5o. Foro Global sobre reinvención del gobierno
3 – 7 de noviembre, 2003
México

Estrategias de buen gobierno para el siglo XXI

La reinvención del gobierno y su impacto en los ciudadanos: Reflexiones inspiradas en la experiencia de Italia

por Franco BASSANINI
Senador, ex ministro de Administración Pública, Roma
Miembro del Consejo Ejecutivo de la *Ecole Nationale d'Administration*, París-Estrasburgo

1. ***La reinvención del gobierno es una necesidad fundamental para todos los países democráticos***, principalmente por tres razones:

- El desafío de la democracia moderna. El gobierno democrático tiene que responder a la creciente demanda por parte de los ciudadanos de valores democráticos efectivos, y de nuevos "bienes públicos" además de la legalidad, tales como la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto va de acuerdo con las tendencias principales que han afectado a la administración pública: de la búsqueda de la "legitimidad" a la búsqueda de su "utilidad"; de una administración pública "orientada a la autoridad" a una "orientada al consumidor" y por tanto "orientada a resultados".
- El desafío de la economía moderna. Después de la era del *laissez-faire* es necesario ampliar la participación de las instituciones públicas para estimular el crecimiento económico. Los ejemplos de los efectos económicos de los programas de Reinvención del gobierno incluyen a los EUA –la iniciativa "National Performance Review" de Clinton-Gore, que reportó ahorros de entre 42 y 54 mil millones de dólares estadounidenses; y la UE –un mercado único que, al aumentar la competencia y dar prioridad a las necesidades europeas sobre las nacionales, mejoró el PIB de Europa aproximadamente el 1,5% entre 1987 y 1993).
- El desafío de la globalización. En la lucha por la competencia internacional, la calidad de la regulación nacional y la eficiencia de la administración pública son factores clave de la competitividad.

2. El intercambio de experiencias y los estudios comparativos internacionales son instrumentos importantes para mejorar la calidad en el gobierno. Sin embargo, no hay un modelo único sino algunos "ingredientes básicos" comunes. Son ejemplos de estos ingredientes para una reforma administrativa exitosa:

- Una estrategia de cambio clara
- Un liderazgo fuerte en las más altas esferas políticas
- Una definición clara de las responsabilidades
- Un apoyo político sostenido a la reforma, preferentemente bipartidista
- Un enfoque multidisciplinario
- Objetivos precisos y medición de resultados
- La participación de ciudadanos, empresas, sindicatos y otros "beneficiarios"
- La creación de gestión pública: aumento de la capacidad
- El uso prudente y sistemático de las TIC para reestructurar la administración pública

En cualquier caso, la creciente pérdida de relevancia de las peculiaridades nacionales de los sistemas constitucionales para las reformas normativa y administrativa hacen que valgan la pena las comparaciones y los puntos de referencia internacionales.

3. El Proceso de reinvención del gobierno de Italia: Una experiencia útil para aprender algunas lecciones generales. De 1990 a la fecha, Italia se ha visto conmocionada y sufrido cambios profundos por un enorme y tempestuoso proceso de reforma y modernización del gobierno.

Esta experiencia es interesante por dos series de razones:

- El proceso fue concebido y puesto en práctica como una reforma completa del gobierno basada en un enfoque multidisciplinario, con la participación de los ciudadanos, las empresas y todos los gobiernos, tanto el central como los locales, y un apoyo bipartidista. La reforma italiana, que se inició en 1990 y recibió un fuerte impulso a fines de los noventas, ya está completamente terminada en sus aspectos legislativos. Si bien se ha implantado parcialmente, ha producido cambios notables (véase arriba) y tiene en su haber muchas experiencias exitosas y algunos fracasos. De aquí que puede ser un buen ejemplo, tanto por sus fuerzas y logros como por sus debilidades y fallas;
- a fines de los noventas la administración italiana se encontraba en condiciones desastrosas (*Un État délabré)*: Un Estado burocrático, intervencionista y centralizado y una administración obsoleta, ineficiente y costosa (aparte de algunos remansos de excelencia) obstaculizaban seriamente el crecimiento económico y social del país; asimismo, contribuían en gran medida al tremendo crecimiento de la deuda (que aumentó de 57,7% del PIB en 1980 a 125% en 1994). Considerando este punto de partida, los resultados obtenidos del proceso de reinvención del gobierno de Italia parecen bastante extraordinarios.

Entre los resultados positivos registrados, vale la pena mencionar algunos ejemplos:

- el costo del empleo público se redujo de 12,6% del PIB (1990) a 10,5% (2001), lo cual contribuyó a que el déficit público bajara en forma drástica (de 11,1% del PIB en 1990 a 0,6% en 2000) y la deuda pública decreciera de 12,3% del PIB en 1995 a 106,7% en 2002 (véanse Figs. 1, 2, 3, 4);
- gracias a las leyes de simplificación (reducción de los trámites burocráticos), el número de certificados expedidos por año se redujo de 70 ml en 1996 a 25 ml en 2001 (alrededor de 45 ml fueron sustituidos por la autocertificación de ciudadanos); y el de firmas certificadas requeridas por la A.P., de 38 ml en 1996 a 4,5 m en 2001 (véanse Figs. 5, 6). Además se abolieron alrededor de 200 tipos de autorizaciones administrativas;
- el 100% de las declaraciones de impuestos sobre la renta (alrededor de 33 ml por año) ahora se archivan y examinan electrónicamente; y la firma electrónica tiene plena validez legal en Italia desde 1998;
- Italia llevó a cabo el programa de privatización más grande entre los países de la OCDE (que de 1993 a 1999 le reportó al Estado ingresos por un total de € 103 mil millones (véase Figs. 7, 8), así como un importante proceso de liberalización gracias al cual los sectores de la banca, la electricidad y las telecomunicaciones dejaron de ser monopolios del gobierno y quedaron sujetos a la libre competencia;
- las opiniones positivas respecto a la calidad de los servicios (satisfacción del cliente) de la administración pública italiana aumentaron de 38% (1996) a 59% (2001) (véase Fig. 9);

  El Informe 2001 de la OCDE sobre la Reforma Normativa en Italia (OECD 2001 Report on Regulatory Reform in Italy) documentó los "impresionantes" logros de la Reforma italiana: "La Italia del 2001 es muy distinta de la Italia de 1990. En forma gradual, el Estado intervencionista, orientado a los productos, rígido y centralizado de los años de la posguerra se transforma en un Estado descentralizado, de economía de mercado y orientado al consumidor. y descentralizado. Esto se está logrando por medio de un programa continuo de privatización, liberalización y apertura del mercado, desregulación seguida de reregulación, creación de instituciones e iniciativas de calidad normativa. Teniendo en cuenta el punto de partida y las dificultades de una reforma cuando los gobiernos son efímeros, el progreso es impresionante". En particular, el Informe de la OCDE subraya los resultados obtenidos en los ámbitos de la regulación de alta calidad (véanse Figs. 10, 11) y el gobierno digital.

4. Hace veinticinco años, Massimo Severo Giannini, prominente y autorizado científico y abogado, famoso en toda Europa y Latinoamérica, recibió el nombramiento de Ministro de Administración Pública. En su Informe sobre las condiciones del gobierno de Italia, describió como desastrosa la administración pública de este país. Aunque nadie pudo disentir realmente de esta conclusión –según señaló diez años más tarde--, nada cambió y no se introdujo ninguna reforma sino hasta principios de los noventas. Sin embargo, la diseminación de

este parecer tan negativo y la consecuente convicción de la necesidad de una reforma radical resultaron ser factores clave para el éxito del proceso de reinvención del gobierno en los años siguientes. En esos momentos, la necesidad del cambio generó grandes llamados a la reforma y facilitó la obtención de un consenso amplio sobre proyectos radicales de reinvención del gobierno entre:

- ✓ los ciudadanos
- ✓ las empresas
- ✓ los sindicatos
- ✓ el Parlamento *(una reforma bipartidista)*
- ✓ los gobiernos locales

De lo anterior se pueden aprender tres lecciones:

I. El consentimiento social y el apoyo de los ciudadanos, las organizaciones de empresas y trabajadores, los partidos políticos y los gobiernos locales son factores clave del éxito de cualquier reforma radical del gobierno;

II. Los estados con una administración poco eficiente por lo general afrontan mayores dificultades en la proyección de reformas radicales (mientras más ineficiente es una administración pública, más fácil es obtener el apoyo social necesario para reformarla).

III. Es más fácil conseguir el apoyo de los sindicatos para reformas administrativas rigurosas cuando representan a los trabajadores del sector público y del sector privado a la vez, ya que así representan tanto a los actores como a los beneficiarios de la reforma.

El segundo punto explica las fuertes resistencias que el Estado francés encontró en los años noventa al implantar reformas radicales al gobierno (véase, por Ej., R. FAUROUX- B.SPITZ, *Notre État*, París 2001) y el fracaso del proyecto de Reforma del Ministerio de Finanzas de Francia (la llamada *Reforma de Bercy*).

La tercera regla también se obtiene de una comparación entre las experiencias francesa e italiana. En Italia, los sindicatos principales del sector público aceptaron y apoyaron incluso las medidas de reforma más rigurosas que atañían a los trabajadores del gobierno, tales como la descentralización, la privatización de la administración pública, los controles de costos y resultados, y los incentivos a la productividad. Por el contrario, en Francia la resistencia sindical contribuyó de manera importante al fracaso de la Reforma del Ministerio de Finanzas. Cabe hacer notar la gran diferencia entre los sindicatos del sector público italianos y franceses: En Italia, los sindicatos principales del sector público representan a los trabajadores de los sectores público y privado, mientras que en Francia representan sólo a los de la administración pública. Puesto que reúnen a los usuarios/clientes de la administración pública y los trabajadores de la misma, los

sindicatos italianos han estado y están más comprometidos a explicar a estos últimos la necesidad de modernizar el gobierno.

5. Reforma completa, enfoque global. De 1865 a 1990, en Italia no se llevó a cabo ninguna reforma completa del gobierno. Se intentaron múltiples reformas parciales, pero fracasaron; el sistema administrativo simplemente creció mediante la "adición de capas". En cambio, como ya subrayé, en la segunda mitad de los noventas el proceso de reinvención del gobierno italiano culminó en una reforma completa del sistema constitucional y administrativo, con una variedad muy amplia de enfoques:

- reestructuración del Estado
- modernización de las estructuras y funciones organizacionales
- reinvención de la misión del sector público
- focalización de las actividades de la A.P. en las necesidades y demandas de los ciudadanos
- introducción de estudios comparativos de resultados, certificaciones de calidad y verificaciones de la satisfacción del cliente
- simplificación de cargas normativas y administrativas
- aumento de la rendición de cuentas, la transparencia, la legalidad y la comprensibilidad de la A.P.
- actualización de la cultura de las instituciones públicas y los funcionarios públicos
- reforma de la administración pública
- uso de las TIC para reestructurar los procedimientos y la organización.

Considerando lo anterior, la cuarta lección que la experiencia italiana nos enseña es:

IV. Cuando se necesitan innovaciones radicales, las iniciativas de reforma integral son más eficaces que los procesos graduales. Lo más probable es que las reformas sectoriales fracasen.

