

Administración 2032

Teclas para transformar

la Administración
Pública española

Director
Manuel Arenilla Sáez

Manuel Arenilla Sáez
Miguel Anxo Bastos Boubeta
Enrique Conejero Paz
Juan Ignacio Criado Grande
Eduardo Luis Giménez Fernández
Ignacio Molina Álvarez de Cienfuegos
José María Moreno Jiménez
Ricardo Rivero Ortega

ADMINISTRACIÓN 2032.

Teclas para transformar la
Administración Pública española

ADMINISTRACIÓN 2032.

Teclas para transformar la
Administración Pública española*

Director

Manuel Arenilla Sáez

* Este estudio contiene un análisis de los problemas más importantes a los que se enfrenta la Administración Pública española del siglo xxi y algunas de las principales actuaciones para transformarla.

ADMINISTRACIÓN 2032.

TECLAS PARA TRANSFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

DERECHOS RESERVADOS 2014, respecto a la primera edición en español, por

© INAP

ISBN EN PAPEL: 978-84-7351-357-9

NIPO EN PAPEL: 635-14-020-0

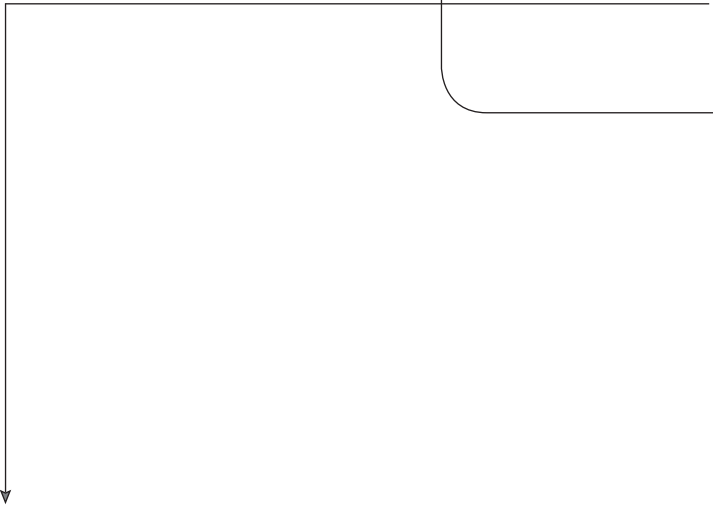
ISBN EN E.BOOK: 978-84-7351-363-0

NIPO EN FORMATO ELECTRÓNICO: 635-14-019-8

DEPÓSITO LEGAL: M-23218-2014

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

AUTORES



COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN GIAP 2032

El Grupo de Investigación en Administración Pública 2032 (GIAP 2032) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) lo componen:

Director

Manuel Arenilla Sáez

Director del INAP, catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Rey Juan Carlos.

Vocales

Miguel Anxo Bastos Boubeta

Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Santiago de Compostela.

Enrique Conejero Paz

Profesor contratado doctor de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Miguel Hernández.

Juan Ignacio Criado Grande

Profesor de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Autónoma de Madrid.

Eduardo Luis Giménez Fernández

Profesor titular de Fundamentos de Análisis Económico, Universidad de Vigo.

Ignacio Molina Álvarez de Cienfuegos

Profesor contratado doctor de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Autónoma de Madrid.

José María Moreno Jiménez

Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Zaragoza.

Ricardo Rivero Ortega

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca.

Coordinación

Ana Isabel Polo Sánchez

Becaria del INAP.

Capítulo 1
LA INNOVACIÓN TRANSFORMADORA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA **17**

1.1. La necesidad de fortalecer la democracia 18

1.2. Las crisis de la Administración 21

1.3. La futilidad de la Administración 23

 1.3.1. La búsqueda del «para qué» 23

 1.3.2. Principios y valores 24

 1.3.3. El logro de la legitimidad institucional 25

 1.3.4. Transformar la Administración es transformar la sociedad 25

1.4. La aplicación de la nueva gestión pública 26

 1.4.1. La cultura como resistencia 26

 1.4.2. El ciudadano como cliente vs. el ciudadano corresponsable
 del bien común 27

 1.4.3. Los referentes del ciudadano 29

 1.4.4. Las explicaciones culturales y organizativas del cambio 30

1.5. El Estado 32

 1.5.1. El cuestionamiento y las fortalezas del Estado 32

 1.5.2. La fortaleza del Estado y la generación de valor público
 por la sociedad 34

1.6. La transformación de la Administración	37
1.6.1. El riesgo sistémico	37
1.6.2. La ganancia del riesgo sistémico	40
1.6.3. La eficacia del cambio	41
1.6.4. Más política y democracia	44
1.7. Las bases para transformar la Administración Pública	46
1.7.1. El ciudadano	47
1.7.2. La buena Administración	47
1.7.3. El interés público	48
1.7.4. Responsabilidad y rendición de cuentas	49
1.7.5. La transparencia	50
1.7.6. La nueva Administración	50

Capítulo 2

DESAFECCIÓN POLÍTICA 53

2.1. Políticas de crisis	54
2.2. Sistema político y desafección	56
2.2.1. Desafección política	56
2.2.2. Causas de la desafección	58
2.2.2.1. Desafección ciudadana hacia la política y la Administración Pública	58
2.2.2.2. Desafección social hacia la política y la Administración Pública	65
2.2.2.3. Desafección política en la sociedad del conocimiento	66
2.3. Medidas del Gobierno y del Congreso de los Diputados sobre la regeneración democrática y la transparencia	69
2.4. Interacción con el Informe CORA	71

Capítulo 3

PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS 73

3.1. La Administración Pública como organización	74
3.2. La Administración Pública como empresa	76
3.3. Los tres desafíos de la Administración Pública	82
3.4. Diseñando una Administración Pública exitosa	83
3.5. Interacción con el Informe CORA	89

Capítulo 4

TRANSPARENCIA, ACCESIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS 91

4.1. Transparencia	92
4.2. Accesibilidad cognitiva	93
4.3. Rendición de cuentas	95
4.4. Tipos de rendición de cuentas	97
4.5. Estado de la rendición de cuentas	98
4.6. La medición de los costes de las Administraciones Públicas	99
4.7. Propuestas de cambio	101
4.8. Interacción con el Informe CORA	103

Capítulo 5

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 105

5.1. Actual sistema de procedimiento	106
5.2. El entorno	112
5.3. Elementos esenciales de cambio	117
5.4. Interacción con el Informe CORA	123

Capítulo 6

MODELO ORGANIZATIVO 125

6.1. Estructura actual y reformas organizativas de la AGE y del Gobierno	126
6.2. Nueva estructura	131
6.3. Reformas organizativas relativas al diseño de las políticas públicas	133
6.4. Reformas organizativas relativas a la implementación efectiva de las políticas públicas	135
6.4. Interacción con el Informe CORA	137

Capítulo 7

GESTIÓN DE PERSONAS 139

7.1. Situación actual de la función pública	140
7.2. Gestión de personas y responsabilidad del empleado público	147
7.3. El Estatuto Básico del Empleado Público y la coordinación territorial	150
7.4. Interacción con el Informe CORA	152

Capítulo 8**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 155**

- 8.1. Evaluación de políticas públicas 156
- 8.2. Planificación estratégica 158
- 8.3. Medición de la gestión 160
- 8.4. Interacción con el Informe CORA 162

Capítulo 9**NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN BASADAS EN LAS TIC 165**

- 9.1. Interoperabilidad 166
- 9.2. Administraciones Públicas, transparencia, *open government* 170
- 9.3. Administraciones Públicas, *big data* y *polycymodeling* 173
- 9.4. Interacción con el Informe CORA 176

Capítulo 10**PARTICIPACIÓN CIUDADANA 179**

- 10.1. Administraciones Públicas, ciudadanos y coproducción de servicios 180
- 10.2. Administraciones Públicas y redes sociales 183
- 10.3. Administraciones Públicas e innovación colaborativa 186
- 10.4. Interacción con el Informe CORA 188

Capítulo 11**ORGANIZACIÓN TERRITORIAL 191**

- 11.1. Dotar de una definición más precisa a loS principios de lealtad institucional, cooperación y colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, y de estas entre sí. Establecer procedimientos adecuados para su realización 192
- 11.2. La mejora de la eficacia de las conferencias sectoriales 195
- 11.3. La evolución de la Conferencia de Presidentes 197
- 11.4. Carteras comunes de servicios 199
- 11.5. La transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. 200
- 11.6. Subvenciones y convenios del Estado con las comunidades autónomas . 201
- 11.7. Interacción con el Informe CORA 207

BIBLIOGRAFÍA 211

ANEXO 1.

Teclas para mejorar la Administración Pública	225
Relación entre las teclas propuestas	295

ANEXO II.

Un informe participado: Expertos y líderes en diferentes sectores frente a la reforma de la Administración	297
---	------------

ANEXO III.

Integración de las propuestas del Informe CORA en los grupos de propuesta de mejora del Informe GIAP 2032	303
--	------------

1. Desafección política.	304
2. Provisión de bienes y servicios	305
3. Transparencia, accesibilidad y rendición de cuentas	314
4. Procedimiento administrativo	315
5. Modelo organizativo	318
6. Modelo de función pública	322
7. Evaluación de políticas públicas	323
8. Nuevas formas de gestión basadas en las TIC	325
9. Participación ciudadana.	328
10. Organización territorial	329

INFORME EJECUTIVO	331
------------------------------------	------------

1. Transformación y cambio en la Administración	332
2. Desafección política.	332
3. Provisión de bienes y servicios	333
4. Transparencia, accesibilidad y rendición de cuentas	334
5. Procedimiento administrativo	336
6. Modelo organizativo	337
7. Modelo de función pública	338
8. Evaluación de políticas públicas	339
9. Nuevas formas de gestión basadas en las TIC	340
10. Participación ciudadana.	341
11. Organización territorial	342

PRÓLOGO

En el INAP se constituyó en junio del 2012 un grupo de investigación formado por un equipo multidisciplinar de expertos universitarios denominado «Grupo de Investigación en Administración Pública 2032» (GIAP 2032). Su objetivo era reflexionar sobre unos nuevos fundamentos para la Administración Pública. Las preguntas centrales que siguen guiando el trabajo de sus miembros se refieren a cómo debe ser la Administración Pública española dentro de veinte años y cómo conseguirlo. Para dar respuesta a estas cuestiones, se ha desarrollado un exhaustivo análisis de los problemas actuales de la Administración española y se ha avanzado en la formulación de un catálogo inicial de reformas estructurales de nuestro sistema político-administrativo que es necesario poner en marcha en los próximos años. Estas reformas han de entenderse complementarias e integradas en los objetivos, los principios y algunas de las medidas del *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA). Se trata de proponer pequeñas innovaciones que, a corto y largo plazo, puedan impulsar importantes transformaciones en el sector público, así como un cambio cultural en la Administración que haga que se oriente más decididamente a atender las necesidades y las expectativas de la sociedad.

El trabajo que sigue a continuación se divide en tres grandes apartados. El primero enmarca teóricamente las reflexiones y las propuestas que se presentan en el estudio. Se diferencia entre reforma y transformación, aunque se opta por esta última al considerar el papel político y social que cumple la Administración Pública para con la sociedad. En el primer apartado se presenta el efecto de las corrientes de neogestión en la Administración española y las causas de que no se haya avanzado en su reforma estructural. Se aboga por un Estado fuerte, que no grande, y se presentan los principales riesgos en los que incurre nuestra Administración. Finalmente se muestran algunos de los fundamentos en los que debe basarse una nueva Administración Pública, que debe orientarse más a las necesidades y los referentes de actuación de los ciudadanos y al fortalecimiento de la democracia, que se logra mediante la garantía efectiva de los derechos y las libertades de los ciudadanos y la mejora efectiva de la calidad de vida de estos, de las organizaciones sociales y de las empresas.

El segundo apartado aborda la conceptualización teórica de las materias que el grupo de investigación ha detectado y que son básicas para la transformación de nuestro sistema político-administrativo: desafección política; provisión de bienes y servicios; transparencia, accesibilidad y rendición de cuentas; procedimiento administrativo; modelo organizativo; modelo de función pública; evaluación de políticas públicas; nuevas formas de gestión basadas en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC); participación ciudadana; y organización territorial. Cada una de estas materias incluye diversas teclas. Se entiende por tecla aquella modificación en la actuación pública que implica un cambio normativo, habitualmente de escasa regulación, que supone una transformación de los fundamentos en los que se asienta la Administración Pública actual. A este respecto hay que señalar que no se ha pretendido ser exhaustivo en detectar aquellos resortes de transformación de nuestra Administración y que el proceso de su concreción ha estado en revisión desde su planteamiento inicial. Así, aparecieron nuevas teclas y se refundieron otras, en especial tras su debate con los grupos de reflexión a los que se han presentado y que se recogen en el Anexo II. Dado el tiempo transcurrido desde la constitución del grupo hasta la terminación de este texto, se han producido algunos cambios normativos e iniciativas en el sentido que aquí se proponen, como la aprobación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En estos casos se ha destacado en el texto y en las teclas correspondientes. Al finalizar cada materia, se recoge su interacción con el Informe CORA, que ha orientado en buena medida los trabajos de este estudio.

La tercera parte se incluye en el Anexo I, en el que se concretan y se definen cada una de las actuales treinta y dos teclas. La gran mayoría, como se observará, no precisan grandes modificaciones normativas o institucionales, aunque, claro es, todas implican una transformación de nuestro modo de pensar, de nuestra cultura político-administrativa. Se presenta en este bloque una relación gráfica de la interacción entre las distintas teclas.

El estudio termina con el proceso seguido de participación y consulta y la relación de los grupos y las personas a los que se han presentado versiones resumidas del trabajo. Además, se añade un resumen ejecutivo.

El Grupo de Investigación en Administración Pública 2032 (GIAP 2032) agradece a Tomás Solana Gázquez su labor de edición y corrección del texto; a Luis Herrera Díaz-Aguado, su colaboración en el apartado de organización territorial y en las fichas correspondientes, y a Joaquín Lucas Fernández, la articulación y la integración de las propuestas del Informe CORA con las teclas de este estudio.

