionario público, no sólo es reflejo de un mecanismo de defensa corporativo ante "todo lo no funcionarial", sino que obstaculiza el desarrollo de unas Administraciones modernas cercanas al ciudadano y a la empresa creadora de riqueza.

A pesar de las iniciativas en marcha, actualmente no se contempla un proyecto global para la modernización integral de las Administraciones Públicas, sino que se tiende a atomizar actuaciones sin una visión integradora que aproveche las sinergias de todos ellos, mostrando con ello una falta de toma de decisión política.

Las Administraciones Públicas Españolas actuales se pueden definir como un modelo de Administración fragmentada en la prestación de servicios sin una visión integrada de sus "clientes" y con un enfoque de gestión exclusiva sin apenas delegación o compartición de la misma con terceros.

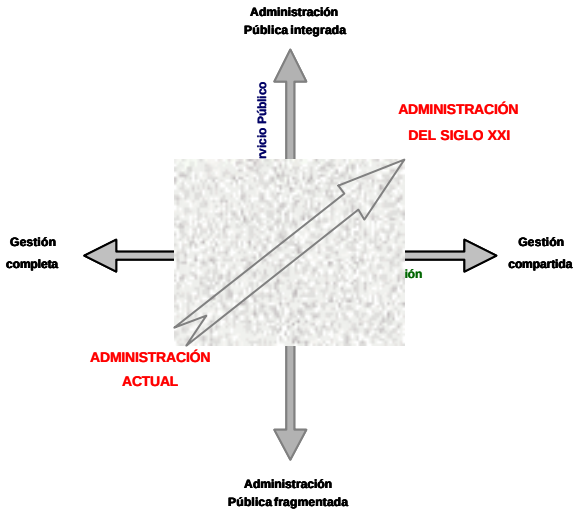
3. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL SIGLO XXI

3.1. El modelo conceptual

Existe una tendencia en otros países, tal y como se verá más adelante, hacia la reinvención de las estructuras de las Administraciones Públicas con el fin de mejorar los servicios públicos elevando el grado de adecuación al "cliente", a la vez que se tiende hacia una gestión compartida con el sector privado adoptando incluso modelos propios de

la empresa privada. De esta forma se están reconsiderando los niveles de provisión de determinados servicios por parte de las Administraciones Públicas, cuya gestión los ha convertido en no competitivos (por ejemplo Educación y Sanidad), buscando así configurar un Sector Público más pequeño a la vez que más eficaz y con mayor fortaleza.

Para poder afrontar un proceso de modernización con éxito, es necesario visualizar el modelo conceptual de Administraciones Públicas. Dicho modelo aparece representado en el gráfico, cuyos ejes representan el Modelo de Servicio Público y el Modelo de Gestión.



Según el Modelo de Servicio Público, las Administraciones en la actualidad se presentan fragmentadas manteniendo un modelo de provisión de servicios sin una visión integrada de sus “clientes” y con una escasa o ineficaz introducción de las nuevas tecnologías, lo que ocasiona que los ciudadanos se vean obligados a dirigirse a multitud de departamentos o áreas para poder resolver sus asuntos.

En cuanto al Modelo de Gestión, las Administraciones Públicas actuales se caracterizan por la gestión completa, que implica la gestión de sus propios servicios, manteniendo un alto porcentaje de recursos propios dedicados a tal fin.

En el Modelo de Gestión del siglo XXI, las Administraciones Públicas buscarán nuevas formas de colaboración con terceras partes, compartirán o delegarán en manos de terceros tareas relacionadas con la prestación del servicio público, manteniendo como propia la fijación de objetivos y el control de su consecución, lo que se constituye como gestión compartida. Si bien las Administraciones del siglo XXI conservarán el control de la prestación de los servicios públicos y la fijación de políticas y planes estratégicos, compartirán su prestación efectiva o la gestión de dicha prestación con el sector privado.

El sector privado está llamado a participar activamente trasladando al sector público su experiencia, know-how y tecnologías y colaborando en la prestación de servicios públicos al ciudadano y a la empresa. De esta forma, el sector público involucrará cada vez con más frecuencia a la empresa privada en la ejecución eficaz de ciertos servicios y le confiará incluso la propia gestión de éstos mediante la fórmula de la externalización de servicios, lo que le permitirá trabajar con mayor eficacia y prestar servicios a costes más competitivos.

En conclusión, el modelo propuesto de Administraciones Públicas del siglo XXI queda definido según la doble perspectiva de administración integrada en la prestación de los servicios y de gestión compartida con el sector privado.

Si bien la tendencia de las Administraciones Públicas en el siglo XXI se orienta en el gráfico hacia el cuadrante superior derecho, es necesario estudiar particularmente el ámbito de gestión considerado, es decir, analizar cada una de las funciones de las Administraciones desde el punto de vista de su posicionamiento final tanto en el Modelo de Servicio Público como en el Modelo de Gestión.

Asimismo, aunque tímidamente, ya se está empezando a producir la transformación de la cultura funcionarial orientándose hacia una gestión cuyo objetivo es la excelencia en el servicio al “cliente”, este proceso ineludiblemente deberá superarse con las

Administraciones Públicas en el siglo XXI, eliminando la desconfianza y permanente sospecha por parte del sector público de todo aquello procedente de la actividad privada y empresarial.

Dado que una de las tendencias de la Administración en el siglo XXI es la colaboración o delegación al sector privado de las tareas de prestación del servicio público, se incluye a continuación una breve reflexión acerca de la externalización de funciones del sector público.

3.2. Tendencias en el modelo de servicio público

En el siglo XXI las Administraciones Públicas deberán estar perfectamente integradas, ofreciendo un modelo de provisión de servicios con utilización extensiva de la tecnología y proporcionando a sus "clientes" un único punto de contacto a través de múltiples canales de interacción. De esta forma el usuario final no necesitará entender de departamentos o divisiones internas dentro de las Administraciones Públicas y su interacción con ésta se dirigirá por procesos basados en eventos vitales.

En este sentido se contempla la necesidad de implantar en todo el ámbito de las Administraciones Públicas un sistema integrado de servicio a los ciudadanos, de forma que les proporcione la información solicitada en términos operativos, capte las solicitudes de nuevos servicios requeridos para configurar propuestas de solución ágiles y atienda las reclamaciones planteadas, midiendo el grado de satisfacción del cliente. Todo ello llevará a la consecución de un proceso de mejora continua, que redundará en el mejor servicio público.

