

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

Per què no aconseguim augmentar la productivitat del govern?: la nova gestió pública i la seguretat social al Regne Unit

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

Original citation:

Carrera, Leandro N. and Dunleavy, Patrick (2011) *Per què no aconseguim augmentar la productivitat del govern?: la nova gestió pública i la seguretat social al Regne Unit*. 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/31701/>

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.



Per què no aconseguim augmentar la productivitat del govern? La nova gestió pública i la seguretat social al Regne Unit

La productivitat és una mesura clau del rendiment, que consisteix en la ràtio dels resultats obtinguts respecte als inputs utilitzats per produir-los. Almenys des de la dècada dels anys vuitanta, els estudiosos de la gestió pública han analitzat els factors determinants de la productivitat entre les organitzacions del sector públic, reflectint l'enfocament que han adoptat els economistes del sector privat, almenys des de la dècada dels cinquanta (Solow, 1957). Tanmateix, la majoria dels treballs empírics sobre la gestió pública s'han centrat en determinades àrees descentralitzades, com els departaments de policia, les oficines de correus, etc., en les quals es poden comparar els registres de múltiples productors locals (vegeu Garricano i Heaton, 2007; Lehr i Lichtenberg 1998; Mukhopadhyay et al. 1997). Pocs estudis empírics se centren en organismes públics del govern central, que són únics i no es poden comparar amb cap òrgan equivalent. Les comparacions del rendiment al llarg del temps són possibles en aquest cas; tanmateix, històricament han mancat dades anuals fiables per construir ràtios de productivitat coherents al llarg del temps.

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

En aquest treball, tractem de cobrir aquest buit analitzant la codependència a llarg termini de les innovacions i els canvis organitzatius sobre la productivitat en una de les àrees centralitzades més grans de qualsevol democràcia liberal: el sistema de seguretat social. Mirant al Regne Unit, teoritzem que el predomini d'una cultura conservadora entre els alts directius públics explica per què la productivitat s'ha mantingut pràcticament plana durant els darrers vint anys, malgrat que es va remodelar el macrodepartament en qüestió amb un programa de canvi considerable.

L'administració de la seguretat social al Regne Unit

El context polític i organitzatiu de la prestació de la seguretat social ha canviat molt en el període transcorregut des de 1988, que és l'any a partir del qual es disposa de dades útils. Els canvis fonamentals que s'han produït durant aquest període han estat els següents:

- Una ràpida successió de canvis legislatius (32 lleis distintes en vint anys) i la rotació freqüent dels principals ministres (12 vegades durant aquest període), malgrat que s'havia produït només un canvi de partit al govern, l'any 1997, que es va passar del Partit Conservador al Partit Laborista.
- Grans canvis en el programa de polítiques en aquest àmbit, sempre orientats a la introducció de noves prestacions i a l'eliminació gradual de les antigues.
- Canvis en l'arquitectura macroorganitzativa de l'administració de les prestacions de la seguretat social. Des del final de la dècada dels vuitanta i al llarg de la dècada dels noranta, durant l'apogeu de les reformes de la Nova Gestió Pública (NGP), diversos organismes executius van assumir la responsabilitat de proporcionar les prestacions socials, mentre les contribucions, etc. (Lynn, 2001, p. 10).

Subscripcions

- Vull rebre **PUBLIC**
- Vull donar-me'n de baixa



Partners

Promotors:



Twitter

responsabilitat de pagar les prestacions concretes, recaptar les contribucions, etc. L'any 2001, es va fer una reorganització clau, quan els ministres laboristes van fusionar els diferents organismes en un únic Departament de Treball i Pensions.