Finalmente, los autores de este estudio compartimos la convicción de que tanto en la Administraciones españolas como en nuestra sociedad existe el talento necesario para producir una transformación profunda de nuestro sector público y de nuestro sistema político. Las intensas reformas acometidas en los últimos años en nuestro país y sus resultados positivos así lo ponen de manifiesto. Hagamos que el proceso de transformación de la Administración Pública española sea permanente y siga estando orientado a facilitar la vida y a atender las necesidades de los ciudadanos, las organizaciones sociales y las empresas.

Madrid, 10 de mayo del 2014

Manuel Arenilla Sáez
Director del INAP

CAPÍTULO

1



LA INNOVACIÓN TRANSFORMADORA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La grave crisis económica y financiera descansa sobre otra de muy distinta naturaleza, una crisis institucional que, en muchos países occidentales y, de manera singular, en España, ha sido la culminación de décadas de desvalorización de lo público.

La supeditación de la Administración Pública a los criterios formalistas y economicistas ha conducido a olvidar su función política para con la comunidad y para con el individuo. Es cierto que se ha consolidado el tan necesario e irrenunciable principio del rendimiento eficiente de la gestión pública, pero no se ha hecho acompañar de un mejor conocimiento de la Administración ni de su función social ni de una mejora de la legitimidad de las instituciones políticas y administrativas.

Se ha llegado a un punto en el que los ciudadanos juzgan a la Administración no por el logro de las metas políticas y sociales que tiene encomendadas, sino por sus resultados cuantificables y por las disfunciones de la gestión pública. A esta situación han contribuido algunos dirigentes políticos, bien por convicción, bien por oportunismo, bien por incompreensión del manejo de la Administración y de su función política y social.

Se hace, por tanto, necesaria una reflexión sobre la finalidad de la Administración Pública, sobre su misión y sus objetivos.

En este estudio se aportará un marco congruente e integrador de las soluciones de los problemas de gestión y de relación entre la Administración y la sociedad, un marco que garantice la cohesión y la equidad social y los derechos y las libertades de los ciudadanos. Un marco que, tras revisar las prioridades actuales de la gestión pública, alcance los principios de buena administración. La tarea es urgente.

1.1. LA NECESIDAD DE FORTALECER LA DEMOCRACIA

La identidad de la Administración Pública está determinada por lo que es y por cómo se administra (Baena, 2000). La Administración es un elemento central en el logro de una democracia de calidad, es el vehículo necesario para la conformación social y para el ejercicio del poder.

El cuestionamiento conceptual que el paradigma burocrático-weberiano ha sufrido en las últimas décadas no se ha acompañado de una nueva teoría que integre el conocimiento de la realidad de la gestión pública y que explique satisfactoriamente su función política y social, lo cual ha producido la radicalización de la instrumentalidad de la Administración Pública y que su

tratamiento se supedita a los aspectos económicos y financieros, aunque esto no signifique, especialmente en el caso español, un avance significativo en la eficiencia del sector público.

Si bien Dahl, tras analizar la democracia representativa actual, la democracia poliárquica, concluye que las democracias son como deben ser (Dahl, 1999), es innegable la debilidad actual de estas. La principal causa de este desgaste de la democracia liberal se puede concretar en el sentimiento de los ciudadanos acerca de que ni su opinión ni sus intereses ni sus necesidades están debidamente tenidas en cuenta en las instituciones que los rigen. Ante esta situación, las propuestas de solución son diversas: desde la implantación de modelos de democracia directa, favorecida por las nuevas tecnologías, hasta la reforma de la democracia representativa.

El desgaste de la democracia implica el de algunos de sus principales fundamentos, como el bien común. Es probable que, bien la dificultad de aceptar la existencia de un interés general establecido en solitario por el Estado, bien la suma de intereses privados, haya llevado a renunciar a la creencia de que un debate razonado conduce a determinar un bien común universal. Esta renuncia mina el liderazgo político, pero también la responsabilidad individual al debilitar la idea de una comunidad regida por unos principios que, aunque en constante evolución, están dotados de cierta estabilidad y son aceptados por todos. Igualmente, despoja a la Administración Pública de la transcendencia de su misión y la contempla como una máquina ejecutora que, sí, persigue una buena actuación pero sin referente finalista alguno.

No son cuestiones sin importancia, pues la negación de un bien común — que no necesariamente universal — refuerza los planteamientos defendidos por la «democracia cosmopolita» (Sandel, 1996), que propugna la relativización o dilución del Estado-nación al no considerarlo como la identidad única de una comunidad. La disociación entre la identidad y la soberanía, entre la legitimidad y la representación democrática, debilita el papel del ciudadano y mina sus derechos, ya que conduce al predominio de los intereses corporativos más o menos explícitos.

Ante esta debilidad es necesario cuestionarse cómo alcanzar una democracia de calidad, para lo que se hace indispensable atender algunas cuestiones que, pese al buen funcionamiento demostrado durante décadas por la democracia occidental, es necesario reforzar:

1. La igualdad de participación de los ciudadanos en las decisiones políticas de la sociedad.

Para que esta igualdad sea real, Dahl (1999) apunta el necesario cumplimiento de los siguientes criterios: la participación efectiva; la igualdad de

voto; la comprensión ilustrada o igual oportunidad para instruirse en las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias; el control de la agenda, en concreto cómo y qué asuntos se incluyen en ella; y la ciudadanía inclusiva. Ante el incumplimiento de alguno de ellos, afirma Dahl, los miembros de la sociedad no serán políticamente iguales.

La educación cívica de los ciudadanos.

2. Consiste en el acceso a la información y el conocimiento suficientes para «evaluar racionalmente las decisiones de gobierno» (Schumpeter, 1971).
3. La participación activa de los ciudadanos en los procesos políticos.

Con ella se profundizará en la virtud cívica de los ciudadanos y en su conocimiento de los asuntos públicos.

4. La revisión de la representación.

Michels afirma con rotundidad que «lo que “es” aplasta lo que “debe ser”» (1991), es decir, el dominio de los partidos políticos y de las estructuras político-burocráticas aplasta la representación de las necesidades y las preferencias de los ciudadanos, por lo que «la voluntad del pueblo es el producto y no la fuerza propulsora del proceso político» (Schumpeter, 1971).

Para evitarlo, es necesaria una profunda revisión de los mecanismos de ejercicio del poder de los partidos políticos en las democracias con el fin de desempoderarlos parcialmente para empoderar a los ciudadanos y a las organizaciones sociales.

5. La eficacia de la democracia.

Conscientes de que «la democracia no da al pueblo el gobierno más hábil», pues «no presenta aspectos de regularidad administrativa ni de orden metódico en el gobierno» (Tocqueville, 1995), la encomienda de la función ejecutiva de los gobiernos se ha encargado a enormes aparatos burocráticos profesionales. No obstante, la realidad actual demuestra que es necesario mejorar el rendimiento, la transparencia, el control y la responsabilidad de estos aparatos.

6. La participación ciudadana.

El actual ejercicio del poder político puede asumir sin mayores costes nuevas incorporaciones de intereses y de grupos sociales, lo que, no obstante, no significa necesariamente que los intereses mayoritarios estén mejor representados o que las decisiones adoptadas sean más legítimas.

Por tanto, una democracia de calidad pasa por profundizar y perfeccionar la democracia representativa, por mejorar el rendimiento del sistema político y de la Administración Pública.

Los más habituales enfoques teóricos elaborados en las últimas décadas por la doctrina —la burocracia, la nueva gestión pública y la gobernanza— ofrecen respuestas para el conjunto Gobierno-Administración Pública que incidirán en uno u otro punto de la relación entre la sociedad y el Estado. Sin embargo, el debate actual no debe girar, como es habitual, sobre las soluciones técnicas para la mejora del rendimiento de la Administración Pública, sino sobre su finalidad y sus objetivos para la comunidad. Es a partir de ahí donde deben surgir las soluciones para reforzar la organización pública y la democracia.

1.2. LAS CRISIS DE LA ADMINISTRACIÓN

Si se repasa la historia más reciente de las sociedades occidentales, se pueden enumerar con facilidad tres causas que han motivado la crisis del estado de bienestar y también de la Administración Pública como instrumento ideado y organizado para su logro. Como señala Baena (2000: 106), la crisis financiera ha activado la transformación del sistema económico, que a su vez ha incidido en el político y en el cultural.

La primera de estas causas es la financiera. La crisis del petróleo de comienzos de los años setenta del pasado siglo y sus efectos en el ámbito público trajeron rigurosos programas de estabilidad presupuestaria por parte de los organismos internacionales que, si bien comenzaron a relajarse a principios de los años noventa del siglo xx, se vuelven ahora a aplicar con fuerte intensidad. La restricción del gasto y la delimitación del endeudamiento generan una fuerte tensión en la Administración Pública, que tiene que cumplir su finalidad de integración y articulación social sometiendo a medidas de contención del gasto público.

La segunda causa de la crisis del estado de bienestar es la recurrentemente llamada «pérdida de valores». La actual crisis de valores en el ámbito público afecta a la idea de un desarrollo ilimitado, a la idea de la satisfacción de todas las demandas y las expectativas de los ciudadanos por un poder público que todo lo administra y concreta. Esta pérdida de valores ha generado una cultura de la apatía que se caracteriza por tener fronteras porosas y prescripciones severas para los ciudadanos (Wildavsky, 1987; Frías, 2001). Como compensación a esta pérdida, se han desarrollado en las sociedades occidentales instrumentos participativos con el fin de reforzar la legitimidad del sistema democrático y la intervención ciudadana. Se ha pasado en poco tiempo de un ciudadano/administrado a otro usuario/cliente y, de este, al ciudadano-democrático, que no se resigna a ser un mero espectador de los procesos impulsados por los

poderes de la sociedad, sino que desea «coconformarla», por lo que solicita intervenir como participante activo.

La tercera causa de la crisis deriva de esto último: la confianza ciudadana en las instituciones políticas y en sus integrantes ha caído muy significativamente, lo cual ha dañado la legitimidad de la Administración Pública y ha llevado a tratar de identificar las preferencias ciudadanas y de evaluar los servicios públicos con el fin de conocer el éxito o el fracaso de la gestión. Todo ello conduce a enfatizar los resultados de la gestión pública y a acentuar la faceta de cliente del ciudadano, aunque basar las decisiones públicas en el valor declarado de los ciudadanos en las encuestas puede llevar a una formulación inconsistente de políticas públicas. De esta manera, la legitimidad basada en la dominación legal-racional se sustituye por otra fundamentada en el rendimiento, porque, como advierte Beltrán (2000), en esta sustitución domina la idea equivocada de que la Administración legal-racional es menos democrática que la que se basa en los resultados.

La consecuencia más evidente y profunda de esta crisis es la intensa pérdida de la legitimidad de la Administración Pública, pérdida que se produce incluso cuando mejoran sus resultados o los decisores públicos hacen esfuerzos reales de alinear sus iniciativas con los referentes declarados por los ciudadanos. Mucho tienen que ver con ello los frecuentes casos de corrupción, la invariabilidad del estilo de gobernar, la percepción ciudadana de que la actuación política está regida por los imperativos vinculados por el poder (CIS, 1994) y, especialmente, que los ciudadanos no perciban de forma directa cuál es el impacto global de su participación en el juego democrático (Frías, 2001).

La dificultad de la Administración para enfrentarse con la pérdida de legitimidad institucional tiene que ver con su misión y su naturaleza política: la Administración debe garantizar la cohesión social en un entorno en el que la creciente demanda de gasto público convive con unas significativas políticas de contención; lograr la aceptación social de los nuevos cambios y compartir su consecución con agentes que pueden no coincidir con su cultura ni responsabilizarse de sus resultados; y legitimarse por el cumplimiento de la ley o por los resultados obtenidos.

La pérdida de legitimidad de las instituciones políticas y de sus integrantes arrastra a las administrativas, pues forman con aquellas un todo, por lo que, si falla el nivel político y la aceptación de sus valores y sus formas de actuación, poco puede hacer la Administración. Ante esta situación, se hace más verdadera y necesaria que nunca la afirmación de Denhardt y Denhardt (2003): «El Gobierno no debería funcionar como un negocio; debería funcionar como una democracia».

1.3. LA FUTILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Entender la legitimidad política como de superior rango a la legitimidad administrativa y considerar la Administración Pública como un mero instrumento del ejercicio del poder ejecutivo sometido en su actuación a las leyes —como máxima expresión de la voluntad de órganos políticos que representan a los ciudadanos— conduce a creer que las instituciones administrativas y sus integrantes más cualificados no pueden ser actores centrales en el proceso político.

Si se parte de una visión instrumental de la actuación administrativa —que parece justificada en la falta de literatura sobre los planes de las Administraciones Públicas o en los planes referidos a la reforma o modernización administrativa—, podría pensarse que la mejora de las instituciones administrativas no debe ser objeto de atención preferente desde un punto de vista político o general, pero esta visión tan limitadora ignora que, dada la posición de la Administración Pública en el sistema político-institucional, su misión esencial es lograr la integración y el equilibrio social, lo que consigue siguiendo las directrices políticas, que pueden quedar «tamizadas», eso sí, por los aspectos organizativos e institucionales y por los intereses de los integrantes profesionales de cada Administración interviniente. En este sentido, el resto de sus objetivos queda subordinado a la consecución de la finalidad última de la Administración, que no es otra que fortalecer la legitimidad del Estado y de la democracia mediante la adecuación de sus medios y sus relaciones a las necesidades y las demandas de la ciudadanía.

Por tanto, los planes de reforma, calidad o modernización de la Administración cumplen una clara misión política que debe ser debidamente considerada en sus planteamientos y en los fines que pretendan lograr.

1.3.1. La búsqueda del «para qué»

Las relaciones de poder deben responder a algo más que a las preguntas «qué», «quién», «cómo» y «por qué». Las respuestas deben ser informadas por el «para qué», que nos revelará la identidad de la Administración Pública en el entorno actual y la razón de su efectividad. En la actualidad, la actividad pública se desempeña en bastantes casos indistintamente por entidades públicas o privadas, hasta el punto de que frecuentemente resulta difícil precisar cuál es la verdadera naturaleza de las organizaciones prestatarias. De ahí que debamos buscar la naturaleza de la Administración Pública en las características del poder que ejerce.