6. Método y técnicas de reforma. Una característica de la Reforma italiana fue que todos los enfoques arriba presentados de manera sucinta se conectaron en un plan global orgánico realizado por medio de varios instrumentos, y cada una se implementó concretamente con operaciones e instrumentos específicos.

Por otra parte, algunos artilugios de conexión resultaron muy importantes. La Reforma italiana tuvo que afrontar fuertes resistencias burocráticas y sectoriales. Para eliminar estas resistencias, el Primer Ministro desempeñó un papel fundamental en el momento de la toma de decisiones estratégicas. El firme compromiso con el proceso de reinvención del gobierno de los tres Primeros Ministros a cargo en esos años (Romano Prodi, Massimo D'Alema y Giuliano Amato) y el fuerte apoyo político que me brindaron en mi carácter de Ministro de

Administración Pública y que dieron a la Reforma, en mi opinión fueron las cartas que me permitieron ganar el juego o, por lo menos, evitar el fracaso.

Igual de importante fue la decisión de investir a un solo ministro con todas las facultades y responsabilidades para coordinar todas las políticas de reinvención del gobierno (reforma administrativa, mejoras normativas, administración pública, delegación a las autoridades regionales y locales, gobierno digital, innovación de la A.P.), mediante delegaciones específicas del P.M. al Ministro de A.P. Más tarde, el Gabinete de Berlusconi, a cargo desde junio del 2001, dividió estas facultades y responsabilidades entre cuatro ministros (administración pública, TIC y gobierno digital, asuntos regionales, y reforma constitucional y delegación). La falta de coordinación saltó a la vista de inmediato, y ahora se está aflojando el paso en la implantación de la reforma.

Por lo tanto:

V. En el proceso de reinvención del gobierno, el papel del "Jefe de Gobierno" (llámese Presidente, Primer Ministro o Canciller) es crucial en todos los casos. Los factores clave del éxito son:

- ***una estrategia de cambio clara en las más altas esferas políticas***
- ***un apoyo político firme por parte del Jefe de Gobierno***
- ***un liderazgo fuerte del ministro a cargo de la reforma***
- ***la concentración en sus manos todas las facultades y responsabilidades de la coordinación del proceso de reforma.***

En el caso de Italia, el gobierno solicitó y obtuvo herramientas potentes para llevar a cabo el proceso de reinvención del gobierno. En 1997, con una amplia ley de delegación (la llamada "primera Ley de Bassanini"), el Parlamento italiano invistió al gobierno con el poder de adoptar, en el marco de los principios generales establecidos por esa misma Ley, una gama muy amplia de "decretos legislativos" (reglamentos de primer nivel) para realizar la Reforma. Mediante cuatro "Leyes de Bassanini" subsecuentes (1997 a 2000), el Parlamento autorizó al gobierno a sustituir un gran número de leyes primarias con decretos gubernamentales (reglamentos de segundo nivel) en dos sectores principales: procedimientos administrativos y organización de oficinas públicas. Sin embargo, en ambos casos los decretos gubernamentales tenían que ser aprobados con la asesoría previa de un comité parlamentario especial de la Reforma, y de la Conferencia Nacional Permanente de Autoridades Regionales y Locales.

Si bien esa asesoría no estaba calificada como obligatoria, el gobierno decidió, a manera de línea general de conducta, aceptar las sugerencias y modificaciones propuestas por los dos organismos consultivos y, además, seguir el método de cooperación diaria con las autoridades regionales y locales y el comité parlamentario.

En lo tocante a los gobiernos regionales y locales, tratamos de encontrar una combinación correcta de un liderazgo fuerte a escala nacional y la necesidad de preservar la autonomía de los gobiernos locales para elegir soluciones que, por un lado, tuvieran en cuenta las diferencias y, por otro, fueran adecuadas para alcanzar las metas comunes de todo el sistema con base en el principio de la subsidiaridad: la asociación con las autoridades regionales y locales resultó ser otro factor clave del éxito de la reforma.

Se adoptó el mismo método con otros actores y partes interesadas de la sociedad – por Ej.., sindicatos, organizaciones de empresarios, asociaciones de consumidores--, todos ellos igualmente interesados en la reforma, aunque por diferentes motivos.

Esta decisión se basó en dos razones: Es más fácil obtener el consenso necesario para el éxito de una reforma radical si en la planificación de la misma participan los actores sociales más importantes. Por otra parte, si un liderazgo fuerte y una dirección centralizada son indispensables para planificar y dirigir el proceso de reforma, la implantación de este proceso requiere que participen directamente todos los gobiernos, sus cabezas y una amplia variedad de actores sociales. Por último, un liderazgo fuerte del proceso de reinvención del gobierno permite mantener la coherencia del plan del reforma aunque haya numerosos participantes. Por lo tanto:

VI. La participación de una amplia variedad de actores institucionales y sociales (Parlamento, gobierno central y gobiernos locales, sindicatos, organizaciones de empresas y de consumidores) amplía el consenso y facilita la implantación de la reforma. A mayor fuerza del liderazgo, mayor facilidad para obtener la participación de numerosos actores sin que el plan de reforma pierda coherencia.

7. Reorientación de las misiones del gobierno: un gobierno más compacto pero más eficaz. Logros y fracasos. Del examen de las directrices principales de la reforma italiana, podemos derivar algunas reflexiones generales relevantes.

Primero, una reforma radical tiene que reinventar la organización del gobierno y a la vez (o aun antes) reconsiderar la misión del gobierno. A principios de los años noventa, el sistema público italiano era tanto muy impertinente como muy ineficaz. Por ende, la primera directriz de la reforma era sumamente obvia: tratar de reenfocar la atención del gobierno en sus misiones fundamentales, por medio de

- la eliminación de actividades gubernamentales innecesarias
- la liberalización y privatización de servicios públicos
- la subcontratación de otras actividades y servicios públicos que el sector privado (organizaciones comerciales y sin fines de lucro) podrían realizar y prestar con eficiencia.

Como ya mencionamos, en Italia los logros del programa de liberalización y privatización fueron muy notables sobre todo en ocho sectores importantes. Cinco de

ellos, todavía a principios de los años noventa, se encontraban sujetos a un sistema de monopolio público (electricidad, suministro y distribución de gas, telecomunicaciones, ferrocarriles, servicios de correo y telégrafo), dos estaban dominados por oligopolios de empresas estatales (banca y transportes locales) y uno se regía por reglamentos impertinentes que protegían a los oligopolios locales (comercio al menudeo). El proceso de liberalización de todos estos sectores ya terminó o se encuentra en una fase avanzada. En muchos casos, los ciudadanos ya han recibido beneficios de los resultados de la libre competencia. El programa de liberalización italiano puede considerarse como el más grande del mundo en términos de ingresos totales (véanse Figs. 7, 8: alrededor de € 130 mil millones de 1977 a 2002, 14% del PIB, de los cuales el 70% se obtuvo a fines de los noventas) y estimuló en gran medida el crecimiento del mercado accionario del país (de 11,5% del PIB en 1992 a 77% en 2000). También se han obtenido logros notables con la subcontratación de un gran número de servicios y actividades del gobierno central y los gobiernos locales.

No obstante, en el Parlamento, fuertes resistencias (bipartidistas) bloquearon la aprobación de los proyectos de leyes relativos a la liberalización de las profesiones de las empresas de servicios públicos locales. Además, muchos gobiernos regionales frenaron la liberalización del comercio minorista. Por otro lado, las poderosas resistencias culturales e ideológicas continúan frenando la ejecución de esta parte de la Reforma. Tales resistencias son muy fuertes en la burocracia y los partidos políticos de izquierda, y más aún en los tribunales y en los partidos de derecha.

En pocas palabras:

VII. La reforma tiene que reconsiderar la misión del gobierno, concentrándose en su negocio principal y buscando un gobierno más compacto pero más eficaz: un Estado que haga menos, pero mejor.

VIII. Los procesos de liberalización, privatización y subcontratación se topan con dificultades y resistencias más grandes cuando afectan a oligopolios locales que cuando afectan a monopolios nacionales.

8. Descentralización: acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos. La gobernabilidad democrática de la compleja sociedad moderna, en la era de la globalización y las TIC, requiere una división sensata del trabajo, las tareas y las responsabilidades entre los gobiernos locales, regionales y centrales así como un gobierno local más fuerte y más eficiente, de acuerdo con la llamada regla de la subsidiaridad. De hecho la globalización no ha reducido, sino que más bien ha ampliado, el papel de las instituciones de gobierno locales. La economía neta no elimina el valor de la proximidad social y cultural. Más aún, la necesidad de coordinación, que en el pasado sólo se podía cubrir adecuadamente centralizando las decisiones sobre las políticas públicas a una escala territorial más alta, hoy día tiene

una respuesta adecuada en la nueva posibilidad de coordinación entre pares que las TIC han abierto. La pluralidad de los decisores ya no es una fuente de anarquía y, en cambio, garantiza la adhesión a las necesidades y demandas de los ciudadanos. El modelo de funcionamiento de Internet, basado en una combinación experimental eficaz de autonomía y cooperación, sugiere modelos análogos para el gobierno.

Por esta razón, a principios de los noventas, Italia decidió convertir sus sistema institucional centralizado en un sistema federal. Para ello obviamente se requería una reforma constitucional amplia. Esta reforma fue aprobada por referéndum en el 2001, tiene que completarse con una reforma del Senado y continúa en espera de un complejo trabajo de ejecución, detenido hasta la fecha por el cambio de la mayoría parlamentaria a causa de las elecciones del 2001. Sin embargo, en años anteriores, en el marco de las Leyes de Bassanini, la Reforma federal se había preparado y previsto por medio de una amplia serie de medidas de descentralización dirigidas a preparar a los gobiernos locales y regionales para las nuevas tareas y responsabilidades fortaleciendo:

- la estabilidad de los gobiernos locales (elección directa de alcaldes, presidentes provinciales (1993) y presidentes regionales (2000))
- la autonomía financiera de los gobiernos locales ("federalismo fiscal": sustitución de transferencias financieras estatales a las autoridades locales con tributación local o participación local en los principales impuestos estatales (IVA, impuesto sobre la renta …)
- la eficiencia de los gobiernos locales (reforma de mecanismos de control, "regentes de ciudades", administradores públicos locales también elegidos entre el sector privado, salarios de servidores públicos basados en resultados)
- la autonomía organizativa de los gobiernos locales y regionales (permitirles aprobar normas autónomas para la organización de sus estructuras y actividades administrativas).

No fue sino a la terminación de esta fase preliminar cuando se transfirió a los gobiernos locales y regionales una amplia serie de competencias, facultades y tareas del gobierno central, junto con los recursos humanos y financieros relacionados (sobre la base legal de una ley de delegación que establece una lista cerrada obligatoria de tareas del gobierno central, así como la delegación de todas las demás tareas a los organismos locales y regionales: el llamado "federalismo administrativo").