- L'ús de les TIC i de contractistes va conformar una forta dinàmica en el desenvolupament administratiu de la seguretat social des de principi de la dècada dels anys noranta, amb una externalització important l'any 1992, que es va renovar de manera més àmplia el 1998. La inversió en tecnologies de la informació i la comunicació (TIC), com també en consultories i en projectes de construcció amb iniciatives de finançament privat, va augmentar considerablement durant el govern de Tony Blair, al principi de la primera dècada del segle XXI. Els ministres laboristes va argumentar que estaven responenent a la falta d'inversió generalitzada dels governs conservadors de Margaret Thatcher i John Major (des de 1979 fins a 1997).
- Canvis per modernitzar les tecnologies de la informació i els edificis de la seguretat social. Al principi de la dècada del 2000 el Departament de Treball i Pensions va iniciar una transició massiva dels sistemes basats en el paper i els contactes cara a cara en les oficines als contactes amb els clients per via telefònica. També es va intentar assolir la integració dels serveis del mercat de treball amb els pagaments de la seguretat social. Ambdós canvis van comportar noves grans inversions en sistemes TIC i en nous edificis.

[Twitter](#)

[Històric](#)

[Darrer PUBLIC](#)

[Lista de newsletters](#)

[Suggeriments](#)

[Vull fer un suggeriment](#)



La nostra anàlisi principal abasta el període comprès entre 1998 i 2008. Atès que deu anys continua essent una perspectiva relativament limitada, també hem fet una anàlisi a un termini més llarg, de vint anys, que abasta el període comprès entre 1988 i 2008 i que analitza les tendències de la productivitat a partir de dades públiques del Departament de Treball i Pensions i de l'Office for National Statistics.

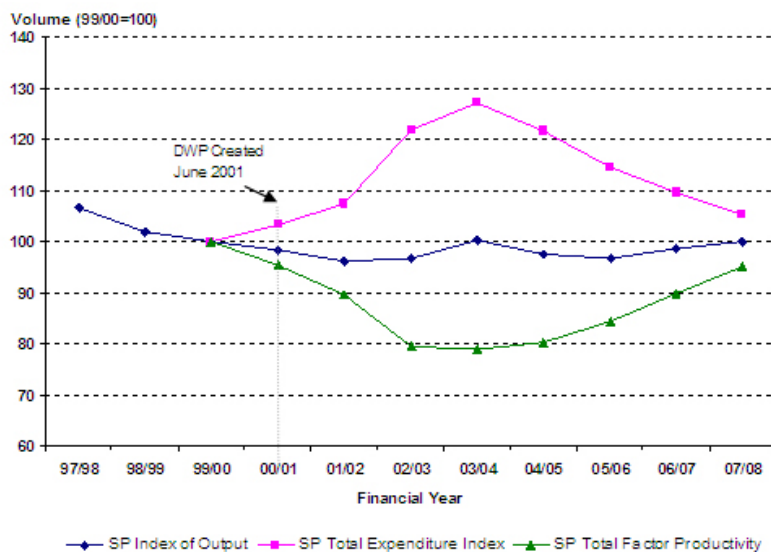
a) Principals sèries de productivitat:

Aquestes sèries es basen en els volums de resultats per a catorze prestacions distintes.[i] Atès que la responsabilitat del pagament d'algunes prestacions menors de "protecció social" es va transferir del Departament de Treball i Pensions (i el seu departament predecessor) a d'altres departaments del govern durant el període objecte d'anàlisi, hem exclòs aquestes prestacions dels nostres càlculs, a fi de garantir que el nostre mesurament dels resultats sigui totalment comparable al llarg del temps.

Els volums de resultats es van ponderar d'acord amb la proporció del total dels costos administratius en què es va incórrer per processar les noves sol·licituds de prestacions (les peticions) i per mantenir el nombre de casos de prestacions existents (les càrregues). Per al període 1988-2008, les dades públiques cobreixen únicament el nombre de casos del departament. La figura 3 mostra els nostres resultats per als càlculs de la productivitat total dels factors.

La tendència general de la productivitat que es mostra aquí va minvar a partir de l'exercici 1999-2000. El descens es va accentuar el 2001-2002, a causa de la creació del nou Departament de Treball i Pensions integrat, juntament amb una inversió considerable en tecnologies de la informació i en consultoria de gestió, que es va triplicar amb escreix, en passar dels 94 milions de lliures esterlines el 2001-2002 als 306 milions el 2003-2004.[ii] Tanmateix, la figura 1 també mostra que, a partir de 2004-2005, es van registrar augments de productivitat d'acord amb un patró sorprenentment coherent.