Para responder a ese «para qué» tiene que establecerse una relación específica entre la sociedad y los ciudadanos y las motivaciones de la acción administrativa; es preciso que entre estas se encuentre la voluntad de conformar a la sociedad y a los ciudadanos de una forma determinada. Esta conformación debe responder a un modelo institucional permanente de ejercicio del poder y de articulación de la sociedad que, en la actualidad, implica la garantía efectiva de los derechos y las libertades de los ciudadanos y la mejora efectiva de las condiciones de vida de las personas, las organizaciones sociales y las empresas. De ahí que se pueda decir que la naturaleza de la Administración Pública es política por la finalidad que persigue al relacionarse con el mercado, la sociedad y las organizaciones que en ella actúan.

1.3.2. Principios y valores

Las Administraciones Públicas son un vehículo de expresión de los valores y las preferencias de los ciudadanos (Bourgon, 2007). En su actuar, transmiten a la sociedad principios y valores a través de las políticas públicas y de los procesos modernizadores que, en ocasiones, pueden conllevar la modificación de medios tecnológicos, organizativos y procedimentales con importantes impactos en las transformaciones en la sociedad. Mediante estos mecanismos, un sistema administrativo democrático debe contribuir a la existencia de una estructura social sana que tenga como referentes de actuación la igualdad, la solidaridad, la racionalidad, la armonía, la virtud y la responsabilidad (Yun, 2006).

De esta manera, la Administración Pública construye ciudadanía, transmite unos determinados valores y creencias —que mantienen la integración y el equilibrio del sistema— y ordena el espacio de convivencia de acuerdo con los principios de la ideología dominante en cada momento. Esta actividad de la Administración Pública es una verdadera *política cultura* que emana del *centro político* (Botella, 1999) o *centro de decisiones* (Baena, 2000).

Por tanto, existe una clara diferencia entre los principios —en el «para qué» o fin último— del sector privado (productividad, competencia, eficiencia y rentabilidad) y los del sector público: la garantía de los derechos y las libertades de los ciudadanos; la mejora efectiva de la calidad de vida de las personas, las organizaciones sociales y las empresas. Según el Informe Nolan, los principios serían la ausencia de interés personal, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la transparencia, la honestidad y la ejemplaridad (1995); o, según el Instituto de Estudios Fiscales, la lealtad institucional; la integridad, la objetividad y la independencia; la competencia técnico-profesional; la confidencialidad; y el respeto a las personas.

Estos principios se deben observar, por ejemplo, en el caso de la ejecución de los programas públicos relacionados con los servicios sociales, educativos o sanitarios, que necesariamente deben buscar una finalidad distinta de los privados.

La introducción indiscriminada de los principios del sector privado en la Administración puede tener consecuencias para la cultura administrativa en relación con los ciudadanos y alejar a los responsables y a los empleados públicos de los principios del servicio público (Haque, 1999); y es que «lo propio de la Administración Pública es no tanto prestar servicios como prestar democracia» (Denhardt y Denhardt, 2003).

1.3.3. El logro de la legitimidad institucional

El ejercicio de la dominación propia del poder político precisa de algo más que hechos o eficacia para suscitar la adhesión ciudadana; precisa también de sentimientos (Inglehart, 1990 en Vilas, 2001). Si se quiere evitar un distanciamiento entre la política y el ciudadano, que en su fase más aguda provocará que el sistema entre en un umbral de riesgo sistémico, las instituciones encargadas de ejercer formalmente la dominación propia del poder político han de desempeñarlo adecuadamente. De este modo, se alcanzará la legitimidad institucional.

Las formas más básicas para lograrla en los sistemas políticos actuales giran en torno a la participación ciudadana y el fortalecimiento ético en la acción pública, pero parece olvidarse la reforma de las instituciones básicas del sistema político —como el sistema de partidos o el sistema electoral— o la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha eficaz contra la corrupción.

Es decir, se está actuando sobre el riesgo específico de las organizaciones públicas, referido al ámbito de la gestión y el rendimiento organizativo, pero escasamente sobre el riesgo sistémico, que en las organizaciones públicas se refiere al sistema político.

1.3.4. Transformar la Administración es transformar la sociedad

La Administración Pública se puede definir como un conjunto de organizaciones complejo que ejerce el poder político y que participa en sus decisiones; un conjunto organizativo interrelacionado en su parte superior con otras posiciones de poder y en interacción con actores sociales a los que condiciona y por los que es condicionado al ser un vehículo de transmisión de las decisiones, los valores y las creencias del centro político o de decisiones, pero que también puede condicionar por su propia cultura organizativa y por los intereses de los diversos grupos que alberga.

Así, cuando no se trata de meros ajustes organizativos o de eficacia o eficiencia, la reforma o transformación de la Administración inculca en ella nuevos referentes de actuación, implica el deseo de producir transformaciones en la sociedad. De esta manera, se puede afirmar que «reformular la Administración es reformar la sociedad» (Baena: 2000).

Por tanto, la Administración debe contribuir a mejorar la vida de todos, por lo que, ineludiblemente, las personas deben ser el objeto prioritario de su contemplación, ya que es a ellas a quienes pertenece la Administración y a quienes sirve (Bourgon, 2007; Denhardt y Denhardt, 2003; McSwite, 1997).

1.4. LA APLICACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

1.4.1. La cultura como resistencia

La actual cultura administrativa española, resultado de la acumulación de los diversos periodos recorridos, presenta, junto con los principios legales racionales y los principios formales económico-presupuestarios, los originados por las corrientes de la nueva gestión pública (NGP).

No obstante, hay que advertir que, pese a la asunción generalizada y formal de las premisas de la eficiencia de la NGP en la acción pública actual, sus principios no son dominantes en la cultura organizacional española; puede que porque la experiencia de organizar, en algunos casos sin estrategia clara, las estructuras administrativas bajo los nuevos principios haya generado en los empleados públicos un sentimiento de *asedio* de la incertidumbre y el caos contra la certidumbre y el orden establecidos (Hughes, 1996). Como consecuencia evidente de esta dificultad en la implementación de la NGP, se destacan unas pocas «islas de excelencia» tras décadas de reformas organizativas.

Ante esta situación, no solo el ámbito directivo público español se debate entre la resignación y el apoyo calmo a la NGP, sino también los dirigentes políticos, quienes frecuentemente comparten esta visión desalentada al constatar que la NGP exige profundas reformas en los procedimientos de gestión y la asunción de demasiados riesgos e incertidumbres en un panorama en el que poco hay que ganar y mucho que perder, lo que casa mal con los intereses políticos. Por ello, la mayoría de las medidas de reforma de la Administración se han limitado al *marketing* público y, según el momento considerado, a incrementar el recurso al mercado, al énfasis en la eficiencia, a la externalización de servicios o, excepcionalmente, a privatizar —siguiendo intereses personales o ideologías de partido o, simplemente, cumpliendo lo

demandado por organismos comunitarios o internacionales— alguna empresa pública rentable para el sector privado o a suprimir entes sin eliminarlos —es decir, redistribuyendo en otros departamentos— actividades y plantillas.

A la vista de la reacción contra la NGP, se hace evidente que, para tener éxito en la implantación de estrategias basadas en la calidad y la eficiencia, haya que, en primer lugar, conocer la cultura de cada organización pública; posteriormente, transmitir a los integrantes de la organización pública que son más las ganancias que obtener que las pérdidas que sufrir por el cambio; y, finalmente, implantar progresivamente los proyectos de los que se tenga la certeza que van a ofrecer buenos resultados.

Una excelente vía para alcanzar estos objetivos es hacer incidencia, más que en los efectos económicos de la gestión pública, en los efectos sociales para vincular la renovación administrativa con la calidez de las emociones de los ciudadanos (Dimock, 1936) y buscar la eficacia y la eficiencia sociales.

1.4.2. El ciudadano como cliente vs. el ciudadano corresponsable del bien común

En el panorama modernizador español encontramos pocas ocasiones que se puedan calificar de verdaderas políticas de modernización que persigan la conformación social, es decir, que persigan reformar los medios de la Administración para redefinir la manera en la que esta se relaciona con la sociedad.

Esta escasez no se debe a la falta de iniciativas, que las hay y de buen corte técnico y académico, sino a la falta de previsión de los medios necesarios para llevarlas a cabo y, especialmente, a la carencia de un liderazgo político suficiente. De este modo, la mayoría de los planes de modernización han dado como resultado actuaciones parciales, desconectadas entre sí, limitadas a una o pocas medidas y acotadas en el tiempo.

A diferencia de ellas, la reforma emprendida a partir del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en junio del 2013 y el acuerdo del Consejo de Ministros consiguiente implica una serie de medidas que afectan al conjunto de la Administración General del Estado (AGE) y también de las comunidades autónomas. Además, prevé una oficina de seguimiento de las medidas de reforma de suficiente rango y entronque con el nivel de decisión del Gobierno.

En cualquier caso, hay que aplaudir que todos los planes de reforma emprendidos desde 1990 presenten dos ejes de actuación estables: el logro de la eficacia, la eficiencia y la calidad y el protagonismo otorgado al ciudadano en la prestación de los servicios públicos o *empowerment* (Baena, 2000).

Las medidas en que se concretan estos dos ejes son próximas a los enfoques y a los instrumentos de gestión propios del sector comercial, ya que los ciudadanos son considerados consumidores o clientes de la Administración, lo que circunscribe el ejercicio real de sus derechos y la promoción de iniciativas de reforma dentro de la Administración, propugna el incremento de la responsabilidad de los gestores públicos, la mejora de la satisfacción de los ciudadanos respecto a los servicios prestados por la Administración y la información a los ciudadanos sobre los niveles de calidad de los servicios (Comunidad de Madrid: 1998).

La reforma derivada de la CORA acentúa estas medidas de reforma impulsando la simplificación administrativa —especialmente a través de la Administración electrónica—, la gestión de servicios y medios comunes —insistiendo en las economías de escala, en la eficiencia y en la reestructuración de la Administración institucional o sector público— y la detección de duplicidades con las comunidades autónomas (CORA, 2013).

Una de las primeras y más significativas muestras de la generalización de la faceta ciudadano-cliente son las cartas de servicios. A mediados de los noventa supusieron un nuevo enfoque que, no obstante, ha ido perdiendo fuerza, quizás por la simplificación paulatina de su elaboración por los centros responsables, por la falta de actualización de su contenido o por la carencia de mecanismos para su seguimiento y evaluación. Por fortuna, tomando su relevo han ido surgiendo servicios de atención al ciudadano, muchos de ellos con naturaleza multicanal soportados en bases de datos interrelacionadas, lo que ha dado lugar a la e-Administración o Administración electrónica, que, pese a los voluntariosos y numerosos intentos normativos en la última década, y que ahora se refuerzan con la reforma propuesta en la CORA para la AGE, es todavía escasa y se encuentra implantada de manera desigual en nuestro país. El paso al gobierno abierto, no obstante, presupone cambios en el modelo cultural de la Administración.

También han ido apareciendo decálogos o cartas de derechos del ciudadano —garantizados por diversos defensores, entre los más comunes, los del contribuyente y los del paciente, aunque la actual crisis está haciéndolos desaparecer—, en las que se formaliza el discurso político y se reconoce a los ciudadanos-clientes derechos concretos ante cada servicio y se les ofrece, además, la posibilidad de participar en las distintas fases de las políticas públicas (Moreno y Blanco: 1999).

Esta concepción del ciudadano en su faceta de cliente no debe relegar la orientación de la Administración al bien común y a la construcción de una sociedad mejor; a la necesidad de implicar a los ciudadanos en la vida de la

comunidad con el fin de crear valor para la sociedad (Arenilla, García: 2013). No se trata solo de la trascendente cuestión de la garantía de los derechos y las libertades de los ciudadanos, sino de su implicación en la solución de los problemas sociales. Se necesita una cultura social que favorezca la implicación ciudadana y la mejora continuada de la sociedad, lo cual supone que la Administración Pública debe asumir un papel activo en la evolución del estado de bienestar a la sociedad de bienestar a través del fomento de las iniciativas de innovación social. La finalidad es buscar la implicación de los ciudadanos en la provisión de servicios y respuestas a los problemas sociales.

1.4.3. Los referentes del ciudadano

Superada la Administración burocrática —con su énfasis en los procedimientos y la deshumanización en la relación con el ciudadano—, la NGP y los enfoques eficientistas contemplan a la Administración en su faceta de prestadora de servicios. No obstante, a pesar del importante avance que suponen estas teorías, la asimilación del ciudadano con el cliente de los servicios públicos y el ofrecimiento que se le hace de participar —mediante la manifestación de su opinión— en el servicio que utiliza no son suficientes para lograr la legitimidad de la Administración Pública. La razón de ello radica en que la naturaleza política de la Administración queda reducida al rebajar la condición del ciudadano como legitimador del sistema político a la de simple consumidor de servicios, como si la Administración tuviera una función similar a cualquier otra institución social o económica y como si el ciudadano solo tuviera derechos en cuanto que consume servicios públicos.

A esta importante limitación, hay que añadir un hecho fundamental: la búsqueda de la aceptación de la gestión pública por los usuarios se efectúa «desde» los referentes de la Administración: al ciudadano se le pide que se pronuncie sobre los servicios concretos con los que se relaciona y no sobre sus verdaderas necesidades, que deberían ser el referente de la actuación pública. No es falso que la NGP suponga un destacado incremento de los derechos del ciudadano, pero estos nuevos derechos no difieren del tradicional enfoque legal-racional de la Administración, en el que los referentes de actuación son los de los decisores políticos y administrativos.

El ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el deber que los responsables políticos tienen de responder ante ellos por los compromisos adquiridos son objetivos que trascienden a la mera gestión administrativa e incluso a los más desarrollados principios de la NGP y, sin embargo, son un claro reflejo de la naturaleza política de la Administración y de su fin primordial: la garantía y la

defensa de los derechos y las libertades de los ciudadanos y su consideración como conformadores de las instituciones sociales y políticas.