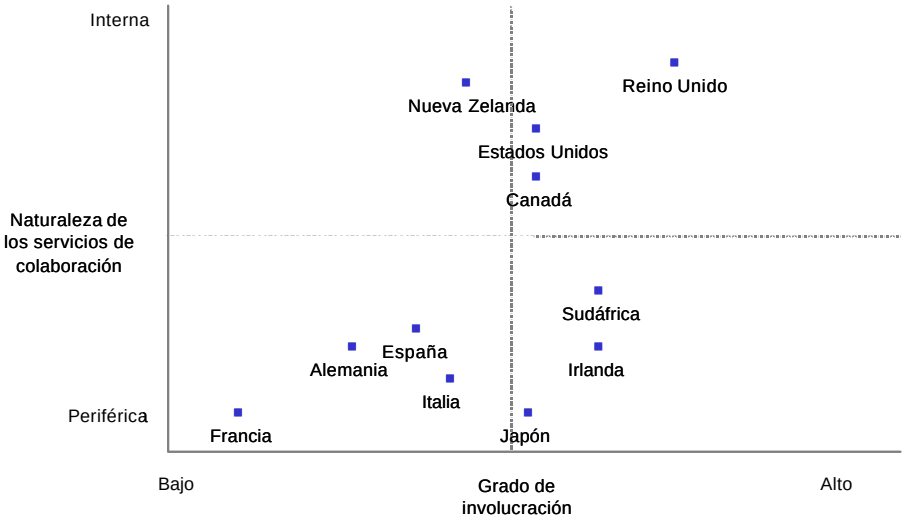
3.3. Tendencias en el modelo de gestión

El sector privado debe contribuir con las AA.PP. en la búsqueda de nuevas vías de colaboración, participar y sustentar la visión integral del "cliente-ciudadano" y trasladar al

servicio público su experiencia, know-how y tecnologías. Del mismo modo, al asumir la responsabilidad de la prestación de servicios, deberá realizar las inversiones necesarias y por tanto tomar los riesgos empresariales que esto conlleva.

A través de un estudio realizado en el sector público en una docena de países, con más de 700 entrevistas a funcionarios, se destaca que el sector público a nivel mundial ha empezado a experimentar un profundo cambio en sus relaciones con el sector privado. Dos tercios de los encuestados piensan que una fórmula de éxito sería por una parte la concentración de esfuerzos en la contratación de los proveedores de servicios externos, actuando el sector privado como agente ejecutante. La gran mayoría de ellos ve la externalización hacia el sector privado, como una clara opción hacia 2010.

Desarrollo de colaboraciones entre el sector público y privado



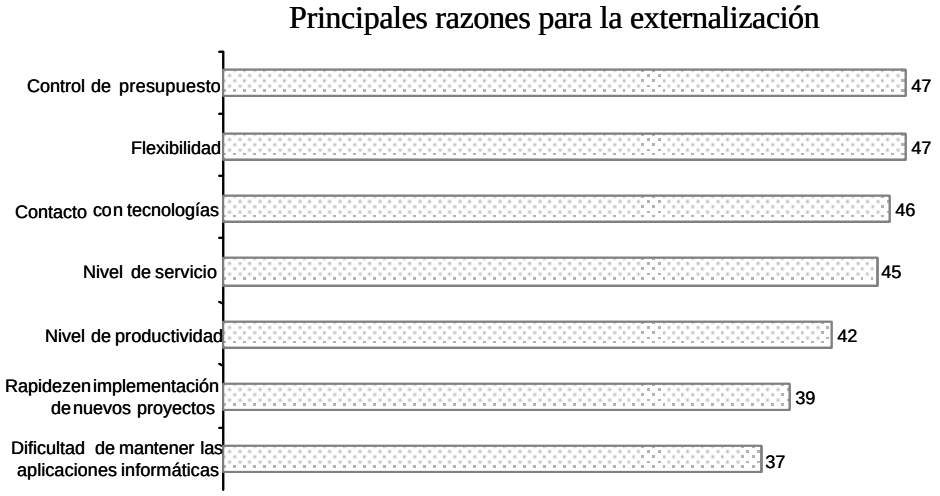
El grado de involucración (bajo-alto), que cuantifica la participación del sector privado en el sector público en términos de lanzamiento de nuevos proyectos y contrataciones de servicios externos es muy elevado en países como Reino Unido y Estados Unidos, donde dicha colaboración repercute en la dependencia mutua que se desprende del trabajo conjunto. En cuanto a la naturaleza de los servicios de colaboración, da una orientación de la profundidad de dichas colaboraciones entre sectores, cuyo carácter puede estar más dirigido hacia la provisión de servicios periféricos (caso de Irlanda) o hacia la integración del sector privado en la gestión interna pública, caso de Reino Unido, Estados Unidos o Canadá, donde han desarrollado una colaboración mucho más avanzada

en términos de estructuración y de profundidad que países como Francia, Alemania, Italia y España.

En Europa las Administraciones están experimentando una remodelación completa. El sector público recurre cada vez más a la empresa privada para recibir asesoramiento en cuanto a la ejecución eficaz de ciertos elementos del servicio o procesos empresariales y para confiarle la propia gestión de éstos.

Las Administraciones Públicas encargan a la empresa privada determinadas tareas que en algunos casos pueden considerarse accesorias (limpieza, vigilancia, catering, transportes), pero que en otros, son partes importantes de la actividad de la institución y afectan a los núcleos básicos de actuación (dirección, planificación, atención al ciudadano).

Las principales razones que conducen a elegir la externalización para el servicio[11] público, según un estudio realizado a nivel internacional (% de respuestas *"vital"* o *"muy importante"*, tope 100%), son el control del presupuesto, la flexibilidad, el contacto con las tecnologías y la garantía del nivel de servicio. Siguen en importancia relativa el nivel de productividad, la rapidez para implantar proyectos y la dificultad para mantener las aplicaciones internas, tal y como se cuantifica en el siguiente gráfico.



[11] *"Estudio internacional"*, 2.001

3.4. Alternativa para el Sector Público Español

Si se realiza una reflexión sobre las funciones que actualmente desarrollan las Administraciones Públicas Españolas se observa, como apuntábamos anteriormente, que muchas de ellas podrían privatizarse o externalizarse y ser ejecutadas por la sociedad civil, no solamente desde un punto de vista de su eficiencia (aquellos procesos que una empresa sea capaz de realizar a un coste inferior al que lo harían las Administraciones) y eficacia (aquellos procesos en los que la empresa privada demuestre unas mejores capacidades, mayores competencias o know-how específico), sino por no tratarse de bienes públicos puros en si mismos.