Por último, la reforma constitucional del 2001 transfirió poderes legislativos generales a las asambleas regionales (restringiendo los poderes legislativos del Parlamento nacional a una lista limitada de asuntos). Asimismo reforzó el proceso de descentralización en marcha, de otra manera condenado a permanecer inconcluso y precario (ya que se había logrado por medio de leyes primarias y secundarias).

Todo este proceso se proyectó y ejecutó sobre la base de una cooperación estricta entre el gobierno central y los organismos representantes de las instituciones locales y regionales (los cuales aprobaron por unanimidad los 113 decretos que establecieron las competencias, las facultades y los recursos que el gobierno nacional debía transferir a los gobiernos locales y regionales). Pero la legislación financiera del 2002 y el 2003 redujo drásticamente los ingresos locales y regionales, los que

originó serios conflictos entre estos organismos y el nuevo gobierno del Primer Ministro Silvio Berlusconi: las autoridades locales y regionales se quejan de lo inadecuado de sus medios financieros para afrontar las tareas recién transferidas, así como del riesgo de que fracase el proceso de descentralización en su totalidad.

En pocas palabras:

IX. Para la gobernabilidad de las complejas sociedades modernas se requiere delegar facultades y responsabilidades amplias a los gobiernos locales y regionales, de acuerdo con la regla de la subsidiaridad, pero la delegación:

- ***debe ser precedida por medidas destinadas a fortalecer la estabilidad y eficiencia de las autoridades locales***
- ***tiene que vincularse con el suministro de los recursos humanos y financieros relacionados***
- ***tiene que negociarse y concertarse con los organismos representantes de las autoridades locales y regionales.***

9. Contrapeso de la descentralización: reorganización del gobierno central. La gobernabilidad democrática de las complejas sociedades modernas, en la era de la globalización y las TIC, también requiere de gobiernos centrales más fuertes y más eficientes. La delegación de facultades tareas y recursos financieros a los gobiernos regionales y, en el caso de Italia, también a la Unión Europea, restringe las misiones del gobierno central y exige una nueva capacidad de coordinación y diálogo. Por ende, para ajustar los gobiernos a sus nuevas misiones y capacidades, se requieren una reforma amplia de los ministerios y organismos y una reforma focalizada del "centro del gobierno".

En Italia, la organización general del gobierno central se concibió y reguló en 1865 y posteriormente se modificó sólo parcialmente conforme a necesidades sectoriales. En 1999, en el marco del proceso de reinvención del gobierno, esta estructura se reconfiguró por completo con las siguientes acciones:

- se fusionaron organismos con misiones similares y, por tanto, se eliminaron duplicaciones y segmentaciones
- los ministerios se redujeron de 22 (en 1990) a 12 (el Gabinete de Berlusconi los aumentó a 14)
- se otorgó a cada ministerio la facultad de elegir el modelo organizacional más adecuado para su misión, incluso abandonando el tradicional "modelo piramidal" (antes obligatorio por ley)
- las oficinas locales del gobierno se reorganizaron fusionándolas en su mayoría en distintos organismos interdepartamentales locales, que trabajarían para diferentes ministerios
- se transfirieron a las administraciones seccionales las tareas ejecutivas asignadas a la oficina del Primer Ministro y ésta se reenfocó, con una

estructura más fuerte y más flexible, en las responsabilidades específicas del P.M. de dirigir, coordinar y estimular el trabajo de todo el gabinete

- los organismos decisores y consultivos interinstitucionales se reestructuraron y mejoraron para la cooperación entre el gobierno central y las autoridades locales

Por consiguiente:

> ***X. En un Estado centralizado se requiere mayor capacidad de orientación y coordinación del gobierno central. El cambio de las misiones del gobierno central exige una estuctura gubernamental más flexible y compacta y mejores organismos interinstitucionales decisores.***

10. Reforma de la administración pública: los funcionarios y empleados públicos al servicio de los ciudadanos. La llamada "privatización de la administración pública" podría considerarse como uno de los cambios más radicales introducidos por la Reforma italiana. Italia cambió del régimen de derecho público tradicional en la Europa continental, todavía vigente hace 15 años, a una normatividad de la administración pública similar en su mayor parte al régimen anglosajón.

Derecho civil para los servidores públicos: Ahora la administración pública tiene más o menos las mismas facultades y obligaciones que los empleadores del sector privado; y los funcionarios y empleados públicos, casi los mismos derechos y deberes que los directivos y trabajadores de las empresas privadas. En la regulación de sus derechos y deberes, se han sustituido leyes y decretos con contratos en casi el 80% de los casos de funcionarios y empleados públicos (se sigue aplicando el derecho público al ejército, los tribunales, los diplomáticos y los prefectos). Los contratos de trabajo nacionales, negociados colectivamente, han sustituido a las leyes en la determinación de las condiciones de empleo y los marcos generales de los salarios y las tareas. En este contexto, los salarios y las tareas individuales se fijan mediante contratos individuales de integración que deben usarse para promover la eficiencia y el profesionalismo.

Jurisdicción de los tribunales civiles. Las controversias relacionadas con la administración pública, otrora juzgadas por los tribunales administrativos, se han transferido a los tribunales civiles.

Reforma de la representación laboral. Por cada sector público (ministerios, educación, salud, etc.), sólo los sindicatos con más del 5% del consenso en ese sector están autorizados para negociar con la administración pública. El consenso se mide por las elecciones: casi el 80% de los empleados públicos acudieron a las urnas en las elecciones de 1998 y 2001. Se creó una agencia especial para

representar al Estado, en lugar de los ministros, en las negociaciones laborales (pero siguiendo las directrices del gobierno).

Distinguir la administración de la política. Ésta es una de las directrices más importantes de la reforma. En principio, los políticos (ministros, alcaldes, etc.) son responsables de las políticas; y los funcionarios públicos, de dirigir y ejecutar la administración. Los ministros definen las políticas y estrategias, evalúan los resultados y designan a los directores generales, pero por lo demás no participan directamente en la administración. Ahora los funcionarios públicos tienen más facultades, pero también mayores responsabilidades y los aumentos de sus salarios dependen del desempeño y los resultados. Los ministros, los alcaldes y otros políticos cuentan con el apoyo de estructuras de personal que definen las políticas y estrategias y evalúan los resultados. Los jefes de personal, los expertos y los empleados son seleccionados *intuitu personae,* sin que medie una competencia pública (sistema de botín). Los funcionarios y empleados de la administración y los organismos públicos tienen que respetar las leyes y los reglamentos, ejecutar el programa establecido por la autoridad gubernamental, observar el principio constitucional de imparcialidad de la A.P. y ser protegidos contra interferencias de los políticos en la dirección de la administración. Con pocas excepciones, son seleccionados mediante competencia pública. Los mecanismos objetivos para medir los resultados deben permitir la coexistencia y la coherencia entre la orientación política estratégica y la autonomía y las responsabilidades de los funcionarios públicos en la dirección de la administración.

No más "empleos vitalicios". Los cargos, los deberes y los salarios se asignan mediante contratos individuales (con una duración máxima de 3 años) y el acceso a la administración pública está sujeto a una competencia pública: únicamente se puede elegir en el sector privado al 10% de los altos funcionarios para un mandato fijo.

Salarios relacionados con las responsabilidades y los resultados. Los salarios varían según las responsabilidades y los resultados. En el caso de los altos funcionarios públicos, la parte variable de los salarios normalmente excede del 50% del total.

Contradicciones, incoherencias, resistencias. Esta sección de la reforma se ha topado con grandes resistencias: en el comportamiento de los políticos, los administradores y los funcionarios públicos (ninguna visión global en los aumentos salariales; una defensa fuerte de los privilegios y el "laberinto de cargos); y también en el comportamiento del Parlamento, los partidos políticos y los sindicatos. A veces se ha ido en contra de la decisión general a favor de la negociación colectiva, la meritocracia y la calidad con la promulgación de normas que autorizan promociones "*ope legis*", la contratación sin competencia y otras medidas del sistema de mecenazgo. Asimismo, las organizaciones sindicales locales o sectoriales con frecuencia han actuado en contra de la decisión de los sindicatos a favor del profesionalismo, el mérito, la responsabilidad y la descentralización.

En conclusión:

XI. La adopción de contratos civiles colectivos e individuales para los funcionarios y empleados públicos (privatización de la administración pública) puede aumentar la flexibilidad y eficacia de la administración pública.

XII. Es necesario dividir con claridad las tareas y responsabilidades de los políticos y los funcionarios públicos. La definición de estrategias y políticas y la evaluación de resultados son tareas de los políticos; la dirección de la administración es tarea de los funcionarios.

XIII. La vinculación de los nombramientos y los salarios con los resultados puede mejorar sistemáticamente la calidad de los servicios públicos y de las actividades de la administración, pero solo con dos condiciones: que se garantice la autonomía de los funcionarios públicos respecto a las interferencias de los políticos, y que existan mecanismos laborales para medir el desempeño y los resultados.

11. Hacia una administración pública orientada a resultados: una evolución legal y cultural (para Italia y muchos otros países europeos). Para muchos países, Italia incluida, la reinvención del gobierno requiere una gran revolución legal y cultural: de un enfoque jurídico-formal tradicional del gobierno, a una administración pública orientada a resultados y a los consumidores. En la cultura administrativa tradicional de la Europa continental y en las normas jurídicas coherentes con este enfoque cultural, la observancia de las leyes y los procedimientos solía ser el único objetivo de la mayor parte de las administraciones públicas, sin considerar para nada la calidad del servicio público ni los logros, los beneficios y la satisfacción de los ciudadanos.

Por lo contrario, el enfoque orientado al ciudadano

- presta mucha atención a la calidad de los servicios
- establece controles de resultados y análisis comparativos de la calidad que complementan los controles legales tradicionales
- promulga estatutos de servicio público, reconoce los derechos de los consumidores y define normas de calidad para los servicios públicos
- proporciona certificaciones de calidad
- mide la satisfacción del cliente
- promueve el crecimiento profesional con programas de capacitación especiales
- tiene por objeto construir una “administración pública amigable”, más cercana a los ciudadanos y las empresas.

En este campo, el proceso de reinvención del gobierno italiano se topó con una gran resistencia. Las administraciones y los jueces aún tienen una cultura legalista y estadista. Todavía hay mucho rechazo hacia la cultura de la evaluación y el mérito en muchas administraciones públicas, y la introducción de prácticas efectivas de revisión de resultados con frecuencia se ve frenada por la resistencia de funcionarios y sindicatos. Los principios de imparcialidad y neutralidad de la

administración suelen ser invocados en forma indebida para evitar verificaciones de los resultados y apoyar la permanencia e irresponsabilidad de altos funcionarios ineficientes. Por tanto:

XIV. La modernización del gobierno requiere cambiar de un enfoque jurídico-formal a un enfoque orientado a resultados y al consumidor.