Ante este necesario planteamiento, la condición de ciudadano trasciende a la de simple cliente o usuario recibiendo la verdadera naturaleza que le corresponde, una que le otorga una posición más elevada en su relación con las instituciones y sus integrantes, especialmente los políticos, una que demuestra que gobernar es algo más que gestionar.

La contemplación de la Administración Pública desde esta perspectiva, que incluye la gestión pública, pero también su función política y social, es la auténtica garantía de los derechos del ciudadano y es la que permite que el actual modelo de Administración evolucione hacia otro en el que el ciudadano sea coconformador del sistema democrático y pueda, por tanto, establecer los referentes de actuación del sistema político y de sus instituciones, entre las que la Administración Pública destaca. Desde esta posición se puede solicitar la implicación del ciudadano en la vida de la comunidad y en la solución de los problemas sociales.

1.4.4. Las explicaciones culturales y organizativas del cambio

La razón por la que un mismo proceso reformador alcanza el éxito en unas organizaciones y fracasa en otras es, en gran parte, una incógnita. Sin embargo, los estudios sobre el comportamiento organizacional nos muestran cómo actuar ante unas organizaciones determinadas cuando presentan unos rasgos culturales específicos. Para comprender las diferencias culturales entre Administraciones Públicas, podemos seguir las claves que aporta König (2010), quien, a partir de los estudios de Almond y Verba (1963) y de Weber, diferencia dos modelos culturales: el modelo clásico, de tradición en Alemania y Francia, y la *civic culture*, aplicada en Estados Unidos y en Gran Bretaña.

La supervivencia de los sistemas administrativos clásicos se debe a que, en las épocas de cambio de régimen y de colapso político, han llevado la carga de la acción pública. Ante la inestabilidad crónica de sus sistemas, la idea de identidad, de Estado, suministró a la Administración un anclaje que la justificó más allá de sucesiones monárquicas o regímenes políticos. En el modelo clásico de Administración, por tanto, la burocracia, al servicio del Estado, es más antigua que la propia democracia.

Por el contrario, en el modelo de la *civic culture*, la evolución de la organización público-administrativa ha seguido la de un régimen político cuya continuidad ha sido permanente. De este modo, la Administración Pública ha quedado

afianzada sobre el orden democrático, del que el ciudadano-administrado es totalmente partícipe y el *government* no es más que la ensambladura de las instituciones políticas (König, 2010).

Ante esta realidad, en los países con cultura administrativa clásica, la vinculación de la Administración y de sus empleados públicos al Estado hace que no baste la voluntad política para la asunción de nuevos criterios reformadores por la organización pública: el principio de contingencia obra como principio de precaución en la Administración Pública. Por el contrario, en los países de cultura cívica, la asunción política de las reformas de sus Administraciones Públicas basta para que se logre la alineación de estas con los criterios políticos del cambio.

En cualquier caso, para comprender el éxito —y reproducirlo— o el fracaso de los procesos de innovación y cambio en las Administraciones Públicas, la distinción teórica expuesta se ha de completar con la reflexión sobre una serie de aspectos, algunos de los cuales ya se han mencionado anteriormente.

El primero de estos aspectos es la vertiente política de la Administración. Ya se ha señalado que la NGP reduce la posición de la Administración Pública en la sociedad al no reconocerle un lugar central en la vida política y ciudadana. A pesar de que, en la comparación con los servicios privados de similar naturaleza —educativos, sanitarios, servicios sociales—, la eficacia de los públicos es bien valorada e incluso en algunos supuestos es percibida como superior, no se ha logrado trasladar esta valoración de los resultados a una apreciación satisfactoria de la institución pública, de sus integrantes o de sus dirigentes. Esta situación lleva a pensar si la clave para lograr una mejor legitimidad institucional se ha de fundamentar en la mejora de los servicios o, más acertadamente, se ha de basar en la alineación de las actuaciones públicas con los referentes de verificación ciudadanos.

El segundo aspecto explicativo del éxito o el fracaso de algunos procesos de modernización es la *proposición de un cambio cultural para los burócratas y no para los dirigentes políticos de la Administración Pública*. Si popularmente se reconoce en la burocracia la mala imagen que la Administración Pública presenta, no es menos cierto que son algunos dirigentes políticos los que opinan abiertamente que los burócratas son los responsables de la oposición —encubierta o manifiesta— a las reformas públicas (Bodiguel, 2001). Ante esta situación, parece que lo lógico es someter la burocracia al poder político; sin embargo, no hay que olvidar que, en la relación entre ambos, se acepta una asociación simbiótica en la que, si nada sustancial se altera, ambos se

benefician. Por ello no es suficiente que el cambio en la Administración Pública le corresponda al responsable profesional directo de la reforma en la organización correspondiente, sino que es necesario un impulso político, que los dirigentes políticos asuman el liderazgo político de los procesos modernizadores, además de que comprendan que las verdaderas políticas de innovación administrativa no se refieren solo a la eficacia o la eficiencia del aparato administrativo, sino que alcanzan el modelo de relación del poder público con los ciudadanos, la sociedad y el mercado. Esto implica transformaciones en los principales elementos del sistema político y medidas eficaces de fortalecimiento de la democracia, razón por la que en este trabajo se proponen una serie de teclas iniciales que afectan a la desafección ciudadana y que se concretan en un conjunto de medidas de reforma de los principios en los que se basa la relación entre políticos y ciudadanos.

El tercer motivo del éxito o el fracaso de los procesos modernizadores se encuentra en la *valoración del principio de contingencia*. Ignorar este principio condena al fracaso a toda medida reformista. Una medida modernizadora que anuncie un cambio del *statu quo*, pero que no suponga más que una modificación nominal, implicará, casi con total seguridad, la decepción del personal público y el hastío en los ciudadanos, colectivos que pueden percibir esos movimientos como costosas campañas de publicidad de los dirigentes políticos.

Los modelos culturales y estos aspectos institucionales explican gran parte del éxito o el fracaso de las políticas de modernización y de los planes de reforma de las Administraciones Públicas, y muy singularmente de las españolas. Muchos de los modelos culturales y estos aspectos institucionales nos remiten a la necesidad de hacer evolucionar el modelo actual a otro en el que la centralidad del ciudadano, como sujeto de derechos y de obligaciones con la comunidad, sea el referente desde el que actuar, lo cual conlleva revisar no solo algunos de los principios de actuación de la Administración tradicional, sino también muchos de la NGP que se han asumido generalizadamente.

1.5. EL ESTADO

1.5.1. El cuestionamiento y las fortalezas del Estado

Pese a las declaraciones formales de transparencia y de rendición de cuentas, pocos ciudadanos se creen los datos publicados (Londsale, 2007). La creciente frustración de los ciudadanos con el sistema político es pareja a la creciente

percepción ciudadana de que sus representantes electos y los administradores públicos están más preocupados por satisfacer sus propios intereses que por articular una visión compartida en beneficio de la sociedad. Acompañando este sentimiento, se ha instalado una incesante renuncia ciudadana a la exigencia de responsabilidad para con sus representantes públicos cuyo resultado es la desilusión y el alejamiento creciente del sistema político y la aparición de grupos o movimientos antisistema, muchos de ellos antidemocráticos.

Los cambios experimentados por la sociedad en las últimas décadas han hecho que las viejas instituciones de la democracia liberal sean incapaces de cumplir su misión representativa. La representación democrática y los mecanismos tradicionales de la articulación social por el Estado y sus instituciones son constantemente cuestionados por el fraccionamiento del poder mediante el aumento del peso de los grupos sociales, las diferencias entre estos motivadas por el fenómeno de la inclusión en el poder, la renuncia de los poderes públicos a liderar la sociedad, la aparición de otros referentes de articulación social al margen de las instituciones políticas propiciados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la globalización informativa.

En ocasiones, la literatura científica ha ignorado que la insatisfacción política o institucional de los ciudadanos guarda una relación causa-efecto con la valoración de la democracia (Montero, Gunther y Torcal, 1997) y ha olvidado que, tal y como advierten los mejores autores de la ciencia política, la democracia es frágil y la necesidad de defenderla, permanente (Dahl, 1999).

La pérdida de confianza, impulsada por la insatisfacción, daña la credibilidad del gobierno y de las instituciones públicas, reduce nuevas iniciativas públicas, genera dudas sobre la equidad e infunde sospechas de corrupción. También incrementa los costes de funcionamiento del sistema y aumenta la ineficacia de la Administración Pública. El resultado final es la erosión del tejido social (Levy, 1996; Fukuyama, 1995) y la quiebra sistémica.

La situación de desconfianza hacia el gobierno, los partidos políticos y las instituciones políticas puede desembocar en un conflicto social. Basta con que el ciudadano considere que algunos elementos políticos y otros aspectos de la actuación política son innecesarios desde la función social que deberían cumplir las instituciones públicas. Esta quiebra puede derivar en una sociedad dividida según el grado de dependencia de los bienes y servicios públicos, una sociedad carente de solidaridad e integración social, una sociedad propicia a la revolución.

El riesgo cierto a esta quiebra motiva el desarrollo de estrategias que —a través de una constante atención a los principios de justicia, participación pública y deliberación, y a la implicación de terceros— alimenten y mantengan

el interés público (Denhardt y Denhardt, 2003). Se ha de romper, además, la cultura actual que desliga el control de la correcta prestación del servicio de «el hacer» (Jenkins y Gray, 2007 en Lonsdale, 2007). Todo ello sin olvidar el desarrollo de medidas efectivas de empoderamiento de los ciudadanos mediante mecanismos como la rendición de cuentas de los responsables públicos.

La validez, la vigencia del Estado actual pasa por el retorno a los clásicos principios de la literatura política: un gobierno legítimo, democrático, honesto, responsable, sometido a la ley, que sirva a los intereses comunes y que gestione eficientemente los impuestos y unos funcionarios íntegros y competentes, principios todos ellos plasmados en las leyes del siglo XIX y heredados por todas las constituciones, leyes de gobierno y de función pública.

1.5.2. La fortaleza del Estado y la generación de valor público por la sociedad

La crisis de legitimidad del Estado ha llevado a considerarlo como un actor más junto a los integrantes de las redes de gobernanza. Esta atención exclusiva a los resultados ha dado lugar al desarrollo de la NGP, uno de cuyos postulados de mayor éxito es el que proclama la reducción del Estado en favor de la sociedad y del mercado. Este discurso, que enlaza con el liberalismo y con la teoría *weberiana* al definir el Estado como monopolio de la coacción física legítima (Timsit, 2006: 608-9), permite una interpretación restrictiva de la actuación del Estado en consonancia con otras teorías que consideran al Estado únicamente como garante de la cohesión social a través de la prestación de determinados servicios esenciales como la educación, la sanidad y la cultura (Timsit, 2006).

Sin embargo, los Estados no solo prestan servicios en términos semejantes al mercado, sino que ejercen monopólicamente funciones como la justicia, el orden público o la seguridad incluso con actuaciones compulsivas sobre personas o grupos (Pollit, 2007) e intervienen en ámbitos de impacto social como la dependencia, la conciliación de la vida laboral y la privada, las desigualdades, la inmigración, la justicia social, el medio ambiente, etc. Además, el Estado se distingue de otros sujetos del mercado en la implantación de métodos de participación activa de los miembros de la sociedad en su funcionamiento, lo que no hace sino reflejar la naturaleza democrática de los Estados en las sociedades avanzadas y la necesidad de buscar la legitimidad de su actuación, basada en el consentimiento ciudadano.

Junto a estas funciones, en las últimas décadas han aparecido otras, indisponibles para la sociedad, que tratan de controlar amenazas como el poder de las ideologías y los extremismos, las mafias y las redes de tráfico ilegal, los

poderes que surgen tras descubrimientos científicos y los poderes económicos y financieros que desean un «gallinero con total libertad» (Pochard, 2007).

Además, en el caso europeo, la no reducción del Estado ha venido motivada por la política de competencia europea y el propio proceso de incorporación de los países del este europeo, a los que los criterios de admisión en la Unión Europea (UE) exigían adoptar modelos de Estados fuertes y Administraciones poderosas (Timsit, 2006: 607-608), a imagen de los países del núcleo europeo. Puede decirse que las instituciones europeas están sirviendo de freno para que los principios de la NGP, tendentes a la reducción del Estado, no se introduzcan en los países candidatos.

Si se aborda el enfoque desde la gobernanza, la fortaleza del Estado se justifica por la necesidad de habilitar a los ciudadanos para la asunción de mayor poder con el fin de lograr los objetivos del gobierno. Este empoderamiento ciudadano busca incrementar la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos, su corresponsabilidad con el Estado en la búsqueda de su propio bienestar y su fuerza para exigir la rendición de cuentas a las instituciones públicas (HN, 2007).

König (2010) dibuja otra perspectiva: el Estado como activador al asumir, como su fundamento, el impulso de los ciudadanos para que actúen en el ámbito público. Este enfoque alimenta las actuales corrientes de innovación social desde una posición pública. La cultura del ciudadano puede considerarse el fundamento no solo en un sistema de gobierno democrático bien afianzado en el modelo de la *civic culture*, sino también en los países pertenecientes al modelo clásico, como Alemania. Esta cultura ciudadana representa un determinado patrón democrático-social de distribución de prestaciones frente al de la burocracia; en cualquier caso, ninguno de los patrones puede pretender ejercer la regulación y el control públicos en exclusividad.

En la actualidad, los problemas del Estado se debaten predominantemente en el marco conceptual de la sociedad civil, que adopta dos significados: el que vincula al ciudadano con su compromiso con el bien común y el que traza un tipo ideal de Administración propia de la sociedad civil.

El primer significado se refiere a la esfera social existente entre el Estado, el mercado y el ámbito privado, el tercer sector, el espacio público de las federaciones, las asociaciones, las organizaciones no gubernamentales, las iniciativas ciudadanas, etc. La referencia al bien común y el compromiso ciudadano voluntario concurren en muchas prestaciones de distribución de bienes y servicios —como la cooperación al desarrollo o la protección civil—

con la Administración Pública. La diferenciación y la integración de ambas esferas son de gran interés para la ciencia de la administración.