Analizando cada uno de los servicios, desde la planificación a nivel directivo de un servicio hasta su provisión operativa, existen procesos que podrían ser externalizados parcial o totalmente y otros procesos que fundamentalmente debido a su condición, deben permanecer como propios de las Administraciones Públicas. De esta forma, gran parte de los servicios podrían quedarse en el ámbito público tan sólo en lo referente a la definición de su estrategia y políticas de actuación. En el Anexo se propone una primera reflexión sobre posibles escenarios futuros de la externalización de los servicios del sector público español, mostrando cada uno de los servicios bajo la perspectiva de aquellos procesos que son potencialmente externalizables y aquellos que no.

4. ALGUNAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En la década de los noventa diversos países han completado importantes procesos de reforma del sector público. Algunos como Estados Unidos, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda ya han iniciado el proceso de modernización de administraciones públicas.

4.1. Nueva Zelanda

Las reformas en Nueva Zelanda, "Government Management Reform", suponían no sólo un cambio en las técnicas de gestión, sino en el modo de gobernar y en la cultura del servicio público. El objetivo principal de la reforma fue incrementar la eficiencia en la asignación de recursos y el rendimiento de los programas públicos, elevar la responsabilidad de las instituciones públicas frente a los ciudadanos y orientar la actividad pública hacia su satisfacción. Los principios seguidos fueron el de subsidiariedad de las Administraciones respecto del sector privado, delimitación estricta de competencias entre organismos y asimilación de las estructuras organizativas propias del sector privado para la disminución de costes.

En 1993 el gobierno publicó su visión de Nueva Zelanda para el siglo XXI, una declaración de intenciones y políticas gubernamenles para el 2010. Desde entonces cada año se publica tanto el progreso alcanzado, como el plan propuesto para alcanzar dicha visión 2010 con la identificación de nuevos retos. La publicación de dicho documento es parte de un proceso de gestión de la política gubernamental que envuelve varios ministerios y sus respectivas agencias, lo cual constituye la implantación de la planificación estratégica en el seno de las Administraciones.

La sustitución del concepto de administración por el de gestión, con todas sus consecuencias, simboliza perfectamente el alcance de este modelo. Entre las políticas implantadas en este periodo destaca la implantación del control presupuestario y de gestión por objetivos, además de la separación institucional de las funciones de prestación de servicio de las reguladoras. De esta forma y considerando el impacto que supone sobre el crecimiento económico del país la gestión del gasto público, el gobierno mantuvo en el sector público aquellas actividades que perseguían una política de bien social, trasladando al sector privado aquellas que no albergaban este interés (Ley de Empresas del Estado, State Owned Enterprises Act).

En cuanto a políticas de incentivación del empleado público, se implantaron a todos los niveles y, en virtud de la Ley del Sector Público (State Sector Act), complementada

más tarde por la Ley de Contratos de Trabajo (Employment Contracts Act), entre otras medidas que estimulaban la iniciativa de los funcionarios premiando la buena gestión, el que el director de cada departamento pudiera discutir, sobre una base individual y caso por caso, las condiciones de trabajo y los niveles salariales de su departamento.

El modelo neozelandés de gestión pública, producto del amplio programa de reformas administrativas iniciadas en los años ochenta, obedece a un plan cuidadosamente elaborado y ejecutado según pautas de gran rigor, siendo sus resultados elogiados por organismos internacionales e inspirando debates sobre la reforma del sector público.

4.2. Australia

Australia emprendió un programa de reforma basado en la adaptación al paradigma de público-cliente-consumidor, que exige un cambio radical tanto en la forma de concebir y prestar sus servicios como en la manera de rendir cuentas de su actividad. Los motores del cambio han sido las restricciones presupuestarias, que obligaron a disminuir los costes y buscar eficiencia; la introducción de las NTIC, un cambio cultural que introdujo criterios del sector privado como la orientación hacia la consecución de resultados; la adaptación al consumidor, y la necesidad de transparencia en la gestión o la noción de competitividad de los diferentes organismos públicos.

4.3. Reino Unido

La transformación de las Administraciones británicas iniciada con los gobiernos Thatcher ha continuado progresando en el actual período laborista, centrándose en la colaboración del sector privado en la financiación de inversiones públicas, según las denominadas PPP (public-private partnerships), como ilustra el proyecto “London Underground”. Los británicos han impulsado un amplio programa de mejora de los servicios públicos en la necesidad de dar mejor respuesta a las demandas y preferencias de los ciudadanos, idea que inspira la llamada “Citizen’s Charter”.

Un ejemplo de colaboración con el sector es la reforma de la Seguridad Social, primer gran proyecto de tecnologías de la información en el ámbito público realizado por la iniciativa privada. A cambio de diseñar, construir e implantar el nuevo sistema, el socio privado obtendrá ingresos por la utilización del sistema por parte de los usuarios durante siete años.

4.4. Estados Unidos

Los intentos de reforma de la burocracia estadounidense han sido casi una constante en las estrategias presidenciales. Cabe destacar la emprendida por la administración Clinton y liderada por el ex vicepresidente Al Gore. La bottom-up reform parte de la idea de que las Administraciones estaban estancadas por la existencia de buenos trabajadores atrapados en un mal sistema. El National Performance Review, de 1997, da cuenta de las líneas de la reforma, agrupadas bajo los siguientes epígrafes: "La empresa forma al Gobierno sobre la atención al "cliente"; "La liberación de la capacidad creativa de los funcionarios"; "La extensión del alcance del dinero de los contribuyentes" y "La tecnología ahorra tiempo y dinero a los contribuyentes".

Uno de los aspectos más destacables de la reforma demócrata es la estrecha relación sector público-empresa para llevarla a cabo, plasmada en la realización de actividades conjuntas como la organización de prácticas en grandes empresas orientadas al "cliente" para funcionarios, la colaboración en diversas áreas en gestión y formación o el desarrollo conjunto de estudios sobre temas como la tramitación de reclamaciones o el desarrollo de servicios telefónicos gratuitos.

4.5. e-Government

Los procesos de reforma interna se han apoyado en la revolución tecnológica. Las NTIC han permitido el desarrollo de nuevos servicios y formas de relación abriendo camino al e-Government.