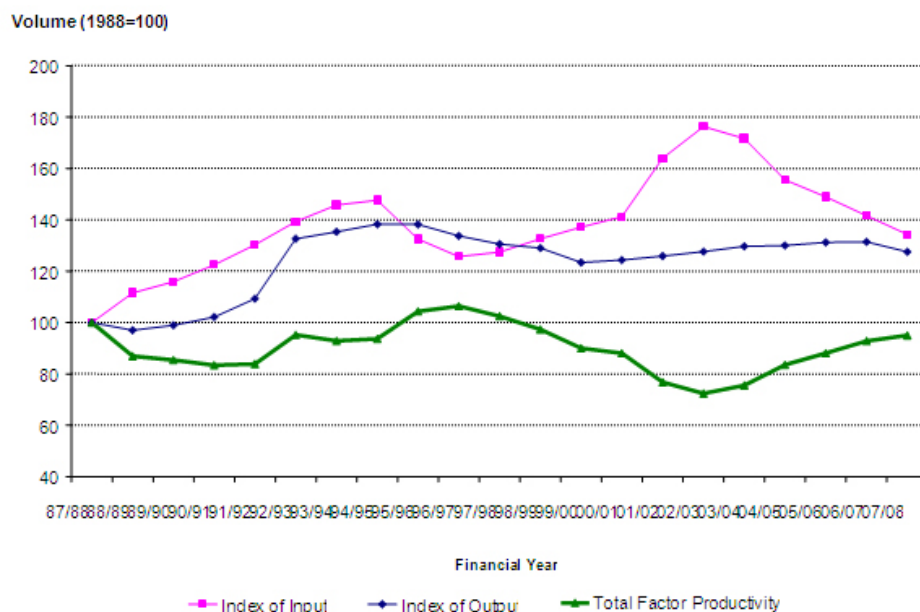
Figura 1. La productivitat de la seguretat social (1998-2008)



b) Sèries de productivitat a més llarg termini:

La figura 2 mostra les nostres estimacions de productivitat per al període més llarg, comprès entre 1988 i 2008. El mesurament de la producció de la "seguretat social" que s'ha utilitzat aquí inclou alguns petits elements de pagaments de transferències no realitzats pel Departament de la Seguretat Social/Departament de Treball i Pensions. Per tal de mantenir la coherència, hem inclòs les despeses administratives pertinents a les sèries d'inputs. La figura 2 mostra que, durant tot el període, hi ha hagut dues caigudes i dues recuperacions en la productivitat total dels factors. L'efecte net en vint anys ha estat deixar la productivitat total dels factors de la seguretat social pràcticament sense canvis.

Figura 2. Estimacions a llarg termini dels canvis en la productivitat de la seguretat social, des de 1988



La productivitat plana i la resistència cultural als canvis de l'era digital

Dunleavy et al. (2006) suggereixen amb insistència que la transició lenta de la cultura organitzacional del Departament de Treball i Pensions des de la Nova Gestió Pública (NGP) cap als patrons de la governança de l'era digital (DEG) és una influència clau en l'estancament global de la productivitat en les dues darreres dècades des de 1988. Assenyalen primer un patró general de predomini i posteriorment la decadència de les idees de la NGP en la gestió pública dels estats industrials avançats, centrant-se en tres temes –desagregant les grans burocràcies en organismes o unitats menors, introduint la competència i la subcontractació, i la incentivació. Advoquen per una transició general vers un paradigma alternatiu de governança de l'era digital des del començament de la dècada 2001-2009 que se centra en tres eixos ortogonals: la reintegració i la unió dels serveis; l'holisme basat en les necessitats, amb la remodelació de les estructures internes entorn dels grups de clients, i la digitalització.