El segundo significado de sociedad civil hace referencia al desarrollo, en el conjunto de la sociedad, de nuevos patrones de conducta participativa que aseguren la posibilidad de dar opinión y de intervenir junto con otros. Bajo esta percepción, que aglutina las iniciativas y la participación ciudadanas, el movimiento de los derechos civiles, la organización ciudadana desde las asociaciones políticas, etc., es posible buscar una modernización de la Administración Pública sincronizada con el avance de las fuerzas que impulsan los movimientos políticos de base. Conocer las características de la sociedad civil y las actitudes de los ciudadanos hacia su Administración permite la apertura de la cultura administrativa a desarrollos que provengan de aquella.

Estas nuevas necesidades requieren un Estado fuerte, que no grande, que permita, bien por sí mismo, bien con la ayuda de organismos, bien con tratados supranacionales, afrontar el futuro con seguridad (Pochard, 2007). Así, el Estado aparece, sin dejar de gestionar los intereses de la comunidad e intervenir en su vida, como socio, como ámbito de actuación y como garante del diálogo con la sociedad (Timsit, 2006) y continúa siendo un actor decisivo en la arena política nacional y global buscando la cohesión social, pero en nueva forma: la de un centro en que conectan los más diversos actores (Naciones Unidas, 2001).

Frente al Estado menor defendido por la NGP se hace necesario ahora un Estado fuerte que vuelva a asumir el liderazgo social, que dé un nuevo significado al servicio público y que garantice el bien común y el interés general.

Sin embargo, los hechos acaecidos en estas décadas ya no permiten que el Estado realice estos objetivos en solitario, con un aparato burocrático sin límite y con el impulso de unos pocos grupos poderosos. Ahora debe buscar la actuación conjunta con la mayoría de los intereses sociales en juego y facilitar la oportunidad de participación real a todos los grupos (incluidos —así lo precisa este mundo globalizado— grandes empresas, grupos y organismos internacionales) y a todos los ciudadanos, corresponsables ya de la marcha de la sociedad y de su desarrollo.

Esta situación es la que da pie a los enfoques de la innovación social que buscan la coproducción de servicios para la comunidad y la creación de valor público. La innovación social presenta las siguientes notas (Arenilla y García, 2013):

- Aborda necesidades humanas insatisfechas debido a la escasez de recursos, a la falta de oportunidad política o a que no son percibidas como importantes para los sectores privado o público.

- Busca soluciones efectivas y que generan innovación para los problemas y los desafíos de la sociedad.
- Mejora respecto a las condiciones preexistentes y la creación de valor social
- Genera cambios en las relaciones sociales (gobernanza) y en el comportamiento al conllevar un incremento de la participación, en especial de los grupos más vulnerables
- Mejora la capacidad sociopolítica y el acceso a los recursos necesarios para fomentar el empoderamiento ciudadano.
- Se desarrolla mediante un proceso *bottom-up*.

La crisis actual obliga a replantear los fundamentos teóricos sobre los que se asientan las instituciones políticas, económicas y financieras y a revisarlas. La actual crisis, como ha sucedido en otras anteriores, muestra que muchos ciudadanos solo pueden aguardar ayuda del Estado —al fin y al cabo, es lo que se espera de un sistema político basado en el consentimiento de una dominación democrática ejercida por instituciones políticas y renovada periódicamente en las elecciones—, pero el Estado no puede quedar como ese último recurso al que se le reclama ayuda para evitar la quiebra social o financiera, por ejemplo, sino que debe ofrecer algo más: un impulso del empoderamiento de los ciudadanos, corresponsables del desarrollo de la sociedad que forman.

1.6. LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

1.6.1. El riesgo sistémico

Cuando las Administraciones Públicas ejecutan políticas obsoletas, ofertan servicios que no son demandados por los ciudadanos, no atienden convenientemente sus preferencias o prioridades o no alcanzan los fines pretendidos, pierden legitimidad ante los ciudadanos e incluso facilitan —involuntariamente— que otras organizaciones asuman parte de sus funciones. Ante esta situación, puede suceder que el ciudadano, que no ve atendidas las necesidades y las expectativas depositadas en el sistema político-administrativo, manifieste una importante desafección hacia las organizaciones administrativas y que, por lo tanto, el hecho de recurrir al mercado para la prestación de los servicios públicos provoque menos resistencias en la sociedad.

Sin embargo, la situación, vista desde la Administración Pública y respaldada por expertos y por la praxis de otras organizaciones públicas del entorno

inmediato, no suele producir indicios de que no se esté actuando desde la mejor opción posible.

Se incurre entonces en una situación que vamos a denominar «umbral de riesgo sistémico» (URS): se está en este umbral cuando, valorada la situación actual desde el conjunto del sistema, se percibe con claridad que no se logran los objetivos establecidos y se constata que no se ha encontrado la vía de solución, ubicada en otro campo de intervención cualitativamente diferente al ámbito en el que se está interviniendo en el escenario actual.

La dicotomía entre lo que la organización pública tiene que hacer y hace y la percepción negativa de los ciudadanos respecto de la Administración como institución produce insatisfacción para todas las partes afectadas: la pública puede percibir la «insaciabilidad de la demanda de calidad» por parte de los ciudadanos (Beltrán, 2000: 86); los ciudadanos pueden no superar el estereotipo negativo de la política y la Administración Pública. Detectar las claves por las que se está produciendo esta situación nos permite superar el riesgo (URS).

El URS se produce porque la acción presente no asume las expectativas ni los deseos futuros de los ciudadanos. La organización pública debe buscar la efectividad, que se remite al futuro mediante la planificación estratégica, entendida como criterio sociopolítico, que contempla los referentes de actuación para la resolución de un problema. Entre estos se encuentran (Moreno, Pérez y Velázquez, 2010) la creación conjunta de una sociedad mejor (con elementos como la legitimidad, la mejora de la democracia, el aprendizaje individual o el funcionamiento social), la identificación de los problemas y los tópicos relevantes y la búsqueda de una continua formación de los ciudadanos y, en general, de la sociedad (Moreno-Jiménez y Polasek, 2003).

La efectividad puede ser pasiva, y entonces solo responderá o corresponderá a las demandas o exigencias de la sociedad (criterio político), o activa, en cuyo caso los poderes públicos se adelantarán a los acontecimientos y educarán a la ciudadanía para poder dar una respuesta apropiada a los nuevos tiempos y las nuevas exigencias (criterio social) para construir de manera conjunta una sociedad futura mejor (Moreno, 2010). La mayoría de las Administraciones Públicas se plantean la eficiencia, y a veces la eficacia, de sus instituciones, pero rara vez se plantean su efectividad, lo que no es baladí, ya que se puede ser eficaz y eficiente, pero en un modelo ajeno a la realidad y a las necesidades ciudadanas.

El ciudadano no es un factor fijo, sino una variable referencial del sistema político. De este modo, el URS se refuerza si se considera al ciudadano como un cliente, como un factor abordable solo desde los resultados y desde

la eficacia en la actuación, pero no como un sujeto referencial del sistema político-administrativo.

Por tanto, el ciudadano es la clave para superar el riesgo (URS), pero el cambio cultural no se producirá —tal y como lo demuestran las décadas de vigencia de la NGP— si solo se afirma la centralidad del ciudadano. Es necesario un cambio no nominal, sino operativo, que afecte al escenario, a las relaciones, a las actuaciones y al estilo en los que la Administración se relaciona con el ciudadano.

Es cierto que una defectuosa comunicación de la actividad político-administrativa genera riesgos que hacen caer en el URS (Losada, 2005: 48), pero no es suficiente con transmitir mejor el mensaje. Si se quiere superar el URS, hay que cambiar los referentes de validación ciudadana y captar la máxima valoración del ciudadano (González, 2001); para ello es esencial dejar de creer que:

- Disponer de los temas de interés de un público objetivo es igual a conocer su escala de valores.
- Disponer de «toda la información» de una realidad es igual a saber intervenir en ella.
- El marco institucional es igual al marco de valor de la ciudadanía.
- El público objetivo, en vez de una variable del sistema, es igual a una realidad en sí misma investigable.
- Con disponer del valor declarado del público objetivo se puede llegar a gestionar su valor operativo.
- Sin gestionar el ámbito emocional de los ciudadanos se puede llegar a lograr resultados sobresalientes para el público objetivo.

Estas falsas creencias muestran la naturaleza subjetiva del riesgo y la necesidad de abordar la validación institucional de la Administración Pública desde el ámbito emocional de los ciudadanos, pues, cuando se ha entrado en el URS, las actuaciones eficaces y eficientes —que, sin duda, son necesarias— solo consiguen mejorar levemente —incluso aunque se llegue al nivel óptimo de calidad administrativa— la valoración global que el ciudadano tiene de la institución. Esto es así porque en el ámbito emocional es donde se construyen el contenido y los límites del riesgo y es donde se pueden lograr la mayor parte de la validación y la legitimidad institucional. A esto responden las primeras teclas que se proponen en este estudio y otras que aparecen en la propuesta y que tienen que ver con la consideración de un ciudadano democrático.

1.6.2. La ganancia del riesgo sistémico

La situación del URS genera en los responsables de las organizaciones públicas un ángulo muerto de visión que puede conducir, sin conciencia clara de ello, a la propia institución a no ser validada por los ciudadanos y a su quiebra sistémica futura.

Aunque no es fácil trasladar los enfoques empresariales del riesgo a la Administración (ya que la figura del accionista no es asimilable a la del ciudadano-elector y el gerente privado debe desdoblarse en la Administración Pública en dos tipos de responsables públicos: dirigentes políticos de la Administración y directivos públicos), los enfoques empresariales proporcionan una valiosa construcción de la gestión del riesgo por los responsables de una organización, lo que incentiva su adaptación al campo público.

Al igual que sus homólogos privados, los responsables públicos pueden estar más orientados a gestionar el riesgo específico de las organizaciones que el riesgo sistémico o propio del sistema político. Este hecho puede venir motivado por la creencia de que la constitución y sus normas de desarrollo y los mecanismos institucionales y formales de protección de los derechos y las libertades de los ciudadanos garantizan suficientemente el funcionamiento de la democracia y del sistema político en su conjunto. Además, como la reforma o la modificación de esta infraestructura es algo tan excepcional y presenta unos requisitos procedimentales extraordinarios, la práctica totalidad de los responsables públicos percibe la gestión del riesgo sistémico como algo imposible, ajeno a sus competencias, lo que los lleva a atender solo la gestión del riesgo específico de las organizaciones públicas. Sin embargo, no es cierto que no puedan gestionar el riesgo sistémico, ya que, si bien hay un marco del sistema político que puede sobrepasarlos, no es menos cierto que pueden modificar el estilo relacional y los referentes de actuación de las políticas públicas —que caen también dentro del riesgo sistémico— sin necesidad de recurrir a reformas constitucionales o a cambios normativos trascendentes.

Por otra parte, la valoración por los responsables políticos del coste que les supondría atender los riesgos existentes —o el coste de estos riesgos visto desde la percepción ciudadana— y de los beneficios reales que obtendrían de producirse la disminución del riesgo sistémico también puede influir en la inacción de la gestión de este riesgo sistémico. Las reformas de los sistemas electorales son un claro ejemplo de este cálculo racional.

El dirigente público tratará de gestionar la reducción del riesgo específico que resulte relevante para sus propios objetivos personales, aunque deberá conciliar los objetivos de los ciudadanos y de los grupos de interés que

mantienen relaciones con la organización dado que un alto nivel de riesgo total sería perjudicial para todos al producir disfuncionalidades, que podrían desembocar en su quiebra (Núñez y Cano, 2002; Veliyath y Ferris, 1997).

Así, el riesgo específico es el que aparece como único gestionable, o el que puede ser gestionado a menor coste, para los responsables públicos. En estas condiciones, no hay motivación para iniciar los procesos reformadores de la Administración Pública, pues solo obtendrían ganancia con ellos sus departamentos impulsores y no la totalidad de los responsables públicos de la Administración.

La búsqueda de otro escenario, en el que los ciudadanos otorguen valor en forma de reconocimiento y de validación institucional, se configura como la única opción posible para combatir la inacción de los responsables públicos.

Los dirigentes públicos estarán dispuestos a aceptar incrementos de riesgo si vienen acompañados de incrementos de rentabilidad, es decir, asumirán mayores niveles de riesgo cuanto mayor sea la distancia entre la rentabilidad esperada y su nivel de aspiración (Núñez y Cano, 2002). Esto supone una predisposición de los responsables de las organizaciones a la gestión del riesgo, aunque con las limitaciones que los URS suponen.

1.6.3. La eficacia del cambio

Lograr la eficacia es una condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar la validación institucional de la Administración Pública por los ciudadanos. Es preciso insistir en la mejora de los procesos y los procedimientos con el objetivo de aumentar los referentes que los ciudadanos establecen para las reformas administrativas, referentes que han superar el ámbito de la eficacia y la eficiencia (la simplicidad y la rapidez en los trámites administrativos, la amabilidad del empleado público y su motivación y preparación y la información válida y accesible) y pertenecer mayoritariamente al ámbito emocional (la exigencia de responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad y que el ciudadano se sienta la referencia efectiva de los gobernantes).

Debido a la existencia del ángulo muerto de visión de los responsables públicos, estos insisten en practicar las soluciones que creen más correctas para lograr la eficacia de la Administración, pero los procesos modernizadores habitualmente no afectan al *statu quo* de los grupos de interés internos y externos, sino que a la vez crean nuevas redes de interés y refuerzan los procesos tradicionales y las tendencias de las organizaciones burocráticas. Un claro ejemplo es el nuevo concepto de agencia, propio de las corrientes de neogestión, que en España

ha fortalecido la vieja inclinación a huir de los controles de las organizaciones públicas mediante la creación de organismos descentralizados.

