

EL BALANCE DE UNA REFORMA
ADMINISTRATIVA MODERNA

Copérnico: Diez años después

EL BALANCE DE UNA REFORMA ADMINISTRATIVA MODERNA

Copérnico: Diez años después

Traducción del número 20 de la Revista *Pyramides*,
*Revue du Centre d'études et de recherches en administration
publique Pyramides*,

a cargo de Mariano Baena

Bruno Broucker	Caroline Montuelle
Arnaud Daugnaix	Eric Nachtergaele
Anne Drumaux	Alexandre Piraux
Marie Göransson	Philippe Quertainmont
Catherine Hellemans	Philippe Roland
Annie Hondeghem	Giseline Rondeaux
Barbara Laphorn	Steven Vanackere
Cécile Van de Leemput	Christian de Visscher

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2015

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

El balance de una reforma administrativa moderna. Copérnico: Diez años después/Bruno Broncke ... [et al.] ; traducción realizada por Mariano Baena. - 1ª ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.- 273 p. : 24 cm. - (Monografías)

Traducción de la revista *Pyramides*, número 20, 2010

ISBN 978-84-7351-453-8 (formato papel).- NIPO 635-15-023-1 (Formato papel)

1. Reforma administrativa-Bélgica. I. Broncker, Bruno. II. Baena, Mariano, trad. III. Instituto Nacional de Administración Pública (España)

35.(493)078.3

Primera edición: junio 2015

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Copernic, dix ans après
Pyramides, núm 20, 2010
Traducción del francés a cargo de Mariano Baena

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-453-8 (formato papel)

NIPO: 635-15-023-1 (formato papel)

Depósito Legal: M-15966-2015

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

CONTENIDO

Prólogo.....	15
<i>Mariano Baena del Alcázar</i>	
Introducción.....	19
<i>Alexandre Piraux</i>	
Capítulo 1. Copérnico diez años después. Las cuestiones de la identidad de los agentes, la autonomía profesional y el sentido de las reformas	29
<i>Alexandre Piraux</i>	
Resumen.....	29
La reflexión.....	29
Una mirada institucional.....	35
Los actores.....	37
¿Y mañana?.....	39
Resumen.....	42
Referencia en papel.....	42
Referencia electrónica.....	42
Capítulo 2. La reforma Copérnico: del <i>big-bang</i> a la «cultura de la esperanza»	43
<i>Anne Drumaux</i>	
Resumen.....	43
Texto íntegro.....	43
1. La literatura sobre la ejecución de las políticas expresada brevemente.....	44
2. La reforma Copérnico: ¿una reforma tipo NPM?.....	45
3 Tres lecturas sobre la reforma según su propósito.....	49
3.1. La hipótesis institucional.....	49
3.2. La hipótesis organizacional.....	51
3.3. La hipótesis cultural.....	53

4. Conclusiones	56
Para citar este artículo.	58
Referencia en papel	58
Referencia electrónica	58
Capítulo 3. Diez años después de la adopción del plan Copérnico, ¿cómo son evaluados los altos funcionarios y como evalúan ellos a sus colaboradores?	59
<i>Arnaud Daugnaix y Marie Göransson</i>	
Resumen	59
Texto íntegro	59
1. Introducción.	59
2. Visión histórica de la evaluación.	60
3. Los temas de investigación	62
4. Metodología.	62
5. La rejilla o enrejado de análisis	63
6. Presentación de los dispositivos relativos a la evaluación.	65
6.1. El sistema de mandatos	65
6.2. Los círculos de desarrollo	67
7. Análisis de los dispositivos de evaluación.	68
7.1. La integración de la evaluación en un sistema de gestión de la <i>performance</i>	68
7.2. La aportación de la evaluación a la comunicación y a la coherencia político-administrativa	69
7.3. La objetividad de la evaluación.	70
8. Análisis de la práctica de la evaluación.	71
8.1. La integración de la evaluación en un sistema de gestión de la <i>performance</i>	72
8.2. La aportación de la evaluación a la coherencia político-administrativa	73
8.3. La objetividad de la evaluación.	74
9. Síntesis de los resultados	75
10. Discusión del cuadro de análisis	77
Para citar este artículo.	79
Referencia en papel	79
Referencia electrónica	79