Los portales de gobierno proporcionan una puerta única de acceso a las necesidades de los ciudadanos y empresas, así como a servicios integrados para los ciudadanos, de forma que el ciudadano no necesita conocer la complejidad organizativa existente detrás de la pantalla del ordenador, ya que el portal está constituido por "life events". Uno de los ejemplos paradigmáticos de portal de gobierno electrónico es el de Singapur, puesto en marcha dentro del proyecto "IT2000: Transformando Singapur en una isla inteligente". En Estados Unidos, aparte del sitio www.firstgov.gov, de características similares, y dentro de la iniciativa Access America, se han desarrollado igualmente portales por colectivos o grupos de interés (Access America for Students, Workers.gov, etc...), agrupando en un sólo portal toda la información en función de las distintas áreas de interés.

Entre los ejemplos de avanzada Administración local y provincial on-line se pueden citar el caso de la localidad de Palo Alto, cuyo sitio web permite la realización de numerosos servicios e incluso visualizar con imágenes en tiempo real las crecidas de los ríos o el estado de las carreteras.

5. RECOMENDACIONES

La evolución desde el actual modelo de Administraciones Públicas Españolas hacia el modelo de Administraciones del siglo XXI podrá conseguirse a través de la ejecución de las siguientes acciones:

1. **Replanteamiento global de la provisión de las funciones del Sector Público**. Si bien tradicionalmente se da por sentado que las Administraciones Públicas deben garantizar unos servicios mínimos a la sociedad de los bienes considerados *"públicos"*, es necesario volverse a cuestionar la profundidad en la asunción de funciones en determinadas áreas que en la actualidad se están desarrollando en el ámbito público sin una completa justificación relativa a la naturaleza intrínseca de la función y cuya gestión pública no les ha permitido desarrollarse con mayores criterios de eficacia y eficiencia. De esta forma debe plantearse la reinvención de

las Administraciones Públicas hacia una estructura más reducida, más eficaz y más fuerte.

2. **Adopción de criterios de gestión empresarial eficientes y de sistemas de incentivos**. Para llevar a cabo el cambio será necesario introducir técnicas y criterios de gestión tradicionalmente del sector privado, implantar la planificación estratégica, definir y gestionar objetivos claros, asimilar estructuras organizativas orientadas a la reducción de costes y controlar los resultados. Asimismo, deberá implantarse políticas de incentivos y penalizaciones de los empleados públicos en todos los niveles, insistiendo en la creación de una carrera administrativa donde se premie el desempeño de los funcionarios, alineando la remuneración a la valoración de los resultados y consiguiendo el equilibrio entre la seguridad vitalicia del puesto de trabajo y la incentivación de acuerdo a las diferentes categorías existentes. Todas estas medidas han de verse reflejadas en la Ley de la Función Pública[12]. Las relaciones entre funcionarios y las Administraciones, su formación, carrera profesional, etc., reguladas por la Ley de la Función Pública, se verá afectada por el cambio, siendo necesaria su actualización, haciendo especial hincapié en la revisión de la carrera administrativa, los criterios o capacidades en la selección y asignación a las funciones y puestos de trabajo. Sería interesante, como en otros entes del sector público, la participación de expertos del sector privado en el Consejo Superior de la Función Pública.

3. **Reorganización de las estructuras de las Administraciones**. Con el fin de conseguir un servicio de atención integral al "cliente" (ciudadanos y empresas) a través de un único punto de contacto, las actuales estructuras de las Administraciones Públicas deberán sufrir un cambio profundo, dejando atrás

[12] Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública: "*El Gobierno cree que el horizonte de todo cambio en la legislación funcionarial ha de venir establecido por las bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos, que en desarrollo del artículo 149.1.18 de la CE. es preciso dictar. Tales bases, referidas al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, constituirán el nuevo marco de la función pública derivado de nuestra Constitución" funcionarios de todas las Administraciones Públicas, constituirán el nuevo marco de la función pública derivado de nuestra Constitución*".

divisiones orgánicas y evitando trasladar su complejidad organizativa a los "clientes". Asimismo deberá revisarse la forma de prestar los servicios, con el objeto de tratar al ciudadano bajo el concepto de "cliente", mediante la definición de políticas de atención conjuntas, la gestión de las reclamaciones y el conocimiento de los requerimientos de los "clientes".

Es necesario además la actualización de la formación del funcionario a las nuevas necesidades. La consolidación de una cultura de gestión orientada al servicio al "cliente" y la aplicación de nuevas tecnologías en las Administraciones, entre las que se incluye el desarrollo de la administración on-line, requerirá un nuevo empleado público con mayores conocimientos en NTIC, integrado en estructuras organizativas más orientadas al ciudadano y capaz de manejar mayor información y realizar una gama más amplia y compleja de tareas.

Conseguir una organización eficiente en la ejecución de los procesos administrativos debe pasar por su simplificación y reingeniería. No obstante será necesario además el diseño y creación de procesos totalmente nuevos (reinvención) que se adecuen a las necesidades surgidas en la organización.

En esta línea, se deberá revisar y profundizar en cada una de las actuaciones presentadas en *"El Libro Blanco de la mejora de los servicios públicos"*, ya que son en exceso generalistas y aplicables a cualquier tipo de organización.

4. **Acuerdos con el sector privado para la prestación de servicios públicos**. A la hora de abordar la función de prestación de servicios públicos a ciudadanos y empresas, cabe hablar de eficacia[13]. La provisión de algunos servicios por parte de las empresas privadas permite al sector público trabajar con mayor eficacia en términos de calidad de ejecución del servicio (conocimiento específico) y con mayor eficiencia (costes más competitivos). No se trata de una simple colaboración del sector privado en la actividad de las Administraciones, sino de la externalización de aquellas funciones que no son bienes públicos puros y de la concentración del alcance del Sector Público a la provisión a los ciudadanos de

[13] En el artículo 103 de la Constitución Española se hace referencia al principio de eficacia de la Administración Pública: "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*".

servicios de defensa, seguridad, justicia, representación exterior, infraestructuras necesarias y red básica de Seguridad Social. Es recomendable la creación de esquemas ejecutivos de participación que involucren a representantes del sector público y del sector privado con el fin de impulsar y ejecutar las externalizaciones necesarias en las Administraciones Públicas, además de la revisión de la forma y criterios de contratación al sector privado por parte de las Administraciones, que frecuentemente excluyen la valoración del conocimiento, del capital intelectual y del talento de las organizaciones, acompañados del diseño de fórmulas de fiscalización a posteriori enfocadas a controlar el cumplimiento de los objetivos.

