

[Leandro N. Carrera](#) & [Patrick J. Dunleavy](#)

## ¿Por qué no consigue crecer la productividad del gobierno? La nueva gestión pública y la seguridad social del Reino Unido

**Article (Published version)  
(Refereed)**

**Original citation:**

Carrera, Leandro N. and Dunleavy, Patrick (2011) *¿Por qué no consigue crecer la productividad del gobierno? La nueva gestión pública y la seguridad social del Reino Unido*. PUBLIC: butlletí de l'Institut de Governança i Direcció Pública d'ESADE, 22 (Jan). ISSN 2013-2506

© 2011 The Authors

This version available at: <http://eprints.lse.ac.uk/31681/>

Available in LSE Research Online: January 2014

LSE has developed LSE Research Online so that users may access research output of the School. Copyright © and Moral Rights for the papers on this site are retained by the individual authors and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any article(s) in LSE Research Online to facilitate their private study or for non-commercial research. You may not engage in further distribution of the material or use it for any profit-making activities or any commercial gain. You may freely distribute the URL (<http://eprints.lse.ac.uk>) of the LSE Research Online website.



## ¿Por qué no consigue crecer la productividad del gobierno? La nueva gestión pública y la seguridad social del Reino Unido

La productividad es una medida clave del rendimiento, que consiste en la ratio de los resultados obtenidos con respecto a los inputs utilizados para producirlos. Por lo menos desde la década de los años ochenta, los estudiosos de la gestión pública han analizado los determinantes de la productividad entre las organizaciones del sector público, reflejando el enfoque adoptado por los economistas del sector privado por lo menos desde la década de los cincuenta (Solow, 1957). Sin embargo, la mayor parte de los trabajos empíricos sobre la gestión pública se han centrado en determinadas áreas descentralizadas, como los departamentos de policía, las oficinas de correos, etc., en las que pueden compararse los registros de múltiples productores locales (véase Garricano y Heaton, 2007; Lehr y Lichtenberg, 1998; Mukhopadhyay et al., 1997). Pocos estudios empíricos se centran en organismos públicos del gobierno central, que son únicos y no pueden compararse con ningún órgano equivalente. Las comparaciones del rendimiento a lo largo del tiempo son posibles en este caso; sin embargo, históricamente se ha carecido de datos anuales fiables para construir ratios de productividad coherentes a través del tiempo.

10/01/2011 - Leandro N. Carrera & Patrick J. Dunleavy

En este trabajo tratamos de llenar este vacío analizando la codependencia a largo plazo de los cambios e innovaciones organizativos sobre la productividad dentro de una de las mayores áreas centralizadas de cualquier democracia liberal: el sistema de seguridad social. Mirando al Reino Unido, teorizamos que el predominio de una cultura conservadora entre los altos directivos públicos explica por qué la productividad se ha mantenido prácticamente plana durante los últimos veinte años, a pesar de que se remodeló el gigantesco departamento en cuestión con un programa de cambio considerable.

### La administración de la seguridad social en el Reino Unido

En términos de política pública comparada, el estado del bienestar británico ha sido durante mucho tiempo a medio camino entre el minimalismo de la prestación en los Estados Unidos y la generosidad de los estados miembros más antiguos de la Unión Europea. A pesar de ello, el valor anual de todas las prestaciones sociales pagadas en 2008 en el Reino Unido ascendió a 129.000 millones de libras esterlinas, y el gasto total del gobierno en protección social fue de casi 137.000 millones de libras esterlinas, es decir, el 12% del PIB del país (HMT, 2009). En la actualidad el sistema de seguridad social es administrado por un departamento principal, el Departamento de Trabajo y Pensiones (DWP), que es una "agencia de transferencia" clásica en la conocida tipología del bureau-shaping (Dunleavy 1991).

### Suscripciones

- Quiero recibir **PUBLIC**  
 Quiero darme de baja



### Partners

Promotores:



Twitter

El contexto político y organizativo de la prestación de la seguridad social ha cambiado mucho en el período transcurrido desde 1988, que es a partir de cuando se dispone de datos útiles. Los cambios fundamentales que se han producido durante este período han sido los siguientes:

- Una rápida sucesión de cambios legislativos (32 leyes distintas en veinte años) y la frecuente rotación de los principales ministros (12 veces en el período), a pesar de haberse producido un único cambio de partido de gobierno, en 1997, cuando se pasó del Partido Conservador al Partido Laborista.
- Grandes cambios en el programa de políticas en este ámbito, siempre orientados a la introducción de nuevas prestaciones y a la eliminación gradual de las antiguas.
- Cambios en la arquitectura macroorganizativa de la administración de las prestaciones de la seguridad social. Desde finales de la década de los ochenta y a lo largo de la década de los noventa, durante el apogeo de las reformas de la Nueva Gestión Pública (NGP), distintos organismos ejecutivos asumieron la responsabilidad de pagar las prestaciones concretas, recaudar las contribuciones, etc. En 2001 tuvo lugar una reorganización clave, cuando los ministros laboristas fusionaron los distintos organismos en un único Departamento de Trabajo y Pensiones.
- El uso de las TIC y de contratistas conformó una fuerte dinámica en el desarrollo administrativo de la seguridad social desde principios de la década de los noventa, con una importante externalización en 1992, que se renovó de manera más amplia en 1998. La inversión en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como en consultorías y en proyectos de construcción con iniciativas de financiación privada, aumentó considerablemente durante el gobierno de Tony Blair, al principio de la primera década del siglo xxi. Los ministros laboristas argumentaron que estaban respondiendo a la falta de inversión generalizada de los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y John Major (desde 1979 hasta 1997).
- Cambios para modernizar las tecnologías de la información y los edificios de la seguridad social. Al principio de la década de 2000 el Departamento de Trabajo y Pensiones inició una transición masiva de los sistemas basados en papel y los contactos cara a cara en las oficinas a los contactos con los clientes basados en el teléfono. Así mismo, también se intentó lograr la integración de los servicios del mercado de trabajo con los pagos de la seguridad social. Ambos cambios comportaron nuevas grandes inversiones en sistemas TIC y en nuevos edificios.

Nuestro análisis principal abarca el período comprendido entre 1998 y 2008. Dado que diez años sigue siendo una perspectiva relativamente limitada, también hemos realizado un análisis a un plazo más largo de veinte años, que abarca el período comprendido entre 1988 y 2008 y que analiza las tendencias de la productividad a partir de datos públicos del Departamento de Trabajo y Pensiones y de la Office for National Statistics.

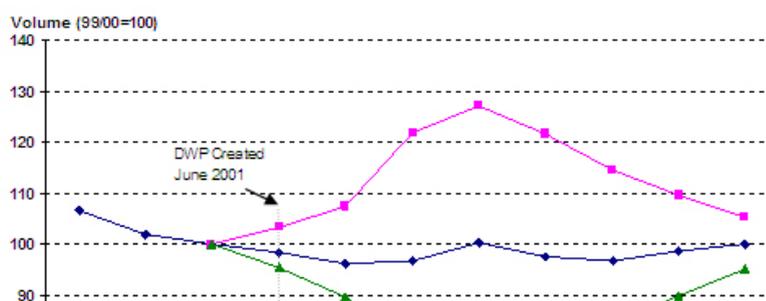
#### a) Principales series de productividad:

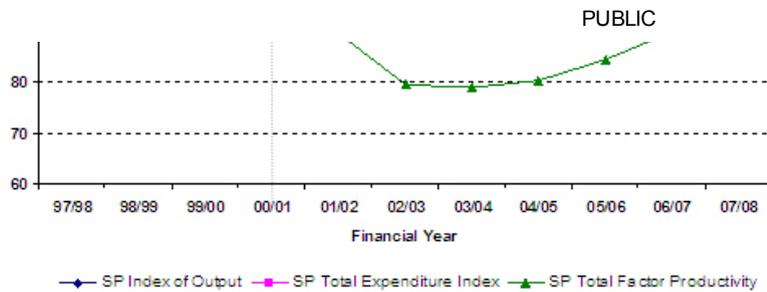
Estas series se basan en los volúmenes de resultados para catorce prestaciones distintas.[i] Dado que la responsabilidad del pago de algunas prestaciones menores de "protección social" se transfirió del Departamento de Trabajo y Pensiones (y su departamento predecesor) a otros departamentos del gobierno durante el período objeto de análisis, hemos excluido estas prestaciones de nuestros cálculos, con el fin de garantizar que nuestra medición de los resultados sea totalmente comparable a lo largo del tiempo.

Los volúmenes de resultados se ponderaron con arreglo a la proporción del total de costes administrativos en los que se incurrió para procesar las nuevas solicitudes de prestaciones (las peticiones) y para mantener el número de casos de prestaciones existentes (las cargas). Para el período 1988-2008 los datos públicos cubren únicamente el número de casos del departamento. La figura 3 muestra nuestros resultados para los cálculos de la productividad total de los factores.