En aquests termes, la cultura organitzativa del sistema de seguretat social del Regne Unit ha estat sempre molt conservadora respecte de l'adopció de les noves tecnologies. Estudis realitzats des del començament de la dècada dels anys noranta han demostrat que el departament que hi havia llavors (el Departament de la Seguretat Social, DSS) tenia programes d'inversió en tecnologies de la informació que estaven desfasats (Margetts, 1991; 1998). Fins i tot al final de la dècada dels anys noranta la prestació del servei a través d'Internet era gairebé inexistent (Dunleavy et al., 1999).

En aquella època, al departament (DSS) hi havia tres problemes principals amb relació a la cultura organitzativa, que es van estendre a la reforma realitzada amb el Departament de Treball i Pensions. En primer lloc, els propis alts funcionaris amb poca o nul·la formació en tecnologies de la informació, que no creien que les cases i les persones que rebien prestacions socials arribessin a tenir mai accés a Internet. També, el 2008 els alts directius del Departament de Treball i Pensions van descobrir amb sorpresa que el 51 % dels seus clients ja tenien accés a Internet de banda ampla. En segon lloc, els funcionaris, que consideraven que la web no era sinó un lloc simplement per publicar-hi anuncis informatius estàtics, i no tenien cap intenció de crear una experiència web més interactiva. I, en tercer lloc, el poder d'organització interna en matèria de política sobre les TIC, que estava concentrat en funcionaris (d'edats compreses entre els 50 anys i els 60) que gestionaven uns sistemes basats en un ordinador central.

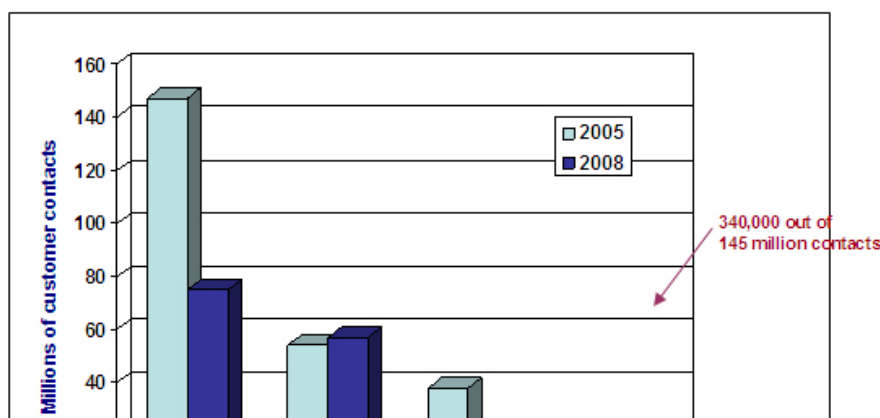
comprès entre els 90 anys i els 99, que gestionaven uns sistemes basats en un ordinador central, dotats d'un gran pressupost que concebia els processos web com un fet suplementari i econòmicament trivial (i, per tant, organitzativament irrellevant).

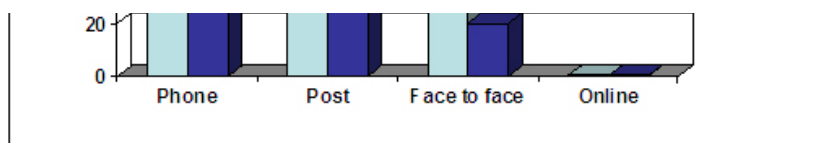
L'herència cultural del seu predecessor DSS va dominar el nou Departament de Treball i Pensions a partir de 2001. Tenint en compte l'accés pràcticament universal que els seus clients tenien al telèfon, els administradors van redissenyar pràcticament tots els processos de sol·licitud de les prestacions principals entorn dels contactes telefònics i dels grans centres d'atenció telefònica. L'única part de les activitats del Departament que no va passar totalment als processos basats en el telèfon va ser un llegat de l'Employment Services Agency (que actualment ha estat absorbida pel Departament de Treball i Pensions). Els seus serveis de mercat de treball i cerca d'ocupació, denominats Job Centre Plus (JCP), van continuar insistint en el contacte cara a cara amb totes les persones en edat laboral que rebien prestacions, després d'un registre inicial a través del centre d'atenció telefònica. El conservadurisme també tenia molta força a l'interior del JCP: els clients no podien accedir a la web dintre de les instal·lacions d'aquest servei, i tan sols podien veure passivament les ofertes de treball en uns "quioscos" de baixa funcionalitat (Dunleavy et al., 2009). Tanmateix, els serveis d'informació sobre el mercat laboral que el Job Centre Plus prestava al públic en general es van traslladar a unes pàgines web, que l'any 2007 ja allotjaven el 40 % de totes les ofertes de treball del Regne Unit i havien generat un volum de tràfic enorme. Però això no es va traslladar de cap manera a les seves transaccions amb els desocupats.