5. **La Administración y la sociedad del conocimiento.** El Info XXI debería ser revisado, buscando no sólo la convergencia de esfuerzos hacia un proyecto global de modernización sino la búsqueda de una corresponsabilidad entre los diferentes organismos públicos implicados para conseguir que estos proyectos no se queden estancados en una mera declaración de intenciones.

   Para llevar a cabo la Administración electrónica en España hace falta el lanzamiento de un proyecto global donde participen todas las agencias gubernamentales de forma que se agrupen los servicios al ciudadano según funcionalidades, integrando en un único punto el acceso a todos los servicios públicos de carácter transversal que requieren de la intervención de más de un departamento, además de facilitar al público la obtención de certificado digital como elemento básico que dé acceso a los servicios, acciones y programas de la Administración electrónica. Será necesario por tanto un importante esfuerzo de coordinación y convergencia, además de una visión sólida y unificada con los objetivos claros y las responsabilidades definidas.

   Por lo que respecta a la educación se deberá adecuar el sistema educativo del ciudadano a la sociedad del conocimiento, mediante la flexibilización de las estructuras y la reinvención del sistema mediante la inclusión de nuevas herramientas y programas educativos, con el fin de favorecer el aprendizaje permanente del ciudadano y la transformación real hacia la sociedad del conocimiento.

Además de estas recomendaciones, se debería iniciar un proceso, bajo un consenso político, para la modernización de las Administraciones Públicas. Asumiendo la diferencia entre ciclo político y ciclo económico en la resolución de asuntos a largo plazo (diseño de pensiones y sanidad, envejecimiento de la población, creación de capital humano y educación, etc.), el primer paso del proceso de modernización de las Administraciones Públicas sería la asunción de un compromiso político serio que permitiera llevar a cabo el lanzamiento de un programa agresivo de medidas de modernización. Dicho programa debería estar encabezado por un Comité de Sabios, integrado por profesionales del sector público, del sector privado y políticos cuya función sería la de dirigir y responsabilizarse de la ejecución del mismo**,** bajo la dependencia directa del máximo nivel político.

Una reflexión sobre posibles áreas de Externalización de Servicios Públicos

- Anexo -

Una vez comentada la situación actual del Sector Público Español y sus alternativas en cuanto a posibles directrices en la privatización o externalización de parte de sus servicios en el capítulo 3 ("*Las Administraciones Públicas en el Siglo XXI*") del cuerpo principal del documento, se propone a continuación y a título de ejemplo un escenario futuro de la externalización de los servicios del sector público español.

Para ello se muestra un esquema matricial, cuyas filas representan las principales funciones ofrecidas por las Administraciones, y las columnas representan los diferentes procesos por los que evoluciona la función o servicio hasta su provisión final. De esta forma, desde la planificación a nivel directivo de un servicio hasta su provisión operativa, existen procesos que podrían ser objeto de acuerdo para su provisión por el sector privado y otros procesos que, fundamentalmente debido a la condición estratégica de los mismos, deben permanecer como propios de las Administraciones Públicas.

Los criterios seguidos para analizar la posible externalización de funciones son:

- **Eficiencia.** Entendida en términos económicos: aquellos procesos que una empresa sea capaz de realizar a un coste inferior al que lo harían las Administraciones (bien por haber alcanzado el tamaño mínimo eficiente de la actividad, bien por haber optimizado los procesos de la misma) podrían ser externalizados.

- **Eficacia.** En términos de calidad de ejecución del servicio: aquellos procesos en los que la empresa privada demuestre unas mejores capacidades, mayores competencias o conocimientos específicos, son susceptibles de ser externalizados.

Los servicios (filas) se exponen en la matriz según la siguiente clasificación:

- Administración general
- Asuntos Exteriores

- Justicia
- Defensa, protección civil y seguridad ciudadana
- Seguridad social, protección y promoción social
- Seguridad Social gestionada por las CC.AA.
- Sanidad
- Educación
- Cultura
- Fomento e Infraestructuras
- Medio Ambiente
- Investigación
- Ciencia y Tecnología
- Agricultura, Pesca y Alimentación
- Comercio y Turismo
- Industria
- Transferencias a otras Administraciones Públicas

Los procesos (columnas) por los que evolucionará cada servicio se han clasificado en tres grupos: procesos de Dirección, de producción y de soporte:

- **Procesos de Dirección:**
    - **Dirección estratégica, financiera y operativa:** se entiende por Dirección estratégica la definición y planificación de directrices y políticas de actuación generales de aplicación a cada servicio, considerando el aspecto legal, político y normativo. La Dirección financiera se responsabiliza de la definición y distribución de los presupuestos asignados por servicio. Por último, la Dirección operativa es la dirección táctica de la producción del servicio y de los servicios de soporte.

- **Dirección de Recursos Humanos:** se entiende por Dirección de RRHH la definición de la estructura organizativa, organigrama, requerimientos de personal según perfiles, definición de políticas de formación, etc. Actúa sobre el área de servicios de gestión del personal.

- **Asesoramiento y apoyo administrativo:** el Asesoramiento comprende el apoyo a Dirección en todas las materias posibles (financiero, estratégico, RRHH, etc.), constituyéndose como "consejo estratégico". El apoyo administrativo de Dirección es básicamente la actividad de secretariado.

➢ **Procesos en la producción del servicio:**

- **Atención al "cliente" (presencial y por otras vías):** bien sea atención directa al "cliente", desde el punto de vista informativo, orientativo e incluso de tramitación de gestiones administrativas al ciudadano, quedándose registrado en los procesos de gestión interna, como atención al "cliente" por otras vías, es decir, la atención al "cliente" no presencial, (on-line, centro telefónico de atención al "cliente", etc.).

- **Procesos de gestión interna, producción del servicio, normas y operacional:** la producción del servicio desde la perspectiva normativa se encarga de la aplicación, comprobación del cumplimiento de la normativa y leyes en el acceso al servicio, siguiendo la definición y directrices marcadas por la Dirección Estratégica. Desde el punto de vista operacional, se realiza la gestión de la provisión del servicio, una vez observado el cumplimiento de la normativa en el proceso anterior.

- **Procesos de soporte:**

  - **Comunicación (externa e interna):** la Comunicación externa se responsabiliza de la imagen pública del programa, servicio u organismo considerado, realizando acciones como campañas publicitarias a la sociedad, conferencias de prensa, etc. La Comunicación interna se encarga de la divulgación de la información y novedades dentro de la organización (normativas) y de la cultura organizacional de la empresa, utilizando medios como revista interna, Intranet, etc.