XV. La conversión de la administración pública a un nuevo modelo orientado a resultados no puede lograrse sin una verdadera revolución cultural en la que se adopten y asimilen los nuevos enfoques de la satisfacción del ciudadano-usuario

- ✓ ***recompensas al profesionalismo y el mérito***
- ✓ ***promoción, aliento y estimulación de los ciudadanos y las empresas***
- ✓ ***innovación tecnológica y organizacional***
- ✓ ***simplificación (eliminación de cargas administrativas innecesarias)***
- ✓ ***calidad del servicio y de los resultados.***

12. TIC: un recurso crucial para la reinvención del gobierno y el mejoramiento de los servicios a los ciudadanos. Como bien se sabe, las TIC son un recurso formidable para la reinvención del gobierno ya que pueden permitir avances espectaculares en el cambio de la calidad, así como en el mejoramiento de los servicios a los ciudadanos y la eficacia de la administración pública. Las TIC pueden ser una herramienta crucial para reestructurar los procedimientos administrativos e introducir un nuevo modelo de administración organizacional, arquitectónico y operativo. Las TIC pueden cambiar radicalmente la manera en que se prestan los servicios a los ciudadanos y las empresas, superando los obstáculos logísticos y temporales que impiden suministrar información y servicios donde y cuando los desean los usuarios. Por otra parte, el gobierno digital multiplica exponencialmente las posibilidades de simplificar los procedimientos y la administración. Al eliminar viajes y "peregrinajes" procedimentales inútiles, el gobierno digital permite reducir significativamente los costos necesarios para producir y obtener información y servicios, lo cual beneficia los presupuestos de la administración pública y las organizaciones privadas.

Pero el gobierno digital no consiste meramente en instalar computadoras en las oficinas de la administración pública, sino que requiere una reinvención global de la organización, los procedimientos y las actividades de la administración pública. Esto significa reinventar el gobierno con ayuda de las TIC e implica desechar los modelos organizacionales jerárquicos, adoptar modelos basados en la descentralización de responsabilidades, facultar a los trabajadores en forma individual conforme a la necesidad de asegurar el liderazgo, la coherencia y la eficacia.

La reinvención de la administración pública con las nuevas tecnologías depende también de que se disponga de los recursos humanos adecuados y se supere la brecha digital. La primera condición puede cumplirse mediante una combinación correcta de capacitación y recalificación del personal existente, con acciones que abarcan desde el alfabetismo informático hasta la capacitación superior en los frentes de la técnica y la gestión. Para responder al desafío de la era digital, los funcionarios públicos tienen que saber cómo convertirse en administradores de información y conocimientos. La segunda condición puede cumplirse mediante un programa amplio de aprendizaje digital masivo.

Además se necesita un mecanismo de autenticación válido para acceder a servicios en línea y datos personales en línea, a fin de asegurar que la persona indicada obtenga el servicio indicado y tenga acceso a los datos personales correctos. Las tarjetas electrónicas inteligentes pueden resolver este problema crucial si se combinan con algunos instrumentos legales, por ejemplo, la regulación de tarjetas de identidad electrónicas y/o la regulación de firmas electrónicas y la regulación dl registro de documentos digitales, en el marco de una nueva disciplina relacionada con la documentación administrativa basada en las TIC.

A fines de los años noventa, en el marco de la reforma del gobierno, Italia

- otorgó, en 1997, pleno valor legal a los contratos y demás documentos electrónicos y a las firmas digitales certificadas por autoridades de certificación privadas reconocidas
- adoptó (1998) y experimentó con la tarjeta de ID electrónica (en distribución desde el 2001)
- introdujo las compras públicas electrónicas, el servicio fiscal electrónico y el registro electrónico de la propiedad. En el 2000, se registraron y revisaron electrónicamente el 100% de las declaraciones de impuestos sobre la renta (33 millones al año) y el 80% de los documentos catastrales.

En el plan de acción digital del gobierno italiano, que éste promulgó en el 2000 con la asesoría y el consentimiento de los organismos representantes de las autoridades locales y regionales, se aprobaron los planes y se asignaron los recursos financieros necesarios para alcanzar en cinco años algunas metas importantes que se resumen en las siguientes directrices:

- Cada administración debe ser capaz de reunir la información necesaria dondequiera que se encuentre almacenada
- Todos los servicios públicos se prestarán en línea (cuando las condiciones técnicas lo permitan)
- Ningún ciudadano estará obligado a informar más de una vez los cambios en sus datos personales
- Los ciudadanos obtendrán los servicios públicos simplemente solicitándolos a la administración a cargo de cualquier oficina de atención al público

De acuerdo con el plan de acción del 2000, las tarjetas de ID y las tarjetas de firmas digitales

- deben servir como documentos de identidad y medios para que cualquier sistema de información público autentique al ciudadano

- deben permitir al titular solicitar los servicios de la administración en línea con un solo procedimiento de autenticación
- deben servir para "firmar" todos los formularios y transacciones con organismos gubernamentales que requieren que la firma del ciudadano tenga validez legal.

Después de las elecciones generales del 2001, en el nuevo Gabinete de Berlusconi, la competencia para el gobierno digital cambió del Ministro de Administración Pública al Ministro de Innovación Tecnológica. El tiempo requerido para la reorganización consecuente, la decisión inicial de reconsiderar las características del Plan de Acción 2000, y las dificultades asociadas a la división de responsabilidades y facultades entre el ministro responsable del gobierno digital y el ministro responsable de la ejecución de la reforma administrativa, detuvo durante un par de años la marcha del Plan de Acción 2000. Entretanto, los recursos financieros que se habían asignado al plan en gran parte fueron desviados para otros propósitos. Hace algunos meses, el Gabinete de Berlusconi decidió proseguir con el Plan 2000 con pocas modificaciones, pero no es posible recuperar los dos años perdidos … De esta experiencia podemos aprender las lecciones siguientes:

XVI. Las espectaculares mejoras a los servicios a los ciudadanos que permiten las TIC solo pueden lograrse con una reinvención global de la organización, los procedimientos y las actividades del gobierno. Por esta razón, no conviene dividir las responsabilidades políticas para reinventar el gobierno y para el gobierno digital.

XVII. La revolución del gobierno digital implica desechar los modelos organizacionales jerárquicos y adoptar modelos basados en la descentralización de las responsabilidades y la facultación de los trabajadores en forma individual.

XVIII. Se necesitan mecanismos de autenticación válidos para acceder a servicios en línea y datos personales en línea, a fin de asegurar que la persona indicada obtenga el servicio indicado y tenga acceso a los datos personales correctos. Las tarjetas electrónicas inteligentes pueden resolver este problema crucial.

XIX. La reinvención de la administración pública con las nuevas tecnologías depende también de que se disponga de los recursos humanos adecuados y se supere la brecha digital. Se necesitan capacitación y educación digitales masivas.

13. Reducción de los trámites burocráticos y mejoramiento de la calidad normativa: primer logro para la satisfacción del cliente. En Italia, a principios de los noventas, la primera petición de los ciudadanos y las empresas fue que se redujeran los trámites burocráticos y los costos de regulación. Entre las principales

características negativas del sistema administrativo italiano de ese entonces, se contaban:

- cargas burocráticas pesadas y a menudo innecesarias para el público, las empresas e incluso la administración pública
- una tremenda inflación regulatoria (más de 35,000 leyes primarias)
- una contaminación regulatoria muy elevada (ambigüedad, contradicciones, traslapos, capas de reglas que generaban incertidumbre respecto al derecho vigente).

Por los motivos anteriores, un pilar necesariamente fundamental de la reforma del gobierno italiano era una estrategia integral para reducir los costos burocráticos y las cargas administrativas innecesarias para los ciudadanos y las empresas. A fin de obtener el consenso de los mismos en torno a la reforma, se decidió dar, en este proceso, una gran prioridad a ciertas innovaciones simbólicas importantes, basadas en la introducción de nuevos instrumentos de simplificación tales como:

- autodeclaraciones de los ciudadanos, en lugar de la mayoría de los certificados expedidos a solicitud de la administración pública
- notificación del inicio de una actividad y un "consentimiento implícito de la administración" en lugar de la mayoría de las autorizaciones y licencias administrativas
- una conferencia sobre servicios combinados en lugar de muchos actos administrativos
- una ventanilla única para ciudadanos o empresas (licencias para conducir, apertura de plantas de producción, licencias de construcción, etc.).

Puedo mencionar dos ejemplos. El primero: gracias a las nuevas normas sobre documentación administrativa (ahora reunidas en un solo código):

- ✓ Más del 95% de los certificados se han sustituido con "autocertificaciones", que sólo requieren la firma del ciudadano en una "simple hoja de papel blanca" (exenta de impuestos) (véanse Figs. 5, 6)
- ✓ Las nuevas normas también pueden aplicarse al sector privado (bancos, oficinas postales …)
- ✓ El uso de instrumentos y faxes electrónicos es admisible en todos los casos
- ✓ Se prohíbe que la A.P. exija un certificado cuando es posible presentar una autocertificación
- ✓ Las autocertificaciones falsas se penalizan con severidad (aunque en el 2000 sólo el 0,4% de los controles *ex-post* detectaron autodeclaraciones falsas)
- ✓ La legislación para el 2005 prevé la "decertificación" completa, con la eliminación total de los certificados mediante el intercambio electrónico de datos de los archivos de la administración pública.

También puedo mencionar la ventanilla única para la apertura de plantas de producción, que se introdujeron por virtud de un decreto legislativo en 1998 (y que actualmente funcionan en alrededor del 67% de los municipios italianos). Esta ventanilla sustituyó a las 43 autorizaciones que se requerían antes. Está a cargo de una sola persona y no sólo proporciona un acceso único sino también un procedimiento único, una estructura digital accesible en toda la red y una respuesta final única. Antes de 1999 se necesitaban entre 2 y 5 años para

obtener una respuesta final. Ahora, el término establecido por la ley es de 3 meses en la mayoría de los casos y de 11 como máximo. En una muestra de 996 ventanillas únicas, el tiempo promedio requerido para obtener una respuesta final fue de 32 días para los casos más sencillos y de 71 para el resto.

En Italia, el enfoque estratégico de una regulación de alta calidad se basó en ciertas convicciones: el papel fundamental de los sistemas regulatorios en la estimulación del crecimiento económico; la crisis del estilo de regulación tradicional de "mando y control"; la necesidad de rebasar la mera desregulación y llegar a una política general de calidad de la regulación, con sus estrategias, sus instrumentos específicos y sus estructuras dedicadas.

Entre dichos instrumentos, puedo mencionar:

- un programa de simplificación escalonada, basado en leyes de simplificación anuales y que permita al gobierno abolir o simplificar procedimientos, autorizaciones y licencias existentes
- la codificación o consolidación de las leyes y decretos vigentes (a veces con la ayuda de un sistema de guillotina)
- un registro electrónico central de formalidades burocráticas (pendiente de implantación)

y sobre todo:

- el Análisis de Impacto Normativo (RIA, por sus siglas en inglés, que utilizan actualmente 20 países de la OCDE). El RIA:
  - es un instrumento fundamental para medir el costo de las normas nuevas para el público y las empresas y mejorar su calidad
  - es un instrumento para "concienciar" a los legisladores
  - no es un mero análisis aritmético sino un proceso continuo, evolutivo, para fundamentar las decisiones políticas
  - no es una justificación *ex post* sino un análisis que se debe realizar al inicio del proceso normativo
  - tiene que considerar tanto distintas opciones normativas como alternativas a la regulación (incluyendo un uso sensato de la autorregulación)
  - tiene que incluir las opiniones de las partes interesadas
  - es aplicable a todos los tipos de regulación "pertinentes".