La tendencia general de la productividad que se muestra aquí disminuyó a partir del ejercicio 1999-2000. El descenso se acentuó en 2001-2002 a causa de la creación del nuevo Departamento de Trabajo y Pensiones integrado, junto con una inversión considerable en tecnologías de la información y en consultoría de gestión, que se triplicó con creces, pasando de los 94 millones de libras en 2001-2002 a los 306 millones de libras en 2003-2004.[ii] Sin embargo, la figura 1 también muestra que a partir de 2004-2005 se alcanzaron aumentos de productividad con arreglo a un patrón sorprendentemente coherente.

**Figura 1. La productividad de la seguridad social (1998-2008)**





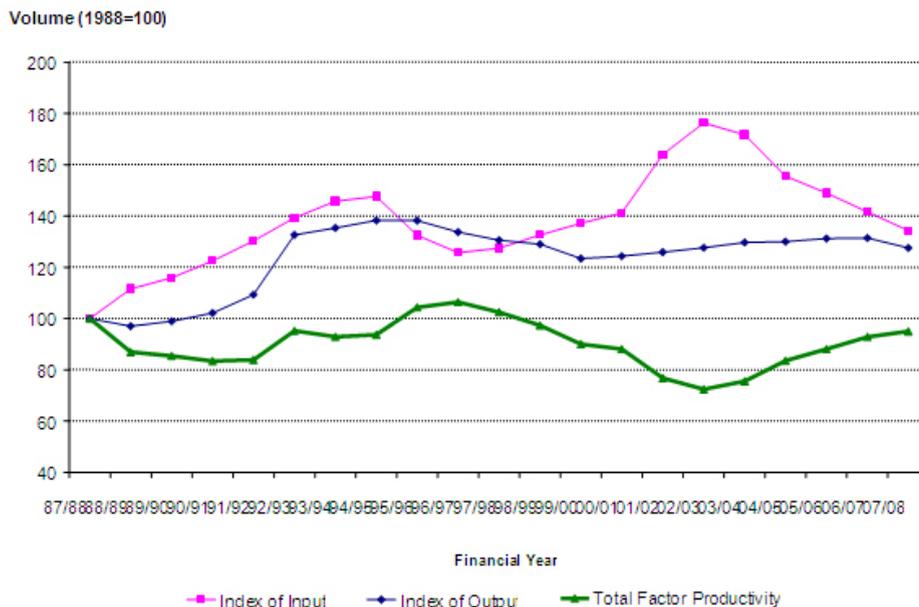
### b) Series de productividad a más largo plazo:

La figura 2 muestra nuestras estimaciones de productividad para el período más largo comprendido entre 1988 y 2008. La medida de la producción de la "seguridad social" utilizada aquí incluye algunos pequeños elementos de pagos de transferencias no realizados por el Departamento de la Seguridad Social/Departamento de Trabajo y Pensiones. Para mantener la coherencia, hemos incluido los gastos administrativos pertinentes en las series de inputs. La figura 2 muestra que durante todo el período ha habido dos caídas y dos recuperaciones en la productividad total de los factores. El efecto neto en veinte

años ha sido dejar la productividad total de los factores de la seguridad social prácticamente sin cambios.

En general, el patrón de las figuras 1 y 2 es el de una productividad casi plana. Ambos gráficos muestran que la productividad en 2008 fue en realidad menor que al comienzo de la serie (1988 y 1988, respectivamente). En la siguiente sección consideramos los factores que pueden ayudar a explicar este estancamiento relativo.

**Figura 2. Estimaciones a largo plazo de los cambios en la productividad de la seguridad social, desde 1988**



### La productividad plana y la resistencia cultural a los cambios de la era digital

Dunleavy et al. (2006) sugieren con insistencia que la lenta transición de la cultura organizacional del Departamento de Trabajo y Pensiones desde la Nueva Gestión Pública (NGP) hacia los patrones de la gobernanza de la era digital (DEG) es una influencia clave en el estancamiento global de la productividad en las dos décadas desde 1988. Apuntan a un patrón general de predominio primero y a la posterior decadencia de las ideas de la NGP en la gestión pública de los estados industriales avanzados, centrándose en tres temas -desagregando las grandes burocracias en organismos o unidades menores; introduciendo la competencia y la subcontratación; y la incentiviación. Abogan por una transición general hacia un paradigma alternativo de gobernanza de la era digital desde el comienzo de la década 2001-2009 que se centra en tres ejes ortogonales: la reintegración y la unión de los servicios; el holismo basado en las necesidades, con la remodelación de las estructuras internas en torno a los grupos de clientes, y la digitalización.