  - **Servicios informáticos, redes y comunicación:** los Servicios informáticos son los responsables de la implantación, desarrollo y mantenimiento de la infraestructura informática para la provisión del servicio. El servicio de redes y comunicación se encarga del establecimiento y mantenimiento de redes y comunicaciones (alojamiento de aplicaciones y hardware, etc.) necesarios para la provisión del servicio.

  - **Servicios logísticos y de transporte:** los servicios logísticos son los encargados del suministro y abastecimiento de todo tipo de materiales consumibles, energía eléctrica, material administrativo y la gestión de almacenes. Los servicios de transporte se responsabilizan de la gestión y mantenimiento de la flota de vehículos utilizados al servicio del funcionario.

  - **Estudios e investigación:** el servicio de estudios e investigación tiene como objetivo la elaboración de informes, estadísticas, documentación de investigación en determinados temas, etc.

- **Servicios de mantenimiento general:** bajo el servicio de mantenimiento general se entiende el mantenimiento de edificios, limpieza, catering y restauración, etc.

Funciones \ Procesos	Dirección estrategica, financiera y operativa	Dirección de Recursos Humanos	Asesoramiento y apoyo administrativo	Atención al cliente (presencial y otras vías)	Procesos de gestión interna	Comunicación (externa e interna)	Servicios informáticos, redes y comunicación	Servicios logísticos y de transporte
	DIRECCIÓN			PRODUCCIÓN		SOPORTE		
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO			X	X			X	X
ASUNTOS EXTERIORES			X	X			X	X
JUSTICIA			X	X			X	X
DEFENSA, PROTECCIÓN CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA			X	X			X	X
SEGURIDAD SOCIAL, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL		X	X	X		X	X	X
SANIDAD		X	X	X		X	X	X
EDUCACIÓN		X	X	X		X	X	X
CULTURA		X	X	X		X	X	X
FOMENTO E INFRAESTRUCTURAS		X	X	X	X	X	X	X
MEDIO AMBIENTE		X	X	X			X	X
INVESTIGACIÓN		X	X	X	X	X	X	X
CIENCIA Y TECNOLOGÍA		X	X	X	X	X	X	X
ECONOMÍA Y HACIENDA			X	X			X	X
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN		X	X	X		X	X	X
COMERCIO Y TURISMO		X	X	X	X	X	X	X
INDUSTRIA		X	X	X	X	X	X	X
TRANSFERENCIAS A OTRAS ADMONES. PÚBLICAS			X	X		X	X	X

X = Externalizable

Una vez expuesta la propuesta de la externalización de servicios del sector público, se hace mención a determinadas consideraciones en cada una de las áreas, sin pretender con ello ser exhaustivos y abarcar todos y cada uno de los servicios objeto de externalización.

- **Defensa**. Según el artículo 149 de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de Defensa y Fuerzas Armadas. No procedería la externalización de gran parte de los servicios a la empresa privada, puesto que podría peligrar la seguridad nacional.

- **Justicia**. Aunque según el artículo 149 de la Constitución Española, el Estado tiene competencia en materia de administración de la Justicia, por lo que no pueden ser

externalizables a la empresa privada muchas de las actividades propias de la Justicia, *"con- frecuencia la justicia hace lo que otras instituciones podrían hacer igual o mejor o a menor coste. Es necesario*[1] *desjudicializar muchos conflictos que ahora van a los juzgados por motivos administrativos o bien son susceptibles de soluciones no judiciales"*. Siguiendo el ejemplo de Hacienda, el arbitraje debería tomar mayor peso especifico y ser la mejor vía en la búsqueda de mayor agilidad y eficiencia en el procedimiento.

- **Educación**. En materia de la Educación al ciudadano, es conveniente ahondar en la intervención de la iniciativa privada en la impartición de la enseñanza. De esta forma y a título de ejemplo, la privatización de la educación a través del cheque escolar fomentaría la mejora de la enseñanza en los colegios, por favorecer la competitividad entre las instituciones y garantizaría la libre elección de centros. Sin embargo el reconocimiento de ciertos títulos universitarios no debe ser externalizado, para garantizar la imparcialidad de los mismos. La Biblioteca Nacional, en la prestación de servicios como la orientación e información bibliográfica, préstamo interbibliotecario y reproducción de documentos, se considera externalizable en términos de eficacia. El Consejo Superior de Deportes, en su función de aprobación de estatutos y reglamentos de las Federaciones de Deporte, elaboración de propuestas para el establecimiento de las enseñanzas mínimas de las titulaciones de técnicos deportivos especializados, etc. no debe ceder su gestión al sector privado por motivos de riesgo moral.

- **Fomento**. En cuanto a servicios públicos como Correos, aeropuertos nacionales o la Empresa Nacional de Autopistas sería recomendable estudiar su privatización, como una de las medidas para reducir el gasto del Estado y buscar mayor eficiencia y calidad en su prestación de servicios. Además se podría externalizar el servicio de metrología, encargado de la custodia y conservación de los patrones nacionales de las unidades de medida y ejecución de proyectos de I+D en el ámbito metrológico.

-

[1] *"Reforma judicial y economía de mercado"*, VII Premio Círculo de Empresarios, julio 2.001. Francisco Cabrillo y Santos Pastor.

- **Trabajo y Asuntos Sociales**. Según el artículo 42 de la Constitución Española, "Los poderes públicos mantendrán un régimen publico de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres", no indicando la CE la forma de prestación de los servicios de asistencia social y desempleo, con lo que podría ser parcialmente externalizable. En el caso de la Securité Sociale, aunque controlada por el Estado francés, se constituye como entidad colegial, existiendo el plan futuro de permitir a las empresas el poder elegir entre la Seguridad Social y otras entidades mutualistas privadas para cotizar. El reconocimiento de prestaciones económicas a través de la definición de normativas (jubilación, incapacidad permanente o temporal, muerte y supervivencia, etc.) debe permanecer como servicio público en términos de objetividad.

Los gastos en pensiones siguen y seguirán aumentando con el actual sistema por lo que es cada vez más urgente llevar a cabo una transición gradual a un sistema de tres pilares. Uno obligatorio, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, que garantice la pensión básica que decida el Parlamento para todos los ciudadanos.

Un segundo pilar, también obligatorio, de capitalización del ahorro privado y, un tercero voluntario, también de capitalización privada.