En lo que se refiere a las estructuras y las responsabilidades, es obvio que el Gobierno y el Parlamento conjuntamente son responsables de la ejecución de la política de regulación de calidad. Dentro del gobierno, los ministros sectoriales son los responsables principales, pero, como *"a menudo es difícil que los ministros se reformen a sí mismos"*, podría ser muy útil que el P.M. delegara específicamente las facultades de coordinación a un ministro "*para ejercer presiones compensatorias y mantener los enfoques de cohesión y sistematicidad en toda la administración"* (Informe 2001 de la OCDE sobre la Reforma Normativa en Italia). Para los mismos fines, podría ser igualmente útil una Unidad Central de Mejoras Regulatorias (ahora establecida en muchos países de la OCDE). En la experiencia italiana, la Unidad Central fue un comité de expertos –

establecido en la Oficina del P.M.— encargado exclusivamente de supervisar la "calidad normativa", del RIA y de los programas de simplificación y codificación. Se desempeñó muy bien de 1999 2002, pero el Gabinete de Berlusconi lo desintegró, por motivos incomprensibles. No son menos importantes los organismos consultivos y los comités de vigilancia, que reúnen a representantes del gobierno central, los gobiernos locales, las organizaciones de empresas y trabajadores, las asociaciones de consumidores y otras partes interesadas.

En resumen:

XX. ***La reducción de los trámites burocráticos y los costos de regulación es un pilar fundamental de toda reforma gubernamental y tiene repercusiones significativas en los ciudadanos y las empresas.***

XXI. ***La calidad de los sistemas regulatorios es un factor clave para la estimulación del crecimiento económico.***

XXII. ***La regulación de alta calidad es mucho más que una mera desregulación; no es una política excepcional sino un proceso; y requiere de estrategias, herramientas y estructuras específicas.***

XXIII. ***Las autocertificaciones de los ciudadanos, las ventanillas únicas, la codificación, el análisis de impacto normativo, el registro electrónico de formalidades burocráticas y una unidad central de mejoras normativas han resultado ser instrumentos importantes para el éxito de las políticas de regulación de calidad.***

14. Estabilidad del gobierno: una condición para el éxito de la Reforma. A principios del nuevo milenio casi había concluido la reforma italiana en términos de leyes y reglamentos; pero las leyes por sí solas nunca han cambiado la vida de los ciudadanos. En cada proceso de reinvención del gobierno, siempre es crucial la fase de ejecución. En la fase de ejecución surgen dificultades y resistencias inesperadas, y cada reforma está expuesta al fracaso. Ésta es la razón por la que una reforma completa del gobierno siempre toma muchísimo tiempo y, en términos generales, una legislatura no basta para lograrla y ponerla en práctica. También es la razón por la que cada programa de reinvención completa del gobierno no sólo requiere un consenso amplio sino también estabilidad en el gobierno. Y es la razón por la que es necesario un apoyo bipartidista a fin de que la reforma tenga éxito. Cuando una reforma es aprobada con un apoyo bipartidista, el proceso de reforma no necesariamente se detiene cuando el gobierno y las mayorías parlamentarias cambian.

La Reforma italiana efectivamente fue aprobada con un apoyo bipartidista, a fines de los noventas. Pese a ello, después de las elecciones del 2001, el nuevo

Gobierno de Berlusconi frenó de manera sustancial el proceso de ejecución de la Reforma y cuestionó algunos de sus pilares. Puedo mencionar cuatro ejemplos:

- la división de las tareas y responsabilidades de la Reforma entre cuatro ministros y la consecuente falta de coordinación del trabajo de ejecución
- la reintroducción por decreto de dos ministerios sectoriales
- la marcha atrás de la privatización de los altos funcionarios públicos y el regreso de éstos al régimen de derecho público
- la supresión de la Unidad Central de Mejoras Regulatorias y el fracaso de las Políticas de Regulación de Calidad.

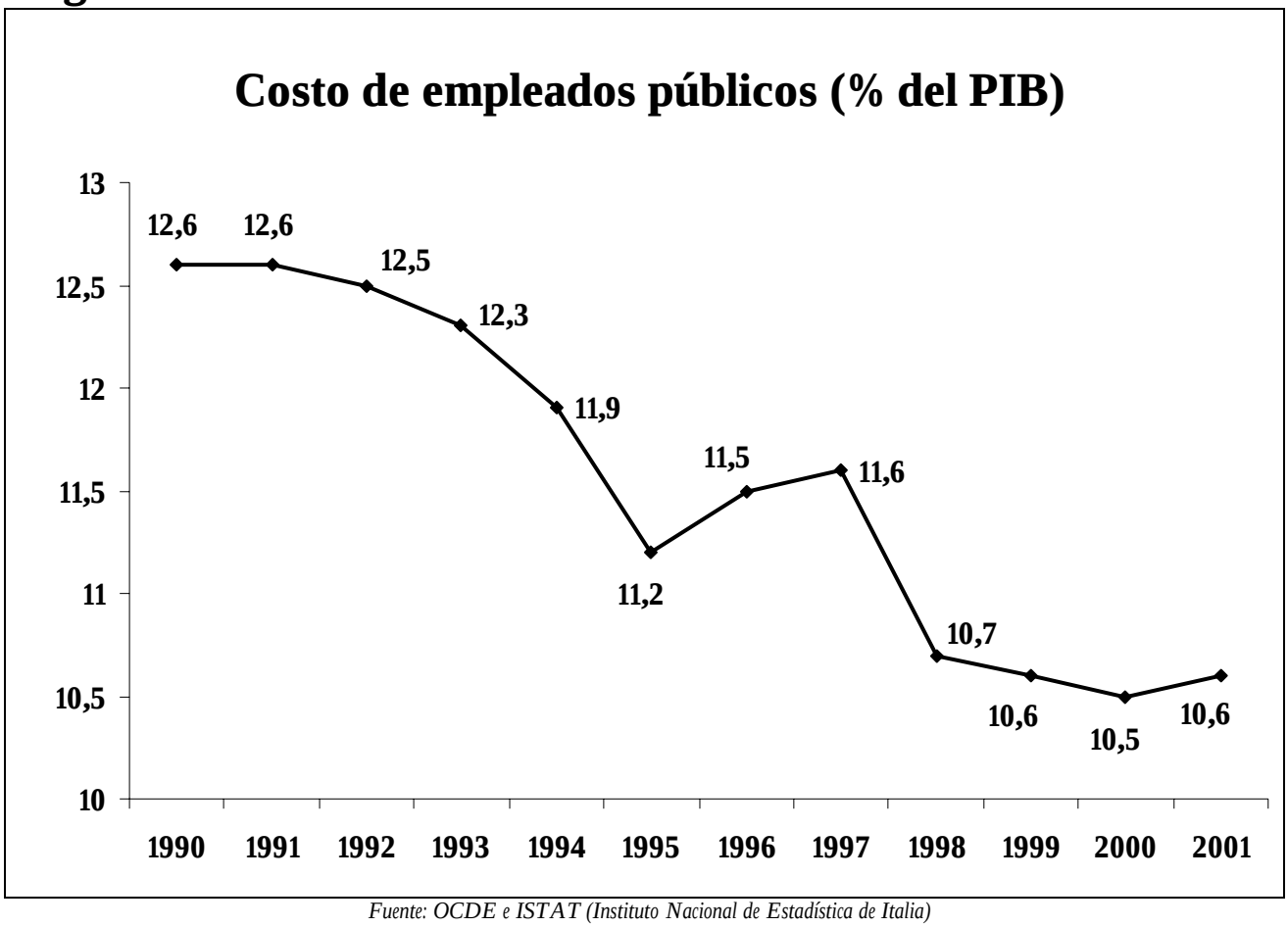
En conclusión:

XXIV. Las leyes por sí solas nunca han cambiado la vida de los ciudadanos. Por ello es crucial la fase de ejecución de la reforma. En esta fase suelen surgir dificultades y resistencias, y la ejeución de la reforma puede tomar mucho tiempo. Una legislatura no puede ser suficiente.

XXV. La estabilidad del gobierno es una condición para que la reforma tenga éxito.

XXVI. Las reformas aprobadas con un apoyo bipartidista tienen más probabilidades de sobrevivir a los cambios de gobierno y de la mayoría parlamentaria, pero a menudo esto es insuficiente para asegurar el éxito de la reforma.

Fig. 1



Fuente: OCDE e ISTAT (Instituto Nacional de Estadística de Italia)

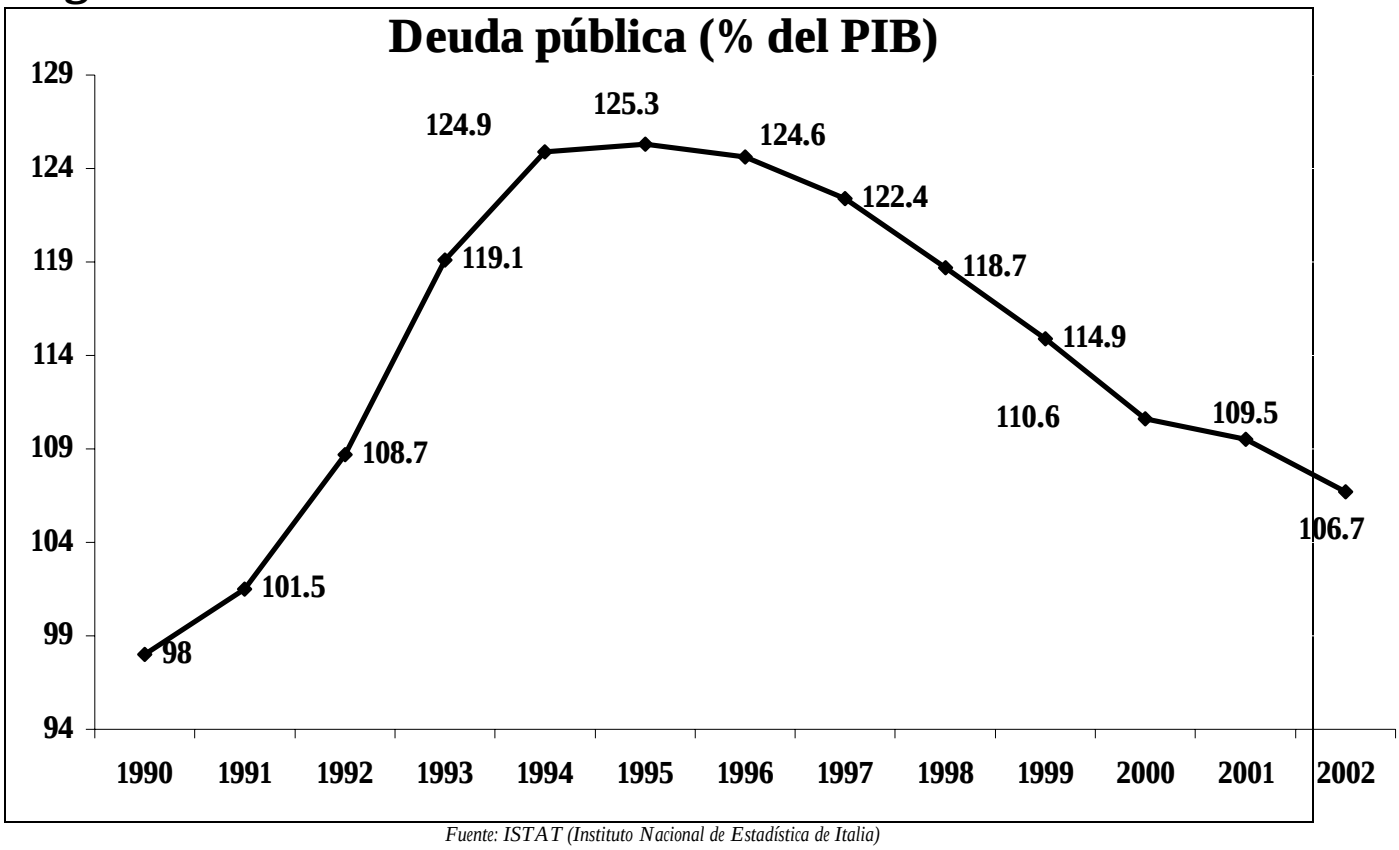
Fig. 2

Empleo público
Comparación entre Francia e Italia (2002)