No es extraño que los responsables públicos, en especial los políticos, no encuentren valor en los procesos reformadores de la Administración Pública cuando constatan que, incluso cuando se produce una mejora en la percepción de los servicios públicos por la implantación de costosas y esforzadas medidas de mejora de su calidad, la validación institucional de los ciudadanos no aumenta. Así, el escaso éxito de los procesos modernizadores se termina achacando a su hipotética mala implementación o a unas supuestas resistencias internas al cambio.

Nos encontramos, por tanto, con unos responsables públicos que no perciben el riesgo (URS) de la Administración o que, percibiéndolo, no están dispuestos a asumir el coste que su reducción implica; que practican medidas de demora de la eficacia de la Administración con el objeto de cumplir la misión que creen que tiene atribuida —prestar servicios—; y que tratan de minimizar el riesgo específico de las organizaciones públicas mediante la implementación de medidas comúnmente aceptadas.

Además, en el caso de que un responsable público pueda percibir que existe otro nivel de intervención en el que es valioso actuar, poco podrá hacer: será consciente de que para actuar es necesario gestionar el riesgo sistémico, lo que, al entender que se precisan reformas institucionales y no un cambio de referentes de actuación y de relación con los ciudadanos, creará que escapa de su alcance.

Todo esto no quiere decir que no haya una gestión «ordinaria» del riesgo en la Administración. Es evidente que la multiplicidad de intereses que la organización pública atiende genera multitud de riesgos, pero el riesgo de carácter institucional sobre el que se tiene conciencia que puede generar una quiebra en la organización es el que proviene de la gestión de los factores presupuestario y financiero, un riesgo que se acrecienta con la tendencia al alza de las Administraciones Públicas (Bastos *et al.*, 2014). Esta tendencia, propia de las organizaciones burocráticas y fundamentada en la creencia de que el bienestar de las sociedades y la mejora de los servicios se basa en un mayor gasto presupuestario público, es inviable en situaciones de crisis económica.

La falta de un sistema de evaluación suficientemente estructurado que estimule un proceso de cambio dentro de las organizaciones, que es lo que da lugar a este aumento (Rochet, Keramidas y Bout, 2007; Bastos *et al.*, 2014), hace que el cambio se produzca por una crisis, crisis que surge cuando el fracaso en la adaptación llega a un punto inaceptable. Este es el momento

en el que se pasa del umbral de riesgo sistémico a la quiebra del sistema. Son las limitaciones propias del riesgo (URS) las que impiden un cambio gradual y armonioso (Crozier y Friedberg, 1977). La intervención en un campo estratégico diferente del ámbito en el que se está actuando se logra habitualmente a partir de la fractura o, si se planifican estratégicamente escenarios con objetivos importantes, antes de ella (Barzelay y Campbell, 2003). En cualquier caso, se producirá un aprendizaje que inevitablemente vendrá marcado por la crisis experimentada. Por tanto, se pueden diferenciar los procesos de innovación o reforma organizacional de carácter nominal de aquellos de aprendizajes basados en la superación de una crisis.

En las Administraciones en las que domina la cultura burocrática, la superación interna de una situación de riesgo sistémico es, desgraciadamente, escasa, por lo que los procesos de cambio y aprendizaje deben provenir desde el exterior. La crisis presupuestaria o financiera suele ser el detonante que hace que intervengan las autoridades de control presupuestario externas a la institución. En la crisis actual y en el ámbito europeo, los referentes de actuación de la Administración basados en el cumplimiento de las normas y en la eficacia de los procedimientos y de los servicios públicos pasan a ser desplazados por el control del endeudamiento y del déficit del sector público: las autoridades comunitarias y el Fondo Monetario Internacional (FMI) toman el control de la economía de los países que superan los umbrales de riesgo y que pueden poner en peligro todo el sistema de la UE, e incluso el internacional, y controlan fuertemente las Administraciones Públicas de los países intervenidos, principalmente a través de los factores presupuestario y financiero. Así, los actores que habitualmente intervienen en la conformación del sistema político-administrativo (los partidos y los sindicatos) están siendo desplazados por otros (los organismos financieros internacionales y las agencias de calificación) que, sin ser ajenos a ellos, no intervenían de una manera abierta ni a veces central en los procesos institucionales.

De esta manera, cuando se vulneran determinados referentes exteriores, la crisis generada por la institución al adentrarse en el URS por cumplir determinados referentes de actuación —como el mantenimiento del *statu quo* de los actores implicados o el aumento— se convierte en quiebra sistémica o fractura. Esos referentes exteriores ya estaban fijados por instituciones que no eran percibidas como integrantes del sistema político-administrativo, pero que en esa situación crítica adoptan las decisiones tácticas y estratégicas que alteran profundamente la estabilidad del sistema político-administrativo de que se trate.

La crisis de las organizaciones —que debe ser entendida como inevitable tras una fase de consolidación, estabilidad y cierto aislamiento del entorno— es también una oportunidad para el aprendizaje y la innovación, para eliminar inflexibilidades organizativas (Rochet, Keramidas, Bout, 2007). Tras la fractura se debe producir una fase de reorganización que elimine la inflexibilidad interna y modifique los referentes de actuación para evitar que la organización pueda llegar a desaparecer (Gunderson y Holling, 2002). Esos nuevos referentes deben basarse en la satisfacción de las necesidades y las expectativas de los ciudadanos y en la mejora efectiva de su calidad de vida, lo que conducirá al logro de la legitimidad institucional.

1.6.4. Más política y democracia

El tratamiento del riesgo en las sociedades actuales requiere una mayor implicación de los ciudadanos que desemboque en una democracia más deliberativa, base de un nuevo compromiso entre políticos, expertos y sociedad (Aguilar y Jordan, 2004; Beck, 1998a). En definitiva, más política y democracia y menos tecnocracia.

Una mayor implicación ciudadana conlleva que la sociedad adquiera el conocimiento suficiente para poder tomar decisiones bien fundadas, clásico problema de la democracia acrecentado en las últimas décadas al tecnificarse enormemente los asuntos públicos. Es cierto que la participación ciudadana abre nuevos umbrales de riesgo, pero no es menos verdadero que una política transparente hace más legítimas y aceptadas las decisiones públicas, lo que, sin duda, ayuda a soldar la brecha existente entre los decisores públicos y los ciudadanos.

El principal URS de los responsables públicos es pensar que la Administración produce servicios y no considerar que lo que hace realmente es construir democracia, a través de la garantía del ejercicio de los derechos y los deberes de los ciudadanos, y lograr que acepten el ejercicio del poder. Situar en esa lógica productivista ahonda en las situaciones de riesgo, al crecer la desafección ciudadana e incrementarse la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas, lo que conducirá inevitablemente a una situación de quiebra sistémica.

Vinculada al anterior riesgo (URS) está la consideración de que el ciudadano se mueve principal o exclusivamente en el ámbito lógico de actuación, dominado por valores pragmáticos, valores que se suelen obtener de diversas fuentes: el precedente que se basa en lo que ha permitido que la institución se encuentre en equilibrio; el mimetismo de lo que hacen los demás; los organismos prescriptores en diversas políticas y también en los aspectos institucionales; y las encuestas o

estudios de opinión con las que se trata de conocer los referentes de actuación que los ciudadanos quieren de sus instituciones públicas. Esta última fuente presenta un alto riesgo, ya que parte del hecho de que el valor declarado por los ciudadanos sea igual a su valor operativo, aquel que les permite realmente validar las instituciones públicas y que está basado en la existencia de referentes de verificación.

La detección de los URS aparece como una oportunidad para gestionar el ámbito emocional de los ciudadanos, que es donde se encuentra esencialmente la valoración ciudadana y donde se pueden lograr grandes éxitos de legitimidad institucional. Esto implica detectar en el presente las expectativas y los deseos de los ciudadanos para construir en el futuro un nuevo escenario de actuación; implica una planificación de la incertidumbre a largo plazo (Barzelay y Campbell, 2003). Este énfasis en el ámbito emocional y en los referentes ciudadanos de la actuación pública no debe confundirse con el populismo o con gobernar mediante encuestas, ya que la construcción de un nuevo escenario de actuación debe satisfacer el principio efectividad, lo que implica la necesidad de que el poder público desarrolle estrategias de información, comunicación y participación para incluir nuevos asuntos en la agenda gubernamental a la vez que debe asumir los costes de desarrollar políticas que son efectivamente beneficiosas para la sociedad, pero que esta puede no percibir como tales en caso de no lograr su aceptación inicial por los ciudadanos.

No basta una mera innovación, pues, si no se establecen nuevos referentes de actuación, esta se implementaría con los ya existentes y se mantendrían los riesgos (URS) o se profundizaría en ellos, lo que conduciría a la institución a una próxima situación de quiebra sistémica: cuanto más se focalicen las instituciones en mejorar los indicadores «objetivos» de calidad en la prestación de «sus» servicios —incluso aunque lo hagan desde la referencia de «sus» usuarios—, menos contribuirán a lograr un reconocimiento y una validación ciudadana como altos responsables de gestión de unas instituciones públicas útiles socialmente.

Desde esta perspectiva, la quiebra es, por un lado y fundamentalmente, resultado de la falta de adaptación de las instituciones públicas a los referentes de los ciudadanos —que funcionarían como entorno de las organizaciones— y, por otro, consecuencia de no ofrecer un buen rendimiento en sus prestaciones por una inadecuada combinación de los medios o factores administrativos. En esto, las instituciones públicas se diferencian poco de las empresas privadas (Núñez y Cano, 2002), cuya principal singularidad frente al resto de las organizaciones es la consecuencia de la quiebra.

La quiebra sistémica supone para la Administración fracasar en su papel vertebrador y cohesionador de la sociedad. Este fracaso puede llevar a la pregunta de si la nueva búsqueda del equilibrio social debe corresponderle, pues si una institución ha dejado de cumplir a los ojos de los ciudadanos alguno de los fines que tenía encomendados o existen alternativas más ventajosas, ¿por qué no buscar el nuevo equilibrio externamente a esa institución?

Lo contrario a la quiebra es la obtención del reconocimiento y del valor ciudadano tanto para las instituciones públicas como para sus responsables e integrantes. Así, si estos se alinean con los referentes ciudadanos concretados en las exigencias a sus responsables públicos (planificador de las actuaciones públicas; experto en su área de actuación; que informe al contribuyente del destino de los fondos públicos; que regule eficazmente las ayudas con dinero público; que reduzca el gasto ordinario; con capacidad de gestión y que asuma riesgos; que sea evaluado y se le exijan responsabilidades), el ciudadano obtendrá confianza en el sistema, en la democracia y en sus responsables públicos; ilusión en el futuro; y gran avance en su calidad de vida. Todos ellos son aspectos que no se gestionan desde el ámbito lógico, sino desde el emocional (Arenilla, 2003a).

1.7. LAS BASES PARA TRANSFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En las últimas décadas, los enfoques de neogestión han sido superados por nuevas tesis como el movimiento McNollgast (Shepsle y Boncheck, 2005) o la teoría del Nuevo Servicio Público (Frederickson, 1996; Denhardt y Denhardt, 2003).

En cualquier caso, la respuesta a la neogestión no aboga por el retorno a la Administración burocrática tradicional o por abandonar la línea de la eficiencia, logro indudable de la NGP, sino por potenciar los aspectos relacionados con la efectividad y la eficacia indirecta, es decir, los efectos no buscados de la acción organizativa (Meunier, 1993) o la eficacia social (D'Amico, 1992). Así, el ciudadano aparece como el eje central de la actuación pública, pero no en el sentido que señalan los movimientos de la calidad, sino como referente desde el que la actuación pública cobra sentido. Se trata de rehumanizar la función pública y la política, de retornar la ciudadanía al usuario de los servicios públicos y de recordar el significado real de servicio y servidor públicos.

Esta nueva teoría sobre la Administración partiría de la necesidad de servir para el fortalecimiento de la democracia representativa y sus principios, para lo que asumiría algunas de las aportaciones de los enfoques que se han ido

sucediendo en las últimas décadas y construiría un conjunto unificado de valores, asuntos y principios que reflejen la realidad actual, inspiren a los funcionarios públicos y ofrezcan una respuesta satisfactoria a las necesidades y las expectativas de los ciudadanos.

Dicha nueva teoría debe partir del concepto de bien común, concretado en una renovada alianza entre el poder público y los ciudadanos que fortalezca las ideas de ciudadano y de ciudadanía como referentes de la actuación pública y como nueva manera de relación entre el Estado y la sociedad, en la que el primero asume un liderazgo responsable y una implicación activa en el logro del bien común y la segunda se involucra en la marcha de aquel. Es la contraposición entre persona/ciudadano y ejercicio del poder la que da lugar a la evolución del concepto de democracia (Arenilla, 2010). Esta evolución del bien común, que supone una implicación activa de los ciudadanos en su consecución, se encuentra en los fundamentos de las corrientes de innovación social y de la sociedad de bienestar.

A continuación se van a revisar algunos de los elementos que conforman la Administración Pública desde el enfoque de que todos ellos deben coadyuvar a fortalecer la democracia y la relación entre el ciudadano y su Administración Pública.

1.7.1. El ciudadano

La evolución de administrado (ciudadano sometido a la ley) a cliente (ciudadano sometido al mercado) y a ciudadano participativo (ciudadano que es tal si participa y se implica personalmente en las prestaciones de los servicios públicos) no solo muestra los distintos enfoques teóricos sobre la Administración Pública —burocracia, NGP, gobernanza—, sino que además señala la evolución de las formas en las que se ejerce la dominación con el fin de lograr el consentimiento del ejercicio del poder.

La ciudadanía hace referencia a cómo los individuos en una sociedad contribuyen a lograr el bien común, a qué instituciones políticas se otorgan y a cómo las controlan y participan en ellas. Así, la relación de los ciudadanos con los servicios públicos no es la de usuarios, sino la de conformadores de las instituciones que los prestan y legitimadores políticos de estas.