La privatización de las pensiones a través de los sistemas de capitalización, es una asignatura pendiente cuya gestión debe ser transferida al sector privado y su eficiencia contrastada por la competencia del mercado. La aplicación de esta subsidiariedad exige paralelamente la delegación en las Administraciones Públicas de los servicios de vigilancia de dichas actividades para que se desarrollen con calidad, eficacia y dentro de unas reglas de juego de seguridad y competencia. La búsqueda de empleo puede ser realizada a través de agencias externas así como la

ejecución de cursos de formación para desempleados, Escuelas Taller y Casas de Oficio, permaneciendo la regulación de los programas y el establecimiento de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas en manos del sector público, también por garantizar la objetividad en su regulación.

- **Exterior**. La proyección exterior en sus competencias propias, es de compleja externalización. No obstante, en la cultura y en la cooperación al desarrollo, si no totalmente externalizable, puede ser compartida con el sector privado. De hecho, las Fundaciones privadas pueden complementar la actuación de la Administración. Asimismo la acción comercial y económica puede en parte ser externalizada o exigir que el empleado público encargado de la promoción comercial en el exterior así como de la representación de España en instituciones financieras internacionales, haya tenido una experiencia empresarial o tenga una formación académica fuerte en este área (por ejemplo en programas de desarrollo de directivos en escuelas de negocio).

- **Hacienda**. En Hacienda, el Ministerio estudia la creación de un arbitraje tributario para acelerar la resolución de conflictos con el contribuyente y evitar el atasco de los Tribunales económico-administrativos. Ésta es una de las propuestas del informe de la Comisión de Expertos para la reforma de la Ley General Tributaria. Este "arbitraje tributario" debería ser externalizado, de forma que sería un recurso administrativo, resuelto por un órgano especializado e independiente de las Administraciones, que se aplicaría a las materias más sencillas de fácil verificación. El arbitraje debería ser gratuito y resolver los conflictos en un plazo de 45 días desde la presentación del escrito de interposición. Esta iniciativa por parte de Hacienda se observa como muy positiva y debería profundizarse en la externalización del arbitraje tributario con el fin de agilizar algunos contenciosos con el ciudadano. De igual forma, la gestión de la Lotería Nacional es susceptible de ser externalizada, no siéndolo la formación, conservación y revisión del catastro inmobiliario, para evitar un posible riesgo moral. En cuanto a los estudios fiscales, consistentes en la investigación, estudio y asesoramiento económico y jurídico en

las materias relativas a los ingresos y gastos públicos y su incidencia sobre el sistema económico y social, pueden ser realizados por empresas externas. La administración tributaria no puede ser externalizable por la potestad sancionadora que implica. En cuanto a la gestión de la recaudación de tributos, ésta se considera parcialmente ejecutable por parte de la empresa privada, con el objetivo de conseguir mejores resultados en términos de eficiencia. De esta forma sería necesario un estudio que conllevara la definición de aquellas funciones externalizables en lo referente a la gestión de la recaudación de tributos.

- **Interior**. En el caso del sistema penitenciario español, las funciones de vigilancia y de seguridad en las prisiones, son susceptibles de externalización al sector privado, tal y como se realiza en otros países. De igual forma, las funciones realizadas por Protección Civil pueden quedar tan sólo en la definición de la estrategia y políticas de actuación en el ámbito público, externalizándose al ámbito privado la ejecución de los servicios, de forma análoga a como se viene realizando en Estados Unidos. La Policía y la Guardia Civil no son susceptibles de externalización por motivos de seguridad nacional. Respecto a los servicios de la Dirección General de Tráfico como las autorizaciones para conducir y la expedición de permisos de conducción, pueden ser externalizables. Asimismo todos los servicios de información de carreteras y similares de atención al público son susceptibles de externalización.

- **Agricultura, Pesca y Alimentación**. En Agricultura, sería conveniente una mayor participación de la iniciativa privada en las directrices agrícolas, de forma que no solamente estén involucrados agricultores y funcionarios sino también cooperativas y agroindustrias de manera más profunda. El trabajo conjunto de todos los agentes implicados desde el punto de vista público y privado en el control y diseño de las estrategias agrícolas en la parte de normativa que corresponde a España sería beneficioso para el sector. Además, acciones como la investigación de la semilla, cultivos, productos químicos y fertilizantes, la programación, la dirección y la coordinación de estudios sectoriales, la realización de informes de coyuntura y el análisis de evolución y la previsión sectorial en el ámbito de la agricultura, el

análisis de la estructura básica de los precios y los factores causantes de la evolución deberían contar con mayor participación privada.

- **Sanidad**. Según el artículo 43 de la Constitución Española, "Se reconoce el derecho a la protección de la salud" y "Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto", no indicando la CE el modelo de prestación de los servicios en asistencia sanitaria. Se considera un servicio de suministro público pero de producción externalizable. La implantación de determinadas medidas que fomenten la competitividad entre instituciones sanitarias, como la existencia de un cheque sanitario, favorecerá la mejora del servicio. El registro, evaluación, autorización y control de medicamentos, siguiendo un criterio de imparcialidad, es conveniente que permanezca en manos del sector público aunque con la asesoría de organizaciones profesionales expertas en el tema. Por el mismo argumento la promoción y fomento de los derechos de los consumidores debe permanecer como gestión pública. El establecimiento, ordenación y sistematización de atención de prestación sanitaria deben permanecer bajo el paraguas del sector público, siguiendo los criterios de riesgo moral y equidad y posible fallo del mercado, no así las prestaciones sanitarias en si mismas (producción), que pueden ser externalizadas. En el ámbito del sistema sanitario público y en los hospitales en España se observa la tendencia a la contratación externa de servicios, siendo los más desarrollados los servicios hosteleros, además de la externalización del servicio de la compra y la logística de distribución de la gestión de suministros, que solucionan problemas de espacio y atienden a términos de eficiencia, ya que se consigue su gestión al menor coste posible, dedicando estos metros cuadrados a otras actividades asistenciales.

- **Medio Ambiente**. Los servicios de Medio Ambiente no pueden ser, en general, externalizados, por motivo de objetividad en términos de protección del medio ambiente, inspección y potestad sancionadora, como pueden ser la realización del

Plan Hidrológico Nacional o la Fiscalía del Medio Ambiente. La vigilancia de los montes, de los Parques Nacionales, de la flora y la fauna sí puede ser externalizable.

- **Economía**. La Oficina del Censo Electoral, con el objetivo de garantizar la imparcialidad en la preparación y exposición de listas, tramitación del voto por correo, envío de tarjetas censales, etc. en procesos electorales, debe ser un servicio público. El Tesoro Público y la política financiera del Estado deben permanecer como servicios públicos. Sin embargo, los servicios de elaboración de informes estadísticos pueden ser traspasados al ámbito privado.