	Francia	**Italia**
Población total	58 m	57 m
Empleados públicos	5,4 m	3,4 m
Empleados públicos / población	9,30%	5,96%
Salarios públicos / PIB	14,60%	10,50%

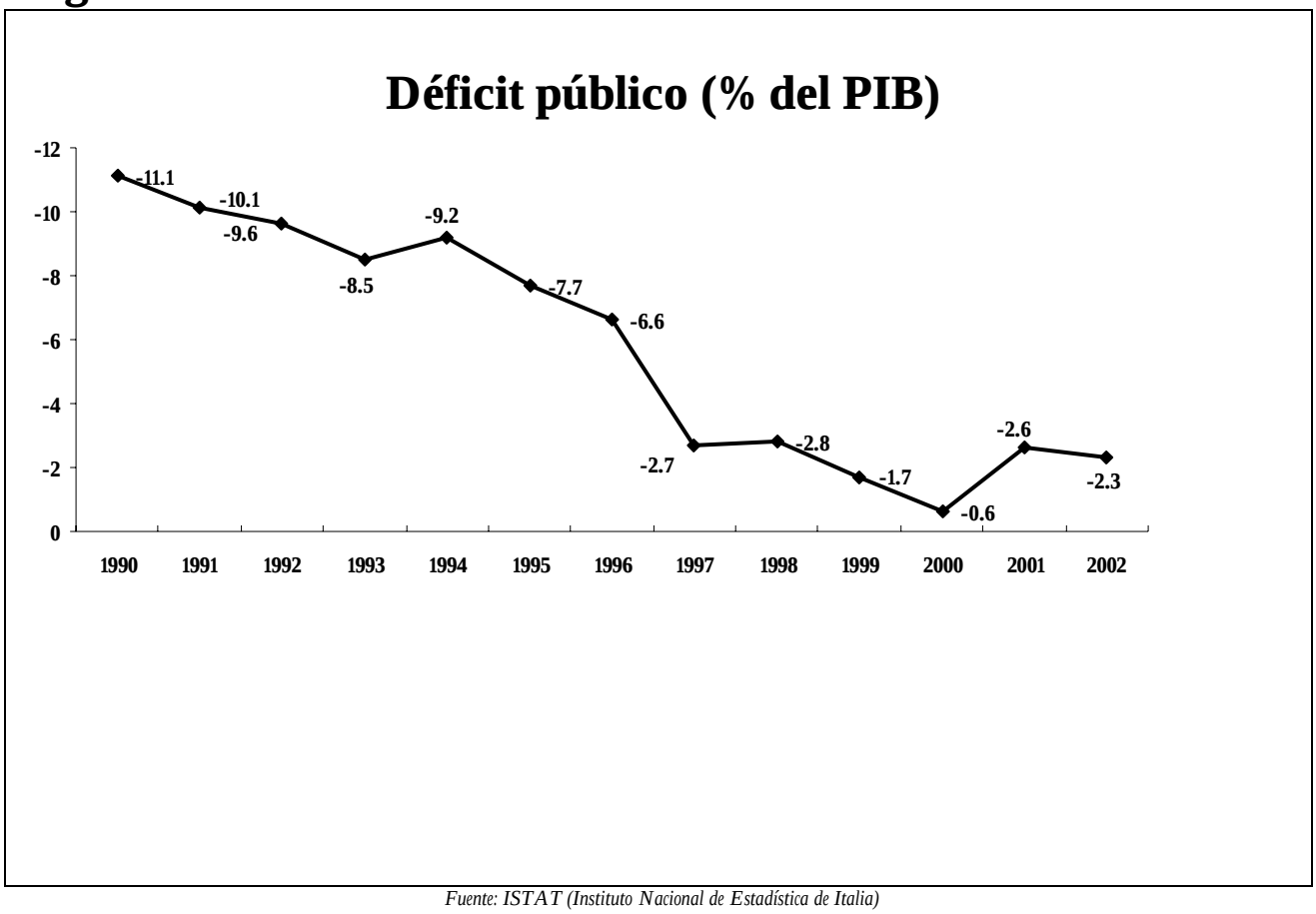
Fuente: OCDE e ISTAT (Instituto Nacional de Estadística de Italia)

Fig. 3



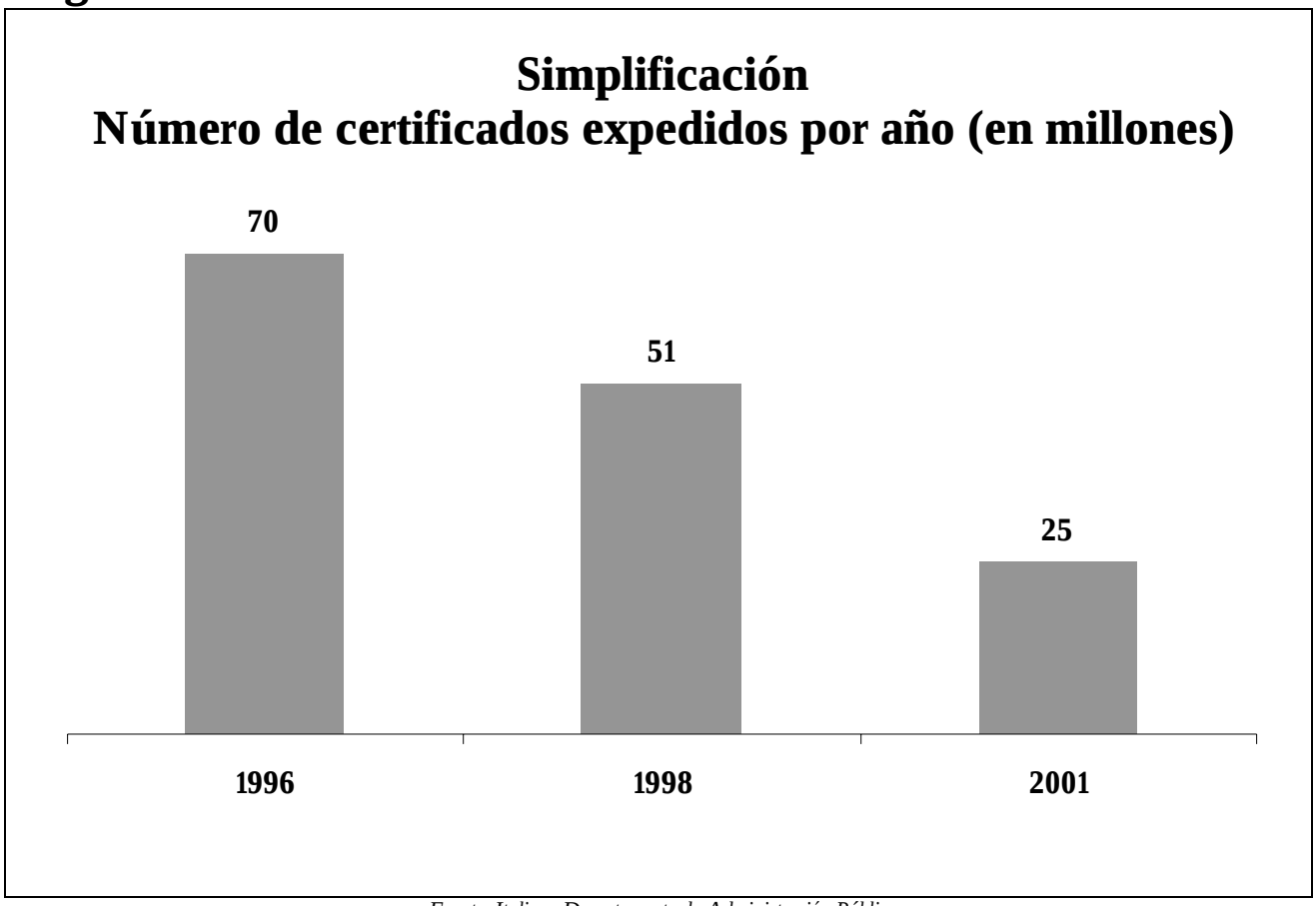
Fuente: ISTAT (Instituto Nacional de Estadística de Italia)