En estos términos la cultura organizativa del sistema de seguridad social del Reino Unido ha sido siempre muy conservadora con respecto a la adopción de las nuevas tecnologías. Estudios realizados desde comienzos de la década de 1990 han demostrado que el departamento de aquel entonces (el Departamento de la Seguridad Social, DSS) tenía programas de inversión en tecnologías de la

Departamento de la Seguridad Social, DSS) tenía programas de inversión en tecnologías de la información que estaban desfasados (Margetts 1991, 1998). Incluso a finales de la década de 1990 la prestación del servicio a través de Internet era casi inexistente (Dunleavy et al. 1999).

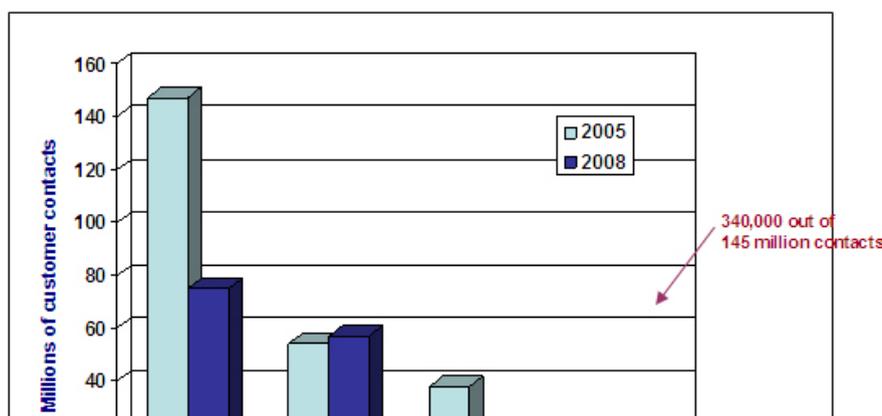
En aquella época en el departamento (DSS) había tres problemas principales en cuanto a la cultura organizativa que se extendieron a la reforma realizada bajo el Departamento de Trabajo y Pensiones. En primer lugar, los propios altos funcionarios con poca o nula formación en tecnologías de la información no creían que los hogares y las personas que recibían prestaciones sociales fueran a tener nunca acceso a Internet. Sin embargo, en 2008 los altos directivos del Departamento de Trabajo y Pensiones descubrieron con sorpresa que el 51% de sus clientes ya tenían acceso a Internet de banda ancha. En segundo lugar, los funcionarios consideraban que la web no era sino un mero lugar en el que publicar anuncios informativos estáticos, y no tenían intención alguna de crear una experiencia web más interactiva. Y, en tercer lugar, el poder de organización interna en materia de política sobre las TIC estaba concentrado en funcionarios (de edades próximas a los 50 y los 60 años) que gestionaban unos sistemas de ordenador central dotados de un gran presupuesto que concebía los procesos web como algo suplementario y económicamente trivial (y por tanto organizativamente irrelevante).

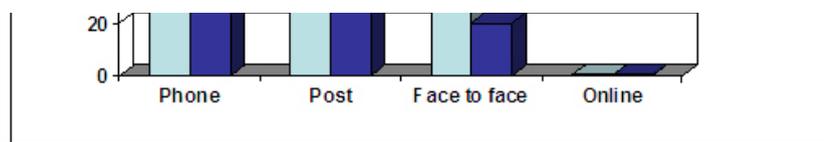
La herencia cultural de su predecesor DSS dominó en el recién creado Departamento de Trabajo y Pensiones a partir de 2001. Teniendo en cuenta el acceso prácticamente universal que sus clientes tenían al teléfono, los administradores rediseñaron prácticamente todos los procesos de solicitud de las principales prestaciones en torno a los contactos telefónicos y los grandes centros de atención telefónica. La única parte de las actividades del Departamento que no pasó totalmente a los procesos basados en el teléfono fue un legado de la Employment Services Agency (actualmente absorbida por el Departamento de Trabajo y Pensiones). Sus servicios de mercado de trabajo y de búsqueda de empleo, denominados Job Centre Plus (JCP), siguieron haciendo hincapié en el contacto cara a cara con todas las personas en edad de trabajar que recibían prestaciones, tras un registro inicial a través del centro de atención telefónica. El conservadurismo también tenía mucha fuerza en el interior del JCP: los clientes no podían acceder a la web dentro de las instalaciones de este servicio, y sólo podían ver pasivamente las ofertas de empleo en unos "quioscos" de baja funcionalidad (Dunleavy et al. 2009). Sin embargo, los servicios de información sobre el mercado laboral que el Job Centre Plus prestaba al público en general se trasladaron a unas páginas web, que en 2007 ya alojaban el 40% de todas las ofertas de trabajo en el Reino Unido y habían generado un enorme volumen de tráfico. Sin embargo, ello no se trasladó en modo alguno a sus transacciones con los desempleados.