Por objetividad, la defensa de la competencia no debe ser externalizada, ya que el servicio que proporciona es el de realizar estudios para el asesoramiento de la desregulación y liberalización de sectores económicos, aunque convendría profundizar en la colaboración de la empresa privada ya sea de forma individual o a través de organizaciones profesionales o empresariales.

La supervisión de los mercados de valores españoles es un servicio que debe permanecer público también por motivos de equidad e imparcialidad. Servicios como la vigilancia de las condiciones de competencia en el mercado de telecomunicaciones y de la correcta formación de los precios ejerciendo de órgano arbitral en los conflictos que surjan en el sector constituye un servicio público de provisión pública y según la Ley 12/1997, debe actuar en beneficio de los ciudadanos (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones). De esta forma y en términos generales, se aboga por la gestión indirecta de los contratos públicos, a través de empresas privadas y con un cierto control de la Administración.

Los estudios y estadísticas de índole económica e información sobre el comercio internacional (realizados por el Instituto de Estudios Turísticos e Instituto Español

de Comercio Exterior) son parcialmente externalizables. Lo referente a la emisión de moneda y timbre no es susceptible de externalización. Sin embargo la ejecución de los servicios que permiten estas operaciones sí lo son.

- **Ciencia y Tecnología**. En Ciencia y Tecnología sería muy positiva la participación de la empresa privada en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, en el diseño de planes de desarrollo y asimismo en la participación en la elaboración del Plan Tecnológico Nacional, para la aportación del conocimiento y amplia experiencia del sector privado. La clave es que los institutos públicos de investigación (como el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias) funcionen estrechamente conectados con el sector empresarial y con las universidades incluso en la definición estratégica de las líneas de investigación.

El caso es similar en las competencias del Centro de Investigación Energética, Medioambiental y Tecnológica donde en la búsqueda de mejorar la utilización de los recursos y sistemas de generación de la energía, desarrollar fuentes energéticas alternativas y resolver los problemas de las empresas españolas en el ámbito de la energía y su repercusión en el medio ambiente debe contarse con la colaboración privada.

En términos generales, es recomendable fomentar el intercambio y las transferencias entre entidades públicas y privadas de investigación, agilizando la circulación de investigadores entre ellas y eliminando o mitigando las suspicacias mutuas existentes en la actualidad. Tanto la ejecución de servicios en el Instituto Español de Oceanografía, como la elaboración, coordinación y gestión de programas de investigación sobre recursos vivos marinos puede pasar al ámbito privado. Sin embargo los servicios de representación en los foros científicos internacionales relacionados con la oceanografía y las pesquerías en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Economía deben quedarse como públicos. En cuanto a los estudios geológicos, hidrogeológicos, geotécnicos,

ambientales y de recursos minerales desarrollados por el Instituto Geológico y Minero de España, al igual que los casos anteriores, puede considerarse externalizable en su faceta de producción, si bien no en su definición de líneas de actuación, que para ofrecer un servicio mínimo en temas de interés no lucrativos, deben continuar siendo gestionados públicamente.

El servicio público de producción privada de la financiación de proyectos de I+D con recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional debe permanecer en el ámbito público por estar gestionando fondos públicos. La concesión y protección de patentes y marcas, por cuestión de imparcialidad debe pertenecer en su provisión y producción al ámbito público, con lo cual no se considera externalizable.

- **Áreas comunes**.

  - **Área de informática**. En el área de informática, presente en todas las organizaciones, la externalización ofrece unas enormes ventajas potenciales para el sector público en sus funciones de elaboración y aplicación del plan informático, la gestión de la infraestructura técnica que precisen los distintos centros directivos y unidades del mismo, así como el asesoramiento y asistencia técnica en tecnologías de la información, de diseño y desarrollo de aplicaciones (portal A2E para empleados y A2C para ciudadanos), mantenimiento de aplicaciones, alojamiento de aplicaciones y de hardware, operación de sistemas e incluso impresión, backups, etc., todo ello bajo garantía rigurosa de confidencialidad y seguridad en la protección de los datos.

  - **Procesos de atención al "cliente"**. En el ámbito de la prestación de los servicios al ciudadano y empresas, la externalización integral de funciones como la definición y desarrollo de servicios a ofrecer al "cliente"; la planificación y gestión de recursos (materiales y

humanos) necesarios para prestar el servicio; la gestión de los diferentes canales habilitados para la prestación de los servicios públicos como son Internet, centro de atención telefónica al "cliente" e incluso atención presencial; la detección y mejora de nuevos servicios y el seguimiento de la calidad del servicio, externalización integral, tendría como consecuencia una mejora en el servicio de atención al ciudadano.

- **Procesos de gestión internos (back-office)**. Sin embargo en todo aquello que requiere procesos de gestión internos propios de las Administraciones, no es recomendable la externalización.

- **Comunicación**. En el área de la comunicación, serían externalizables funciones como la realización de campañas de publicidad y divulgativas y el diseño de programas y materiales de comunicación interna y externa de los procesos de cambio emprendidos.

- **Gestión de los Recursos Humanos**. Por otra parte, la externalización de la planificación y gestión de los recursos humanos en todos los organismos públicos posibilita la liberación de funcionarios de este tipo de tareas, favoreciendo la concentración de sus energías en las funciones fundamentales de las Administraciones Públicas.

- **Control y auditoría**. El servicio de Control y auditoría es externalizable en todas las instituciones públicas.

- **Servicios de consultoría**. En la gestión de las administraciones publicas se debería considerar el asesoramiento por parte de la empresa privada, con el fin de conseguir tanto una mayor objetividad como una modernización de la gestión y en la revisión y

reorganización de los procesos, y la detección y mejora de nuevos servicios.

- **Servicio de logística y distribución**. También es externalizable el servicio de logística y distribución de suministros, que elimina los problemas de espacio del sector público y consigue la gestión de suministros al menor coste posible de forma que se puede dedicar espacio a otras actividades.

- **Gestión de compras**: La gestión de compras de material no estratégico, como el material de oficina, podría delegarse completamente al sector privado**.**

- **Formación**. La formación del funcionario público en materias específicas (por ejemplo en Hacienda Pública, técnicas de administración y gestión financiera y tributaria, de elaboración de presupuestos y gasto público, etc.) y de desarrollo personal (técnicas de dirección, de gestión de equipos, etc.) se debería externalizar a empresas que tengan las capacidades y habilidades con experiencia en la formación en todos los ámbitos.