Fig. 4



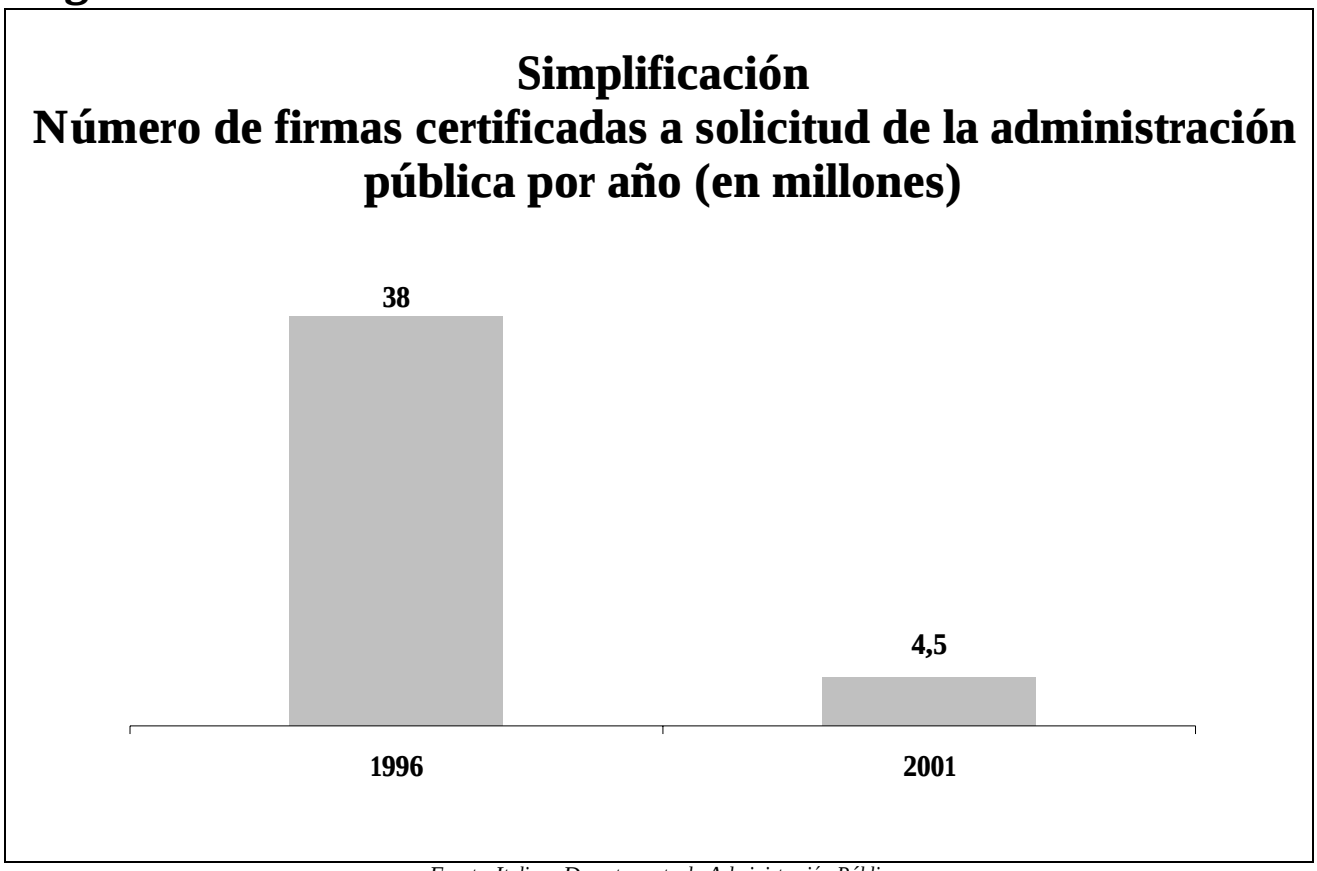
Fuente: ISTAT (Instituto Nacional de Estadística de Italia)

Fig. 5



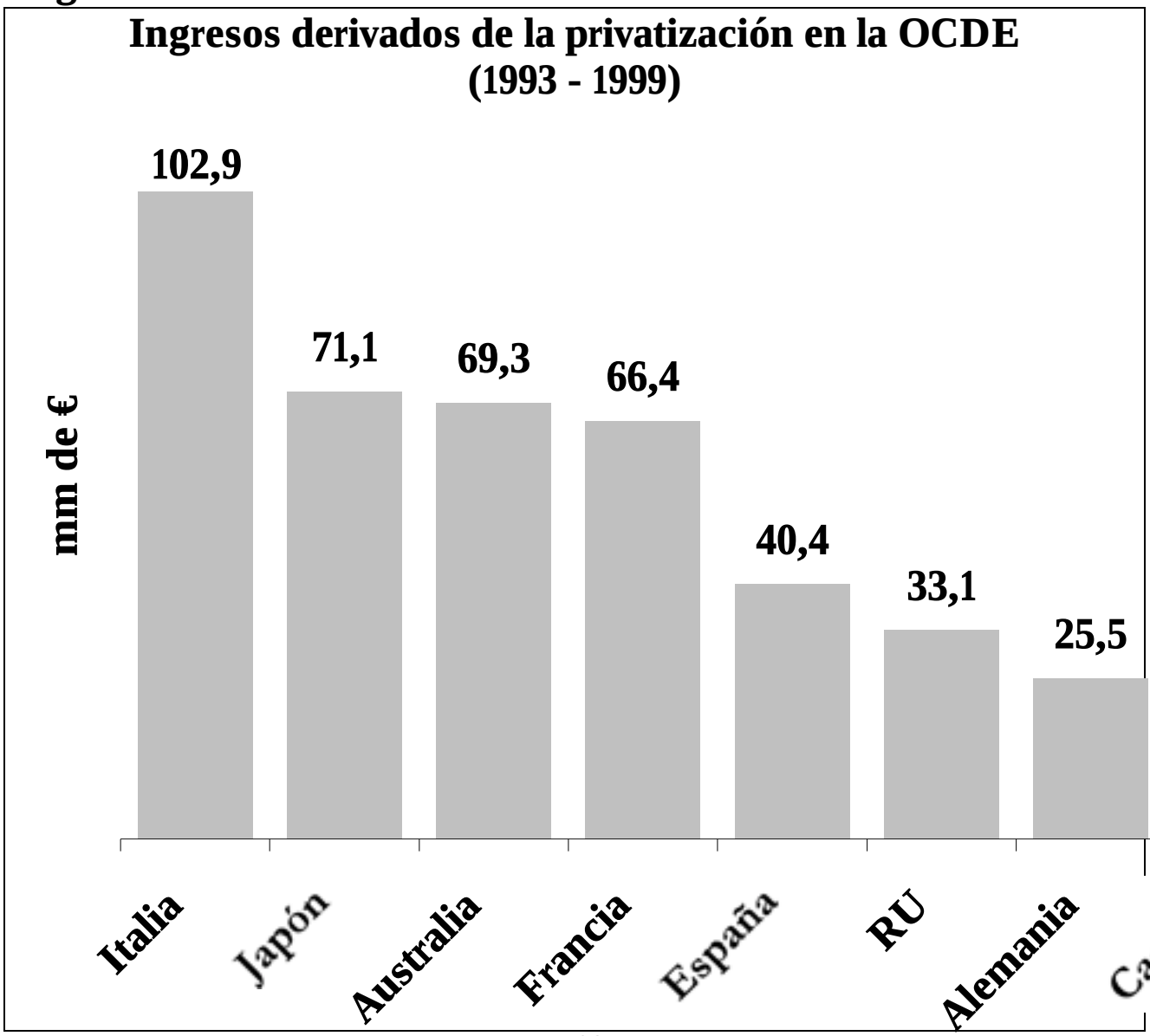
Fuente: Italia – Departamento de Administración Pública

Fig. 6



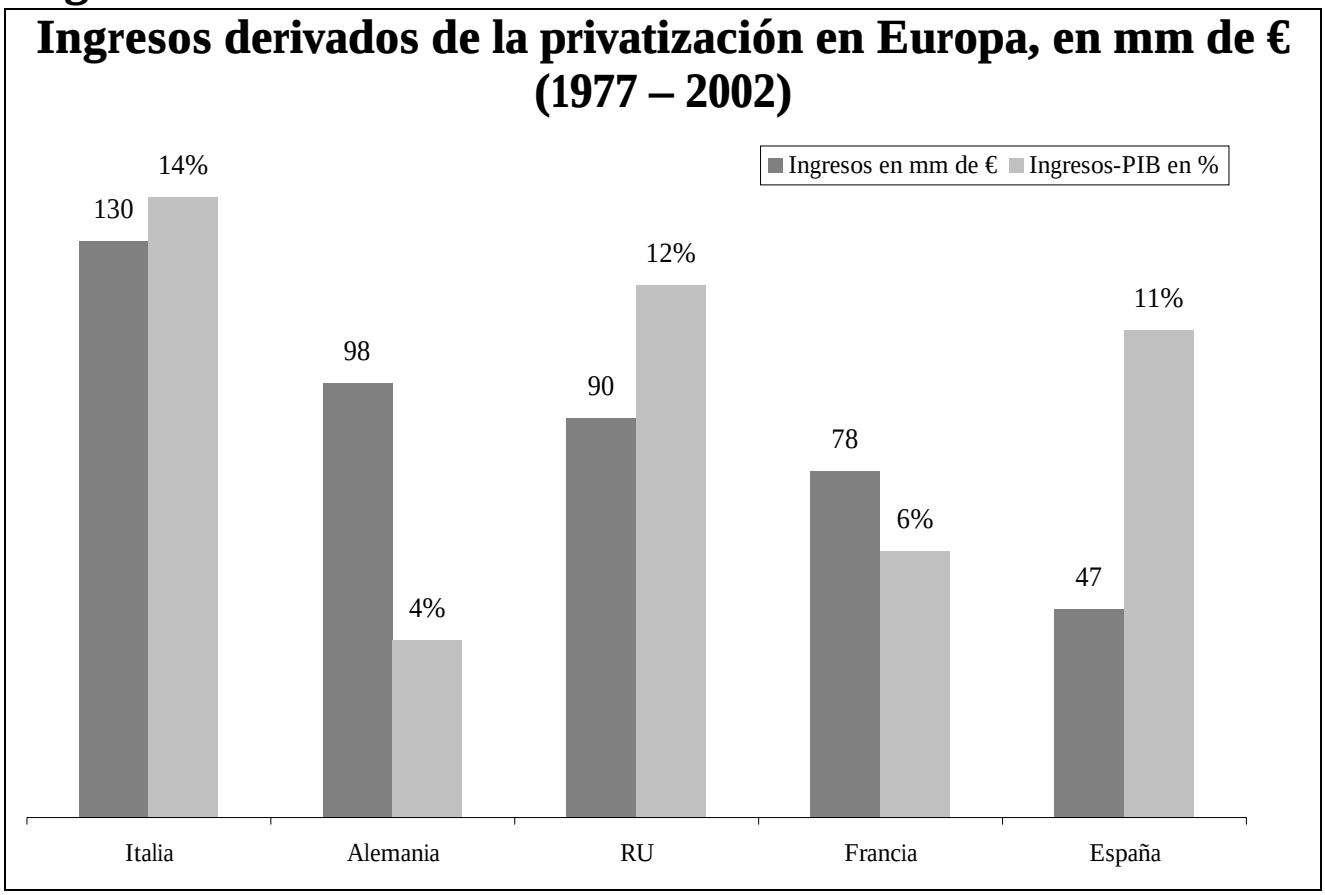
Fuente: Italia – Departamento de Administración Pública