Capítulo 4. Crear una relación entre reformas de la Administración y formaciones en <i>management</i> público. Un análisis del Estado federal belga.	81
<i>Bruno Broucker y Annie Hondeghe</i>	
Resumen	81
Texto íntegro.	81
1. Introducción.	81
2. El cuadro teórico	82
3. La historia y el contexto del <i>Public Management Programme</i>	85
4. La influencia del cambio de gabinete político sobre las relaciones entre los participantes y el programa.	87
4.1. Cambios de relaciones entre los actores principales	88
4.2. Cambios estructurales debidos a los cambios de relaciones	90
4.3. Otros cambios estructurales.	91
5. Los resultados del programa	93
5.1. Tasa de respuesta.	93
5.2. Participación en los proyectos antes y después del PUMP	94
5.3. Iniciativas de la organización	95
5.4. Utilidad de los diferentes elementos del PUMP.	96
5.5. Factores	97
6. Resultados al nivel de la organización.	99
7. Discusión y conclusión	99
Para citar este artículo.	101
Referencia en papel	101
Referencia electrónica	101
Capítulo 5. La incertidumbre advertida entre los trabajadores en la realización de tareas a consecuencia de las reformas de la Función Pública	103
<i>Cécile Van de Leemput, Catherine Hellemans y Barbara Laphorn</i>	
Resumen	103
Texto íntegro	103
1. Introducción.	103
1.1. Un contexto de incertidumbre	103
1.2. La vivencia de la incertidumbre	104
2. La experiencia del cambio para los funcionarios: encuesta.	105
2.1. Problemática	105
2.2. Participantes.	106
2.3. Método.	106
2.4. Resultados	108

2.4.1. La incertidumbre percibida	108
2.4.2. Los cambios percibidos.	109
2.4.3. Relaciones entre incertidumbre percibida y cambios percibidos	110
3. Discusión	113
Para citar este artículo.	114
Referencia en papel	114
Referencia electrónica	114
 Capítulo 6. Las identidades: ¿filtro de interpretación y de acción en el marco de las reformas de la Administración Pública?	115
<i>Giseline Rondeaux</i>	
Resumen	115
Texto íntegro.	115
1. Introducción.	115
2. Modelo teórico.	116
2.1. Las identidades organizacionales	116
2.2. Identidad(es) organizacional(es) y cambio	117
2.3. El posicionamiento	118
3. Una hipótesis: la coestructuración del contexto y de las identida- des	119
4. Metodología.	120
5. Elaboración de una tipología de perfiles identitarios.	121
5.1. Posicionamiento respecto al cambio	126
5.1.1. Posicionamiento respecto al cambio efectivo	127
5.1.2. Posicionamiento respecto al cambio propuesto	129
6. Conclusión	130
Para citar este artículo.	134
Referencia en papel	134
Referencia electrónica	134
 Capítulo 7. Federalismo y reorganizaciones administrativas en Bélgi- ca: ¿qué diferencias de trayectorias hay entre el Estado federal, las regiones y las comunidades?	135
<i>Christian de Visscher y Caroline Montuelle</i>	
Resumen	135
Texto íntegro.	135
Introducción	135
1. Las líneas de fuerza de las reorganizaciones administrativas en Bélgica: la estructura matricial y los mandatos de dirección . . .	139

1.1. Los nuevos ministerios en el nivel federal	139
1.2. Reformas al nivel de las entidades federadas	142
2. El balance de las reformas: ¿qué convergencias?	144
3. Los factores que explican las diferencias entre la concepción y la ejecución de las reformas.	145
3.1. El impacto de las fuerzas socioeconómicas sobre la reforma del sistema administrativo	146
3.2. La receptividad del sistema político a las ideas de cambio . . .	147
3.3. El peso de las élites políticas en el proceso de decisiones . . .	149
3.4. Factores fortuitos de cambio.	150
4. Conclusión.	151
Anexos	153
Anexo 1: Estructura matricial de la Administración federal belga (2000).	153
Anexo 2: Estructura matricial del Ministerio de la Comunidad Flamenca (1995-2002).	153
Anexo 3: Estructura matricial del Ministerio de la Región Valona (2008).	154
Anexo 4: Estructura del Ministerio de la Comunidad Francesa . . .	154
Anexo 5. Recapitulación de las diferentes reformas administrativas por cada entidad	155
Anexo 6: Esquema de las trayectorias de reforma.	156
Para citar este artículo.	157
Referencia en papel	157
Referencia electrónica.	157
Capítulo 8. Discurso de apertura del coloquio del CERAP: «Las refor- mas de la Administración vistas desde abajo» (14 de mayo de 2009)	159
<i>Steven Vanackere</i>	
Texto íntegro.	159
Para citar este artículo.	161
Referencia en papel.	161
Referencia electrónica.	161
Capítulo 9. Comentarios y reflexiones sobre el discurso de apertura del ministro de la Función Pública, Steven Vanackere, en el coloquio del CERAP: «Las reformas de la Administra- ción vistas desde abajo»	163
<i>Eric Nachtergaele</i>	
Texto íntegro.	163
Para citar este artículo.	171