La figura 3 mostra que els processos basats en el paper van resultar extraordinàriament resistents. A partir de 2005, la direcció del Departament de Treball i Pensions va fer grans esforços per frenar l'enorme allau de trucades telefòniques. Com mostra el gràfic, les trucades telefòniques es van reduir més del 40 % en tres anys, la qual cosa va estabilitzar, en gran manera, el nou model de negoci i explica àmpliament una part del creixement tardà dels nivells de productivitat. Retallades addicionals dels serveis d'atenció cara a cara també van ajudar a reduir els costos. Tanmateix, la característica més significativa de la figura 3 és que, en tot el període comprès entre 1999 i 2005, el Departament de Treball i Pensions essencialment no va desenvolupar cap transacció electrònica amb cap dels seus clients que estigués rebent alguna prestació. Les transaccions i els contactes electrònics amb els clients no van augmentar gens a finals de la dècada 2001-2010, més enllà de 340.000 per any, xifra que continuava essent un discret 1 % del total anual del departament.

Durant el 2008, es va implementar ràpidament un nou sistema que permetés als usuaris registrar a través d'Internet el seu interès per rebre el subsidi d'atur (anomenat "Job Seekers' Allowance"), el qual va registrar més de 50.000 contactes al mes, la qual cosa va agafar per sorpresa el departament. No obstant això, el departament no processava cap de les informacions que rebia electrònicament, sinó que després d'una demora (de fins a tres dies), els centres d'atenció telefònica del departament trucaven per telèfon als clients que s'hi havien posat en contacte per via electrònica i aquests havien de reiniciar des del principi el procés ordinari de registre basat en el telèfon.

Figura 3. El patró canviant dels contactes amb els clients del Departament de Treball i Pensions, des de 2005 fins a 2008





Per tenir una certa mesura de contrast dels avenços en el desenvolupament dels serveis electrònics en els diferents sectors del govern britànic, l'exercici 2009-2010 tres quartes parts dels més de nou milions de formularis d'autoliquidació de l'impost sobre la renda que van presentar els ciutadans es van enviar a través d'Internet. Això reflectia un llarg procés d'aprenentatge sobre Internet per part dels organismes fiscals (Inland Revenue i, posteriorment, Her Majesty's Revenue and Customs) que havia començat molt abans, durant el període 1999-2002 (NAO 2002, NAO 2005; Dunleavy et al. 2002).

Conclusions i recomanacions

Quant a l'impacte que va poder tenir el fet que el Departament de Treball i Pensions negligís l'ús d'Internet i de les tecnologies basades en la xarxa, una estimació aproximada indica que l'any 2009 el departament va incórrer en uns 430 milions de lliures esterlines de despeses evitables únicament amb el Job Centre Plus (Dunleavy et al. 2009). Tanmateix, els funcionaris departamentals responen amb força davant d'aquestes estimacions i sostenen, en canvi, que en conservar un fort component d'atenció cara a cara com a part de les seves interaccions en l'àmbit del "mercat laboral actiu" amb els treballadors en edat laboral, el Departament de Treball i Pensions va contribuir a controlar l'augment de les peticions de prestació per atur durant la recessió de 2008-2010 per sota dels nivells previstos i, per tant, a contenir l'augment dels pagaments per desocupació (Sharples 2010). Aquesta controvèrsia no es pot resoldre a partir de les proves existents o de la informació pública, però sí que il·lustra fins a quin punt és fonamental entendre la productivitat del govern per poder fer qualsevol avaluació de la política pública contemporània.