Fig. 7



Fuente: OCDE

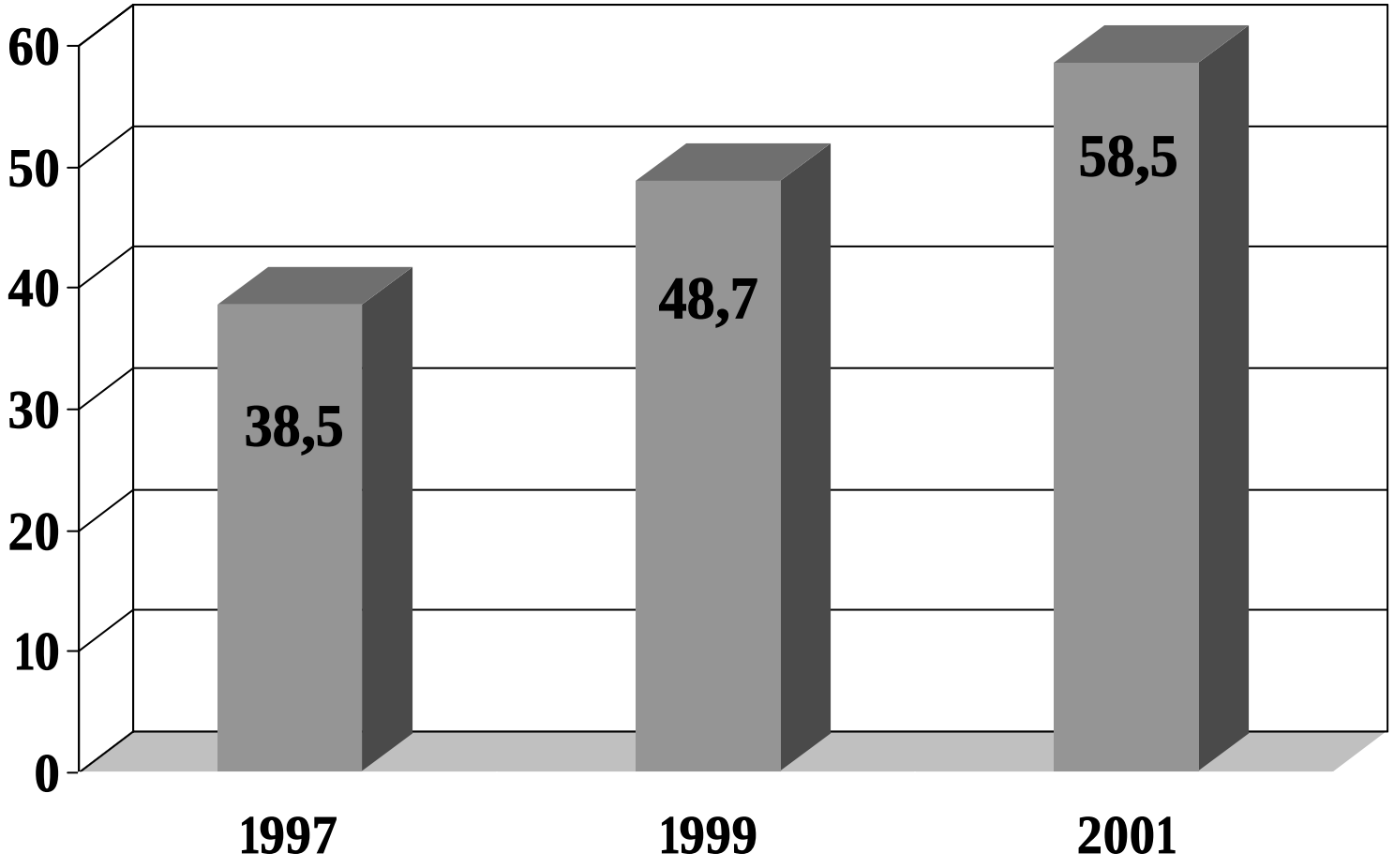
Fig. 8



Fuente: "La Repubblica" (diario italiano), sábado 18 de octubre de 2003, p. 35

Fig. 9

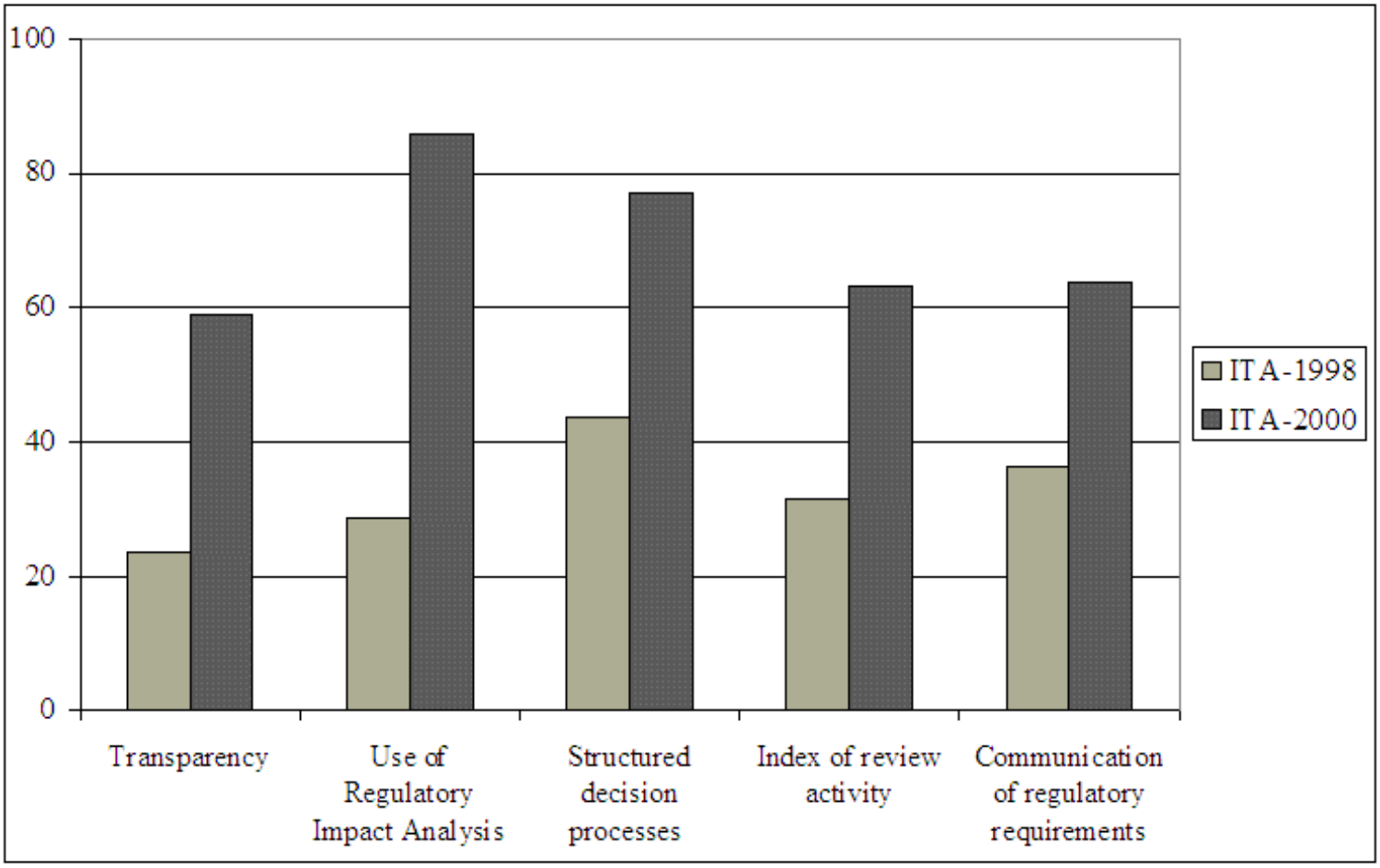
Satisfacción del cliente: % de opiniones positivas acerca de la eficiencia del gobierno italiano (1997 – 2001)



Fuente: ISPO (Instituto de Estudios de Opinión Pública)

Fig. 10

Progreso en los indicadores de capacidad normativa (1998 – 2000)



Fuente: OCDE, The Regulatory Reform in Italy, 2001

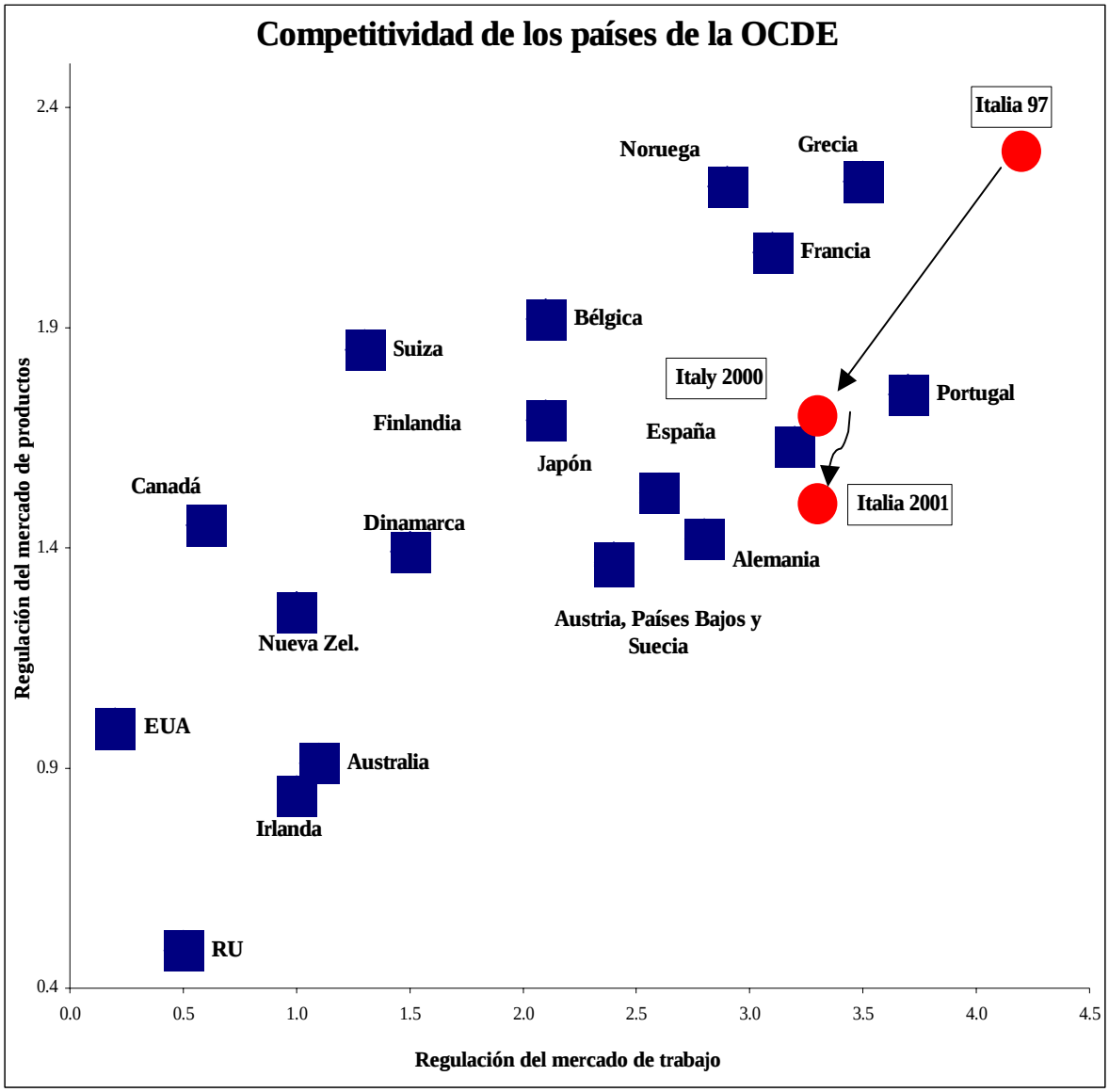
[Traducción del texto de la gráfica:

Transparencia
Uso del análisis de impacto normativo
Procesos de toma de decisiones estructurados
Índice de actividad de revisión
Comunicaciones de requisitos normativos]

Fig. 11

Efectos de la regulación de la competitividad

Más competitividad = 0 (abajo a la izquierda)



Fuente: OCDE, 1999 y 2001