La figura 3 muestra que los procesos basados en el papel resultaron extraordinariamente resistentes. A partir de 2005, la dirección del Departamento de Trabajo y Pensiones realizó grandes esfuerzos para frenar la enorme avalancha de llamadas telefónicas. Como muestra el gráfico, las llamadas telefónicas se redujeron más del 40% en tres años, lo cual estabilizó en gran medida el nuevo modelo de negocio y explica ampliamente una parte del crecimiento tardío de los niveles de productividad. Recortes adicionales de los servicios de atención cara a cara también ayudaron a reducir los costes. Sin embargo, la característica más significativa de la figura 3 es que en todo el período comprendido entre 1999 y 2005 el Departamento de Trabajo y Pensiones en esencia no desarrolló ninguna transacción electrónica con ninguno de sus clientes que estaba recibiendo alguna prestación. Las transacciones y los contactos electrónicos con los clientes apenas aumentaron en absoluto a finales de la década 2001-2010, hasta tan sólo 340.000 por año, cifra que seguía siendo un diminuto 1% del total anual del departamento.

Durante 2008 se implementó rápidamente un nuevo sistema que permitía a los usuarios registrar a través de Internet su interés por recibir el subsidio de desempleo (llamado "Job Seekers' Allowance") y que recibió más de 50.000 contactos al mes, cogiendo al departamento por sorpresa. Sin embargo, el departamento no procesaba ninguna de las informaciones recibidas electrónicamente, sino que tras una demora (de hasta tres días), los centros de atención telefónica del departamento llamaban por teléfono a los clientes que se habían puesto en contacto con el mismo por vía electrónica y éstos debían reiniciar desde el principio el proceso ordinario de registro basado en el teléfono.

**Figura 3: El patrón cambiante de los contactos con los clientes del Departamento de Trabajo y Pensiones, desde 2005 hasta 2008**





Para tener cierta medida de contraste de los avances en el desarrollo de los servicios electrónicos en los distintos sectores del gobierno británico, en 2009-2010 tres cuartas partes de los más de nueve millones de formularios de autoevaluación del impuesto sobre la renta presentados por los ciudadanos se mandaron a través de Internet. Ello reflejaba un largo proceso de aprendizaje sobre Internet por parte de los organismos fiscales (Inland Revenue y posteriormente Her Majesty's Revenue and Customs) que había comenzado mucho antes, en el período 1999-2002 (NAO 2002, NAO 2005; Dunleavy et al. 2002).

### Conclusiones y recomendaciones

El caso de la seguridad social del Reino Unido muestra hasta qué punto los análisis de la productividad son útiles para medir el impacto de las innovaciones, incluso en los departamentos del gobierno central que pueden parecer únicos o difíciles de comparar con cualquier organismo similar. Hemos mostrado que una cultura de la organización conservadora y resistente a los cambios de la "era digital" ha llevado a una productividad plana en una de las mayores áreas de actividad del gobierno británico en los últimos veinte años.

En cuanto al impacto que pudo tener la negligencia de Internet y de las tecnologías basadas en la web por parte del Departamento de Trabajo y Pensiones, una estimación aproximada sugiere que en 2009 el departamento estaba incurriendo en hasta 430 millones de libras de gastos evitables únicamente en el Job Centre Plus (Dunleavy et al. 2009). Sin embargo, los funcionarios departamentales contestan fuertemente estas estimaciones, y sostienen, en cambio, que al conservar un fuerte componente de atención cara a cara como parte de sus interacciones en el ámbito del "mercado laboral activo" con los trabajadores en edad de trabajar, el Departamento de Trabajo y Pensiones ha contribuido a frenar el crecimiento de las peticiones de prestación por desempleo durante la recesión de 2008-2010 por debajo de los niveles previstos, y por tanto a contener el aumento de los pagos por desempleo (Sharples 2010). Esta controversia no puede resolverse a partir de la evidencia existente o de información pública, pero sí que ilustra hasta qué punto es central comprender la productividad del gobierno para poder realizar cualquier evaluación de la política pública contemporánea.