1.7.2. La buena Administración

El derecho a una buena Administración —recogido en disposiciones normativas y en numerosos códigos de buen gobierno, éticos o de conducta, en los que se observa un enfoque integral y sistemático de la buena Administración, más

allá de las medidas concretas reformadoras— se inscribe entre los derechos de ciudadanía del Tratado de la Unión Europea. Este derecho cívico conlleva implantar sistemas de control y de evaluación de los servicios y las actuaciones públicos y la participación en ellos de ciudadanos individuales y agrupados, pues el derecho se corresponde, para el gobierno y los servidores públicos, con el deber de una buena Administración, con el fin de limitar su discrecionalidad y de fortalecer la democracia. El derecho se concreta en una serie de principios para alcanzar una gobernanza más democrática y legítima: apertura, participación, responsabilidad, receptividad, eficacia, coherencia, objetividad, imparcialidad, legalidad, transparencia, equidad y eficiencia (COM, 2001).

El fin de la gestión pública es lograr la aceptación por el ciudadano de la dominación propia del poder político para conseguir la integración social y su legitimación. Para que esa dominación, ejercida principalmente por la Administración Pública, sea consentida, ha de ser democrática, o lo que es lo mismo, ejercida tomando como referencia el bien común. Este bien común se concreta en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y sus referentes de actuación pública y en la mejora efectiva de su vida, la de las organizaciones sociales y las empresas. No puede haber una buena sociedad sostenible sin una buena Administración y esta no puede existir sin ciudadanos virtuosos (Prats, 2010: 49).

1.7.3. El interés público

Si la Administración Pública actúa con unos referentes que no van más allá de los principios de conducta, ofrecerá un liderazgo social débil y probablemente esté condenada a ser gobernada por líderes políticos débiles.

La renuncia del poder público a ejercer un liderazgo social efectivo y su voluntad de compartirlo con redes de diversos intereses impiden ofrecer a los ciudadanos un sentido de pertenencia a la comunidad y pueden excluir a la mayoría de ellos de la determinación del bien común al quedar identificado el ciudadano únicamente como aquel que participa en las redes de gobernanza.

No es válida la construcción del interés general por la simple adición de intereses particulares. Es preciso que el poder haga previamente públicos esos intereses particulares y los institucionalice en un proceso inclusivo y selectivo que excluya otros intereses y grupos. Este proceso presentará un sesgo participativo (Navarro, 2000) en la elección de los actores sociales que vayan a intervenir en los procesos públicos.

Y es que, frente al interés general, aparece el interés público, basado en valores compartidos, como la justicia, la participación pública y la deliberación

(Denhardt, 2007). El interés público requiere de una ciudadanía fuerte frente a los poderes públicos, que han de guiar su actuación por la búsqueda y el desarrollo del bien común, del bienestar de la comunidad en su conjunto, del espíritu de servicio y el compromiso con los ciudadanos. Los responsables públicos deben autolimitar su poder mediante una transparencia activa; unos mecanismos de rendición de cuentas ante los ciudadanos, empoderándolos; la puesta en marcha de instrumentos que favorezcan la deliberación ciudadana; y la participación inclusiva y representativa.

1.7.4. Responsabilidad y rendición de cuentas

La publicación de información sobre la gestión del riesgo y sus auditorías, la aprobación de códigos de buen gobierno y de conducta, el establecimiento de mecanismos de evaluación del rendimiento interno y externo de la Administración, la implantación de cartas de servicios con mecanismos periódicos de evaluación y la información sobre el rendimiento del presupuesto, tanto sobre sus resultados como sobre su impacto, son medidas —algunas de ellas coincidentes con los mecanismos de la transparencia— necesarias para exigir la responsabilidad de los poderes públicos.

Esta responsabilidad —que aparece en la actualidad como una necesaria autolimitación de los poderes públicos con el fin de lograr la legitimidad, el consentimiento ciudadano y el fortalecimiento de la democracia— implica rendición de cuentas, *accountability*—en su significado de control por organismos del gobierno y parlamentarios, por los electores y por los ciudadanos— y obligación de suministrar la suficiente información a los ciudadanos para que se favorezca un debate de calidad sobre las políticas y las actuaciones públicas.

La legitimidad del sistema democrático descansa en la transparencia del itinerario iniciado con el voto depositado por el ciudadano en la urna y concluido en la acción pública que se ejerce sobre el ciudadano. Existe un itinerario ascendente de legitimidad y otro descendente de responsabilidad, que se alimentan el uno del otro. Si el circuito se rompe, el ciudadano puede llegar a percibir una actuación ilegítima, lo que podría causarle insatisfacción política, desconfianza, desafección e incluso abstención y, en consecuencia, producir la pérdida de legitimidad del sistema democrático.

En este nuevo significado de responsabilidad, la Administración y sus empleados públicos han de comprometerse con el modelo sostenible de desarrollo y con una mayor responsabilidad moral en su actuación con el fin de satisfacer las necesidades humanas fundamentales (Dwivedi y Henderson, 1999); sin olvidar el impulso de una nueva cultura cívica.

1.7.5. La transparencia

La transparencia, con la consecuente mejora de la información (pues para que este principio sea efectivo se requiere el concurso activo de los poderes públicos con el fin de que sus procesos de decisión y ejecución sean más visibles y entendibles para todos), permite incrementar el control y la evaluación de los poderes públicos, y especialmente de la Administración Pública. Si el principio de responsabilidad implica una autolimitación del poder político, el de transparencia supone el empoderamiento de los ciudadanos con la misma finalidad. De este modo, la transparencia es un instrumento de fortalecimiento de la ciudadanía y, por tanto, de la democracia

No solo contribuye a mejorar la educación cívica de los ciudadanos y a aumentar la calidad del voto, el debate público y la participación efectiva en los procesos de las políticas públicas, sino que además es un potente instrumento transformador de la gestión pública al iluminarla y hacerla más visible a los ciudadanos, que pueden así conocer los referentes de actuación y los intereses de los poderes públicos y de los políticos y de los administradores y de los grupos de interés y, en consecuencia, pedir cuenta de ellos.

Frente a los procesos modernizadores, adoptados internamente por el bloque Gobierno-Administración Pública, la transparencia brinda mecanismos de cambio provenientes del exterior y de empoderamiento de los ciudadanos individuales y los grupos organizados.

1.7.6. La nueva Administración

El ciudadano desea que la Administración se alinee con sus valores y sus necesidades, por lo que es preciso describir la gestión pública desde su óptica.

Es necesario intervenir en un nuevo escenario de valores emergentes con el fin de que las instituciones políticas superen el estereotipo negativo que tienen entre los ciudadanos (Arenilla, 2003a: 240).

Los nuevos referentes finalistas de actuación en el ámbito público se completan con otros intermedios o de proceso (Arenilla, 2003a):

1. La planificación de las actuaciones públicas, con el fin de que sea posible que el ciudadano pueda exigir la rendición de cuentas a sus responsables políticos.
2. El nombramiento de los altos responsables de gestión —con capacidad de ella y de asunción de riesgos— de entre expertos en el área que van a ocupar.

3. La evaluación y la exigencia de responsabilidades a los altos responsables de la gestión pública por su actuación.
4. La información al ciudadano no solo de las asignaciones presupuestarias al comienzo del ejercicio, sino también del destino de los fondos públicos con el objeto de poder debatir sobre las prioridades de gasto.
5. La regulación eficaz de las ayudas públicas.
6. La reducción del gasto ordinario —entendido como meramente consuntivo, suntuario o no justificado socialmente— y de las cargas fiscales.
7. La escucha atenta, veraz, de los ciudadanos por los políticos y los directivos públicos.

El cumplimiento de los referentes de actuación finales e intermedios de este nuevo paradigma permitiría a los ciudadanos satisfacer aquellas necesidades y aquellas expectativas depositadas en las instituciones políticas y administrativas, algo que no logran de forma suficiente actualmente las políticas reformadoras orientadas preferentemente a mejorar la eficacia y la calidad de los servicios públicos, pues esas necesidades, esas expectativas, se ubican en un ámbito distinto al de la eficacia y la racionalidad.

En este nuevo enfoque teórico de la Administración se trata no de tener como referente final la eficacia, la eficiencia o la calidad, sino de actuar en el ámbito propio de las emociones, en el que se encuentra el premio de la confianza ciudadana en el sistema político, en la democracia, en las instituciones públicas y en sus integrantes; una mayor calidad de vida; y el orgullo profesional para los empleados públicos (Arenilla, 2003a).

Hay que atender ya la percepción que el ciudadano tiene, con sus expectativas, de su posición en la sociedad y en el sistema político; hay que atender la esfera de las emociones buscando la efectividad de la Administración y de la sociedad, pues es en esa esfera donde se sitúa preferentemente la política. De ahí que se pueda afirmar que reformar la Administración es reformar la sociedad y que los procesos reformadores son políticos porque su fin es transformar la sociedad.



DESAFECCIÓN POLÍTICA

Según el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española (<http://www.rae.es>), por *desafección* se entiende *mala voluntad*. Otras acepciones del término, más en sintonía con el contenido de este trabajo, se refieren a *falta de afecto*, *falta de adhesión*, *oposición*, *aversión* o *enemistad de algún individuo o grupo hacia alguien o algo, especialmente hacia un régimen político*.

En general, la desafección viene motivada por el pesar o dolor que tienen los individuos o colectivos cuando no se alcanzan las expectativas previstas. Muchas son las causas (económicas, sociales, políticas, culturales, etc.) que provocan la desafección de los individuos o colectivos hacia ideas, personas o sistemas. En lo que sigue, se va a analizar con más detalle la conocida como «desafección política», esto es, la desafección hacia los actores políticos y sus actuaciones, lo que finalmente se refleja en la desafección hacia la propia democracia como elemento integrador de la actividad política.

La persistente crisis económica que vivimos ha hecho que se acentúe la desafección política. No obstante, a pesar de ser de gran importancia, los aspectos económicos no son los únicos ni, posiblemente, los más determinantes. La crisis actual es en gran medida una crisis de valores democráticos e incluso de modelo de democracia, razón por la que es necesario subsanar el problema si no se quiere que el daño ocasionado a la propia democracia sea irreversible.

2.1. POLÍTICAS DE CRISIS

Atendiendo al barómetro de enero del 2014 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), operamos en un entorno donde la situación económica es percibida por más de un 85 % de los ciudadanos como mala o muy mala. En cuanto a la percepción de la situación política, más del 80 % cree que es mala o muy mala. La clase política y los partidos son vistos como uno de los principales problemas que existen actualmente en España, solo superados por el desempleo, el fraude y la corrupción y la economía. La percepción de los ciudadanos en cuanto a la actuación de los políticos viene a corroborar este dato, ya que el 88 % declara que el presidente del Gobierno le produce poca o muy poca confianza y las valoraciones de los ministros no superan el 3,1 sobre 10 de nota media.

La lucha contra la corrupción política aparece como el segundo objetivo más importante tras la lucha contra el paro. La mayoría de españoles concibe a la sociedad como poco democrática (43 %), poco desarrollada económicamente

(60,8 %), tolerante (42 %), poco religiosa (54,6 %), poco conflictiva (48 %) y poco igualitaria (53,5 %).

En los últimos años, acentuada por la situación económica y política, se ha acrecentado la desafección de los ciudadanos hacia la política. La falta de anticipación de la crisis por parte de políticos y algunos economistas y la gestión que de esta se está haciendo en opinión de los ciudadanos aumenta el distanciamiento de estos hacia la política. Si bien el origen de la crisis es financiero, provocado por ciertas prácticas con respecto a los tipos de interés, que por razones de índole política derivaron en el diseño de productos financieros de alto riesgo, también debemos tener en cuenta que estos productos tenían un soporte administrativo de los órganos de control técnico nombrados o dirigidos por políticos.

Es en este contexto donde se comienza a desarrollar un importante debate sobre las reformas estructurales que requieren las Administraciones Públicas, centradas hasta ahora en la gestión urgente de la crisis, concretamente en medidas vinculadas al objetivo de estabilidad presupuestaria en el sector público. No obstante, las políticas de ajustes de gasto y replanteamiento de las fuentes de ingreso trascienden la cuestión coyuntural.

Aparece una nueva manera de gestionar la crisis, diferente a la de otras recesiones, vinculada a los cambios político-institucionales producidos en los últimos años. La pertenencia de España a la eurozona ha introducido un factor de rigidez, imprevisto a la hora de asumir los tratados de incorporación al euro, que obliga a afrontar las crisis económicas de una forma muy distinta a como se afrontaron otras crisis en el pasado. Con la aplicación de la teoría *keynesiana* en las finanzas públicas, el tratamiento habitual de los déficits públicos en las economías occidentales había consistido en su financiación mediante devaluaciones de la moneda, que, tras el ajuste, restaurarían la competitividad. Eran soluciones drásticas que reducían la capacidad de compra de la ciudadanía y el nivel de vida, pero evitaban al político tener que tomar decisiones impopulares como recortes nominales de pensiones o salarios o despidos.

La crisis se resolvía a corto plazo con un reparto general de la carga fiscal, que operaba como un impuesto, pero que al ser extendida a toda la población no generaba agravios en ningún sector concreto y cuya responsabilidad podía ser fácilmente atribuida a los actores económicos extranjeros o a la marcha general de la economía. Esto último, dado el desconocimiento de las complejas cuestiones macroeconómicas por la mayor parte de la población, se conseguía con relativa facilidad.

A través de la inflación, bajando en términos reales salarios y pensiones, que convenientemente eran ajustados por debajo de la inflación, se producía el ajuste y mediante este artificio se solventaban a corto plazo los problemas y la responsabilidad se diluía, de manera que se evitaban cambios en la estructura general del Estado y recortes impopulares. Este proceso tenía un bajo coste político ya que no era necesario afrontar reformas de calado ni asumir recortes selectivos que llevasen a protestas y malestar en los colectivos implicados, muchos de ellos próximos a los ámbitos donde se decidían las políticas, ya que gran parte de la clase política española tiene su origen en la función pública.

Todo esto cambia con la entrada de España en la eurozona. La política macroeconómica está dirigida por el Banco Central Europeo, que tiene el mandato claro de controlar la estabilidad de precios, para lo cual cuenta con una sustancial independencia. El Banco Central Europeo, por su propia definición y por sus propios objetivos, no atiende a las demandas de financiación de un país. De esta manera, el Gobierno español no puede recurrir a la creación de dinero nuevo para resolver los problemas derivados de incurrir en déficits excesivos. Estas políticas son opuestas a las del Banco Central, que cuenta con poderosos aliados en su negativa a tolerar las políticas deficitarias. El euro opera, de hecho, como un corsé que impide las desviaciones presupuestarias a gran escala, aun en situaciones de profunda crisis económica como la actual.