Referencia en papel.	171
Referencia electrónica.	171
Capítulo 10. Balance razonado y contemplado en perspectiva de las reformas administrativas federales en Bélgica	173
<i>Alexandre Piraux</i>	
Resumen	173
Texto íntegro.	173
1. Introducción.	173
2. Las principales etapas político-administrativas del nuevo Estado: del Estado regaliano a las misiones minimalistas del Estado garante actual, pasando por el Estado social	174
2.1. La edad de las luces administrativas (<i>Aufklärung</i>): la secularización de las misiones públicas	174
2.2. De 1836 a la Segunda Guerra Mundial.	175
2.3. Ca. 1954-1978. La edad de la concertación social y de la gestión paritaria: los paraestatales	177
2.4. El decenio 1980-1990: la época de las grandes reformas institucionales y de la complicación de la gestión. El <i>arrêt</i> de los reclutamientos en masa	178
2.5. Decenio 1990-2000: el <i>management</i> público y las reformas silenciosas	179
2.6. 2000-2004: la puesta en práctica del nuevo <i>management</i> público: Copérnico, la ambición de un modelo «managerial»	182
2.7. 2004-2010: la revisión del sistema de los mandatos, el recurso a la ética como instrumento de gestión y la multiplicación de partenariados público-privados.	185
3. Conclusiones: ¿«reencantamiento» o «normalización» del mundo administrativo?	187
3.1. La nueva relación político-administrativa.	188
3.2. La regulación jurídica	189
3.3. El futuro.	190
Para citar este artículo.	191
Referencia en papel.	191
Referencia electrónica.	191

Capítulo 11. **Una mirada retrospectiva sobre la reforma Copérnico a través de los *arrêts* del Consejo de Estado** 193

Philippe Quertainmont

Resumen	193
Texto íntegro.	193
Introducción	193
1. La situación estatutaria o contractual de los agentes públicos.	196
2. Los procedimientos de reclutamiento de los agentes públicos	198
3. La carrera y la promoción	203
4. Las funciones <i>de management</i> atribuidas por mandato	204
5. La evaluación de los agentes	207
6. Conclusión	209
Para citar este artículo.	211
Referencia en papel.	211
Referencia electrónica.	211

Capítulo 12. **Diez años de reforma de la Administración federal bajo la lupa del Tribunal de Cuentas** 213

Philippe Roland

Resumen	213
Texto íntegro.	213
1. Introducción.	213
2. Estructura organizacional	214
2.1. Nueva estructura y nuevos órganos.	214
2.2. Comentarios del Tribunal de Cuentas	216
3. Responsabilización del <i>management</i>	219
3.1. Contractualización y evaluación	219
3.2. Seguimiento por el Tribunal de Cuentas	222
4. Nueva política de personal.	224
4.1. Objetivos	224
4.2. Comentarios del Tribunal de Cuentas	225
5. Nuevos métodos de control	227
5.1. Marco.	227
5.2. Comentarios del Tribunal de Cuentas	230
6. Impacto sobre los métodos de control del Tribunal de Cuentas	231
6.1. Evolución de las misiones del Tribunal de Cuentas	231
6.2. Nuevo entorno de control y auditoría <i>single</i>	232
7. Conclusiones	234
Para citar este artículo.	237
Referencia en papel	237
Referencia electrónica	237

Capítulo 13. Cuestiones en torno a la reforma Copérnico	239
<i>Eric Nachtergaele</i>	
Resumen	239
Texto íntegro.	239
1. «Managerialismo» y Estado de Derecho	241
1.1. <i>Top managers</i> y <i>ethos</i> del servicio público	242
1.2. Los instrumentos «manageriales»: planes, estrategias, pilotajes, evaluación	244
1.3. Nuevo lenguaje y Administración	246
1.4. Gobernanza y gobierno	246
2. Los consultantes: ¿nuevos mercaderes del templo?	248
3. Interés general y democracia	252
Para citar este artículo.	255
Referencia en papel	255
Referencia electrónica	255
Capítulo 14. Entrevista a Marie Arena	257
<i>Eric Nachtergaele</i>	
Texto íntegro.	257
Para citar este artículo.	262
Referencia en papel	262
Referencia electrónica	262
Capítulo 15. Entrevista a Roland Vansaingele, secretario general de la CGSP-AMiO	263
<i>Eric Nachtergaele</i>	
Texto íntegro.	263
Las funciones de <i>management</i> y de encuadramiento	264
El acuerdo intersectorial 2001/2002	264
La reforma de las carreras.	265
La noción de cliente	268
Para citar esta artículo.	273
Referencia en papel	273
Referencia electrónica	273