Sin embargo, sólo en el Reino Unido, estudios realizados por el Grupo de Políticas Públicas de la London School of Economics and Political Science han documentado casos de crecimiento sostenido de la productividad en la recaudación de impuestos y un crecimiento mucho mayor en la productividad del gobierno en el ámbito de los servicios de aduanas y el servicio de prisiones (Carrera et al. 2009; Bastow 2009). Explicar y entender estas variaciones dentro de un solo país es de la máxima importancia para poder comprender la eficiencia del gobierno tanto en el Reino Unido como en cualquier otro lugar. A medida que vaya habiendo más datos disponibles, en el futuro debería haber más oportunidades para aprender más lecciones bien contrastadas sobre por qué algunas áreas del gobierno pueden sacar adelante innovaciones en el momento oportuno y por qué otras fracasan totalmente en el intento.

**Leandro N. Carrera**, del Grupo de Políticas Públicas y del Instituto de Política de Pensiones de la London School of Economics and Political Science (LSE). **Patrick J. Dunleavy**, del Departamento de Gobierno y del Grupo de Políticas Públicas de la London School of Economics and Political Science (LSE).

### Notas al pie

[i] Los datos para calcular las series de resultados y de inputs han sido amablemente facilitados por el departamento de Trabajo y Pensiones.

[ii] Respuestas por escrito de Hansard a los Comunes de 6 de diciembre de 2005, columna 1196W, y de 23 de julio de 2007, columna 725W. Véase así mismo BBC News, 26 de diciembre de 2004, "Benefits IT Chaos Exaggerated".

### Referencias

- Ashworth R, G. Boyne and R. Delbridge. 2009. 'Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector.' *Journal of Public Administration Research and Theory* 19:165-87.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Hemel Hempstead: Harvester-Wheatsheaf.
- Dunleavy, P., H. Margetts., S. Bastow, and J. Tinkler. 2006. "New Public Management is Dead-Long Live 'Digital Era Governance'." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 167-84.

- Dunleavy, P., Margetts, H., John, S. and McCarthy, D. 1999. Government on the Web. London: The Stationery Office. HC 87 Session 1999-2000.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow, R. Callaghan, and H. Yared, H. 2002. Government on the Web II. London: The Stationery Office, 2002. HC 764 Session 2001-2.
- Dunleavy, P., H. Margetts, Raraty, D., J. Tinkler (with Dorrell, D., Escher, T., Goldchluk, S., Hinds, L., Khan, M.K., and Reissfelder, S.). 2009. Department for Work and Pensions: communicating with customers. London: The Stationery Office. HC 421 Session 2008-9. NAO 'Value for money' report.
- Lehr, W., and F. Lichtenberg. 1998. 'Computer Use and Productivity Growth in Federal Government Agencies, 1987 to 1992.' Journal of Industrial Economics (46:2).
- Margetts, H. 1998. Information Technology in Central Government: Britain and the United States. London: Routledge.
- Margetts, H. 1991. 'The computerization of social security: The way forward or a step backward?' Public Administration, vol.69, no.3, pp. 325-43.
- Mukhopadhyay, T., S., and K. Srinivasan. 1997. 'Information Technology Impact on Process Output and Quality.' Management Science, Vol. 43, No. 12, pp. 1645-1659
- National Audit Office. 2000. State Earnings-Related Pension Scheme: The failure to inform the public of reduced pension rights for widows and widower. London: The Stationery Office. HC 320, Session 1999-2000.
- National Audit Office. 2002. e-Revenue. London: The Stationery Office. HC 492, Session 2001-2.
- National Audit Office. 2005. Filing of Inome Tax Self-Assessment Returns. London: The Stationery Office.
- Sharples, A. 2010. "The Government's Response to Unemployment" (London: Department of Work and Pensions), Paper to the LSE Public Policy Group seminar on 'Innovating out of the recession: New strategies in human resources', 29 January 2010.
- Schein, E. 2010. Organizational Culture and Leadership. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Solow, R. 1957. 'Technical Change and the Aggregate Production Function.' Review of Economics and Statistics, Vol. 39, pp. 312-320.

 Imprimir |  Enviar a un amigo |  BOOKMARK |  |  (3508) Comentarios |  RSS Qué es RSS?

### Introducir Comentario

Nombre\*

Apellidos\*

Comentario\*

 ENVIAR  BORRAR 