No obstant això, tan sols al Regne Unit, estudis realitzats pel Grup de Polítiques Públiques de la London School of Economics and Political Science han documentat casos de creixement sostingut de la productivitat en la recaptació d'impostos i un creixement molt superior en la productivitat del govern en l'àmbit dels serveis de duanes i el servei de presons (Carrera et al. 2009; Bastow 2009). Explicar i entendre aquestes variacions dintre d'un sol país és de la màxima importància per poder comprendre l'eficiència del govern, tant al Regne Unit com en qualsevol altre indret. A mesura que hi hagi més dades disponibles, en el futur hi hauria d'haver més oportunitats per aprendre més lliçons ben contrastades sobre per què algunes àrees del govern poden tirar endavant innovacions en el moment oportú i per què d'altres fracassen totalment en l'intent.

Leandro N. Carrera, del Grup de Polítiques Públiques i de l'Institut de Política de Pensions de la London School of Economics and Political Science (LSE). **Patrick J. Dunleavy**, del Departament de Govern i del Grup de Polítiques Públiques de la London School of Economics and Political Science (LSE).

Notes al peu

[i] Les dades per calcular les sèries de resultats i d'inputs han estat facilitades gentilment pel Departament de Treball i Pensions.

[ii] Respostes per escrit de Hansard a los Comuns, de 6 de desembre de 2005, columna 1196W, i de 23 de juliol de 2007, columna 725W. Vegeu també BBC News, 26 de desembre de 2004, "Benefits IT Chaos Exaggerated".

Referències

- Ashworth, R.; Boyne, G.; Delbridge, R. 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.; Margetts, H.; Bastow, S.; Tinkler, J. 2006. "New Public Management is Dead-Long Live +Digital-Era Governance". *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 467-94.
- Dunleavy, P.; Margetts, H.; John, S.; McCarthy, D. 1999. *Government on the Web*. Londres: The Stationery Office. HC 87 Session 1999-2000.
- Dunleavy, P.; Margetts, H.; Bastow, S.; Callaghan, R.; Yared, H. 2002. *Government on the Web II*.

Londres: The Stationery Office, 2002. HC 764 Session 2001-2.

- Dunleavy, P.; Margetts, H.; Raraty, D.; Tinkler, J. (amb Dorrell, D.; Escher, T.; Goldchuk, S.; Hinds, L.; Khan, M.K.; Reissfelder, S.). 2009. Department for Work and Pensions: communicating with customers. Londres: The Stationery Office. HC 421 Session 2008-9. NAO 'Value for money' report.
- Lehr, W.; Lichtenberg, F. 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. Londres: Routledge.
- Margetts, H. 1991. "The computerization of social security: The way forward or a step backward?" Public Administration, vol. 69, n. 3, p. 325-343.
- Mukhopadhyay, T.; Srinivasan, K. 1997. "Information Technology Impact on Process Output and Quality". Management Science, vol. 43, n. 12, p. 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. Londres: The Stationery Office. HC 320, Session 1999-2000.
- National Audit Office. 2002. e-Revenue. Londres: The Stationery Office. HC 492, Session 2001-2.
- National Audit Office. 2005. Filing of Income Tax Self-Assessment Returns. Londres: The Stationery Office.
- Sharples, A. 2010. "The Government's Response to Unemployment" (Londres: 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 de gener de 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, p. 312-320.

 [Imprimir](#) |  [Enviar a un amic](#) |  [BOOKMARK](#)  |  [\(3508\) Comentaris](#) |  [RSS](#) [Què és RSS?](#)

Introduir Comentari

Nom*

Cognoms*

Comentari*

 **ENVIAR**  **ESBORRAR**