2.2. SISTEMA POLÍTICO Y DESAFECCIÓN

2.2.1. Desafección política

a. Concepto y tipos

En general, la desafección política es un sentimiento subjetivo de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, en los políticos y en las instituciones democráticas que genera distanciamiento y alineación, pero sin cuestionar la legitimidad del régimen político. Es la insatisfacción o descontento con el gobierno y sus políticas. En lo que sigue, se va a analizar con más detalle la conocida como desafección política, esto es, la desafección hacia los actores políticos y sus actuaciones. Di Palma (1970) entiende por desafección política cierto alejamiento o desapego de los ciudadanos con respecto a su sistema político.

En los últimos años, la desafección política ha venido provocada, entre otros motivos, por la falta de un modelo de desarrollo económico sostenible que permitiera mantener y mejorar, en la medida de lo posible, los niveles

de bienestar social alcanzados. En el análisis de la desafección política se van a distinguir tres perspectivas estrechamente relacionadas: desafección ciudadana hacia la política y la Administración Pública; desafección social hacia la política y la Administración Pública; y desafección política en la sociedad del conocimiento. A estas habría que añadir la desafección política correspondiente a los empleados públicos, que afecta a la motivación, a la implicación y a la comunicación. Estos aspectos son desarrollados en el Capítulo 7 al tratar la gestión de personas.

A grandes rasgos, para solventar la desafección política se sugiere la fijación de:

- ▶ Unos objetivos que respondan apropiadamente a las demandas y las necesidades de los ciudadanos y de la sociedad a la que pertenecen.
- ▶ Un calendario para la consecución de las metas marcadas para estos objetivos que sea realista y fiable.
- ▶ Un comportamiento ético de la clase política.
- ▶ Un modelo de organización política que responda a los nuevos retos sociales.

b. Formulación y alcance del problema

En un marco global como el que nos rodea, son muchos los aspectos que influyen en la gestión nacional de lo público. Por un lado, están los factores asociados a la economía propiamente dicha (capital, recursos y conocimientos) y, por otro, los actores relevantes en el marco internacional (naciones, entidades supranacionales y subnacionales). Como el estudio en profundidad de estos aspectos supera el alcance de este documento, en lo que sigue se van a comentar solo aquellos aspectos contemplados como los más relevantes en la desafección ciudadana según las últimas encuestas del CIS.

Como reflejan las numerosas manifestaciones que invaden el panorama nacional todos los días, durante los últimos años se está produciendo una creciente desafección política muy peligrosa para los fundamentos sociales de la democracia misma.

Democracia y desafección están muy vinculadas al diseño de la Administración del futuro. La *efectividad* (hacer lo correcto) de la Administración Pública, entendida como identificar correctamente los aspectos o criterios relevantes para resolver los problemas, viene estrechamente determinada por la calidad de su democracia, y un claro indicador de la calidad de esta es la desafección política. Obviamente, puede conseguirse una Administración Pública eficiente (hacer correctamente las cosas) y *eficaz* (alcanzar las metas fijadas), y que no sea efectiva porque los criterios contemplados para resolver los problemas no

sean los apropiados. En este caso, se está pagando un «doble coste social»: el asociado a la consecución de la eficiencia y de la eficacia y el correspondiente a tener que rehacer todo para abordar el verdadero problema.

Para evitar esta situación, es necesario disponer del modelo de democracia más acorde con cada momento de la historia y con cada contexto (en este caso, la sociedad del conocimiento); los índices de desafección política existentes hacen que el actual modelo de democracia esté fuertemente cuestionado.

De ahí que el análisis de las causas que provocan la desafección sea un punto de partida para la mejora de la democracia y, con ello, para la mejora de la Administración Pública. En ese sentido, a la hora de analizar las causas de la desafección ciudadana se va a comenzar planteando en términos muy generales los retos y las necesidades de la democracia en el contexto de la conocida como sociedad del conocimiento. Seguidamente, se sistematiza el estudio de las causas que han provocado la desafección política en la sociedad del conocimiento. El trabajo analiza con especial detalle la perspectiva de los ciudadanos desde tres dimensiones: el contexto, los actores y la gobernanza.

2.2.2. Causas de la desafección

2.2.2.1. Desafección ciudadana hacia la política y la Administración Pública

A.1. Contexto

En relación con esta dimensión, teniendo en cuenta el contexto, vamos a considerar tres aspectos para los que, tras un breve análisis del problema, se plantean medidas para superarlo. Estos aspectos son la injerencia externa, la desigualdad y la pobreza.

a. Injerencia externa

En un marco global como el que nos rodea, son muchos los aspectos que influyen en la gestión nacional de lo público. Por un lado, están los factores asociados a la economía propiamente dicha (capital, recursos y conocimientos) y, por otro, los actores relevantes en el marco internacional (naciones, entidades supranacionales y subnacionales).

A pesar de ser para muchos las relaciones entre el poder económico y el político la causa más destacada en estos momentos de crisis económica y a la que se le va a dedicar un análisis algo más detallado, esta puede encuadrarse en un contexto más general que se refiere a la influencia externa en la gestión de los asuntos nacionales.

Estudios como el *Informe sobre la Democracia en España 2012* señalan la corrupción política y el desplazamiento de la toma de decisiones fuera del ámbito nacional. Un ejemplo claro de este desplazamiento de la toma de decisiones es el tutelaje que ejerce la troika sobre países como Irlanda, Portugal, Grecia o Italia. La troika (formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional) estudia la situación económica de cada uno de los países, indica qué medidas y reformas económicas debe llevar a cabo para sanear las cuentas y ofrece la financiación correspondiente a cambio de aplicar las medidas indicadas. La confianza y el crédito son esenciales para el propósito democrático. El crédito es la autoridad que le damos a nuestras instituciones representativas y a nuestros líderes y actores. Se convierte en la justificación o el amparo de la cesión de soberanía que hacemos en nuestros procesos democráticos, por lo que tiene que ver con las expectativas. El sistema genera unas expectativas que, si se ven truncadas, afectan al crédito y, por tanto, desatan la desconfianza (Llera, 2012).

En esencia, la denominada influencia económica no lo es en sentido estricto. Es más una injerencia política supranacional provocada por la intervención de sus órganos de control. Para evitar la denominada injerencia del poder económico en el poder político nacional, es necesario limitar el endeudamiento de los Estados. De esta manera tendrán autonomía en su gestión, ya que no requerirán recursos económicos externos para su funcionamiento, o, si los requirieran, podrían ser financiados convenientemente. Sería conveniente adquirir, por parte de los políticos, un compromiso de equidad intergeneracional que no trasladase a las generaciones futuras deudas presentes, lo cual implica una actuación a largo plazo para la que sería necesaria un acuerdo cualificado en el parlamento respectivo.

b. Desigualdad y pobreza

Dos aspectos del contexto que condicionan la percepción de desafección política de la ciudadanía son la *desigualdad económica* y la *pobreza*. Asociado al concepto de pobreza, se puede afirmar que no hay mayor pobreza que la ignorancia (falta de información), aunque en la sociedad del conocimiento sería más correcto decir (Moreno, 2009) que «no hay mayor pobreza que la falta de formación», entendida como la falta del conocimiento necesario para interpretar convenientemente la información en un dominio específico. Esta idea de pobreza asociada a la formación está estrechamente relacionada con las tres limitaciones cognitivas

del ser humano: falta de información, falta de formación y falta de un tratamiento racional de lo emocional.

La importancia que tiene en la sociedad del conocimiento el factor humano está provocando una mayor consideración en la toma de decisiones de lo subjetivo, lo intangible y lo emocional. Para que estos aspectos puedan ser contemplados de manera científica, es preciso que la aproximación técnica seguida en la toma de decisiones permita un tratamiento objetivo de lo subjetivo o, si se prefiere, un tratamiento racional de lo emocional (Moreno, 2003a).

Para evitar la desigualdad y la pobreza, es necesaria una gestión eficaz de los políticos que garantice unos ingresos apropiados para la ciudadanía y, sobre todo, que incida particularmente en la formación y el aprendizaje de los ciudadanos. Para ello, la Administración deberá contemplar todo lo relativo a la extracción, la creación, la representación y la gestión del conocimiento derivado de la resolución de los problemas complejos que se presentan en la toma de decisiones públicas referidas al gobierno de la sociedad. Hay que tener presente que «No hay democracia sin libertad ni libertad sin conocimiento».

A.2. Actores de la desafección ciudadana

Con relación a la segunda dimensión, los actores políticos, se van a analizar solo los más destacados al hablar de la desafección ciudadana: políticos, partidos y sindicatos.

a. Los políticos

Según el barómetro del CIS de enero del 2014, los políticos son el cuarto problema más grave para la ciudadanía tras el paro, la corrupción y el fraude y los problemas de índole económica. Para mejorar la confianza de los ciudadanos en los políticos, se va a analizar qué aspectos asociados a estos han motivado la desafección política y qué medidas pueden implementarse, fundamentalmente a corto plazo, para solventarlos.

La corrupción y los valores éticos y morales

Como «corrupción (política)» se entiende la utilización de las funciones y los medios de la Administración Pública en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores o representantes.

En España, desde la entrada en vigor del actual sistema democrático, han sido numerosos los casos de corrupción que han salpicado a los grandes

partidos del espectro parlamentario. Como en todo sistema, el comportamiento de sus líderes se traslada al resto de sus elementos. De ahí que el comportamiento de los representantes debiera ser impecable. La política tendría que ser contemplada como una virtud cívica, como un acto de servicio hacia los ciudadanos y la sociedad.

Para solventar el problema de la *corrupción*, deberían seguirse tres vías en paralelo:

1. Una acción educadora/formadora en la sociedad que pusiera en valor los comportamientos honrados mediante su reconocimiento social en un entorno de valores éticos universales, acompañado de incentivos tangibles.
2. Una acción reguladora que limitara el periodo de estancia en los cargos políticos y modificara su acceso.
3. Una acción sancionadora, esto es, la fijación de una serie de medidas sancionadoras que sean ejemplarizantes para evitar comportamientos deshonorosos.

Privilegios de los políticos

Uno de los motivos que más están incidiendo en la desafección ciudadana y están provocando el creciente distanciamiento entre representados y representantes es la percepción de los ciudadanos sobre el disfrute de ciertos privilegios por parte de los políticos. La desafección ciudadana se acrecienta ya que la ciudadanía percibe que la mayoría de los políticos actuales no se dedican a la actividad pública con la intención de mejorar la sociedad, sino para mantener una posición dominante de los partidos que los aúpan a los puestos y para obtener unos privilegios individuales que difícilmente podrían conseguir fuera de la política.

Para que la actividad pública pueda considerarse una «virtud cívica», como en la Grecia clásica, es preciso:

- ▶ Reducir todo tipo de privilegios que disfrutaran los políticos durante el periodo de su mandato y una vez finalizado este.
- ▶ Que la legislación evite toda discriminación positiva de los políticos, salvo las necesarias por el tipo de trabajo desarrollado.

Capacidad de gestión

Hasta la fecha, el acceso a los puestos políticos no ha tenido ningún tipo de restricción. No se ha exigido ninguna cualificación, ni relativa a la formación ni a los valores. Todo el mundo ha podido dedicarse a la política sin otra evaluación de su actividad que la proporcionada, en general, por las urnas cada cuatro años.

Para contribuir a la capacitación de los políticos, se propone:

- ▮ Requerir determinadas competencias profesionales para ejercer cada cargo público.
- ▮ Fortalecer las líneas de formación de dirigentes políticos.
- ▮ Responsabilizar a los cargos electos de sus acciones.
- ▮ Evaluar el desempeño de los responsables políticos.

b. Partidos políticos

Los partidos políticos son uno de los actores principales en el sistema político español. El papel que se les otorga a los partidos políticos a través de la Constitución es expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y la manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política. Dicho de otra manera, a los partidos, en su labor de representación y gobierno, les corresponde garantizar los objetivos a largo plazo del Estado a través de la iniciativa legislativa acotando el estatus político de los representantes al periodo para el que han sido elegidos y equilibrando los objetivos a corto plazo que persiguen los ciudadanos.

Sin embargo, actualmente la mayoría de la ciudadanía percibe que la principal motivación de los partidos políticos está orientada a sus propias necesidades y que dejan de lado las necesidades de los ciudadanos. Esta situación, en la que los partidos no dan respuesta a los *inputs*, aparte de generar desafección ciudadana, desde el punto de vista económico está provocando impactos negativos, ya que la financiación está resultando más costosa por la incertidumbre generada.

Para evitar que la actuación de los partidos contribuya a generar desafección política, se requieren gobiernos más participativos, abiertos, conectados y transparentes, así como orientados a la lealtad institucional.

c. Sindicatos y organizaciones patronales

Otros de los actores, muy relacionados con los anteriores, dentro de nuestro sistema político son los sindicatos y las organizaciones patronales, los cuales tienen un papel activo en los *inputs* del sistema político. La valoración de los ciudadanos con respecto a los sindicatos es, en términos generales, más positiva que la que otorgan a los partidos políticos. La confianza que producen los sindicatos en los ciudadanos ha variado a lo largo de los últimos diez años. De esta manera, el porcentaje de personas que expresaban tener mucha confianza en los sindicatos pasa de un 4,3 % en el 2003 a un 6,3 % en el 2005 y baja progresivamente hasta el 1,9 % en el 2010. Este dato se relaciona directamente con el porcentaje

de ciudadanos que declara que los sindicatos no le producen ninguna confianza; del 20,8 % en el 2003 desciende al 20 % en el 2005 y sube progresivamente hasta el 41,5 % en el 2010. La escala ideológica en la que se sitúan los ciudadanos determina cuál es la función por la que valoran a los sindicatos y determina el porqué de la desafección. Así, aquellas personas que se sitúan en la escala en puntuaciones de derechas valoran a los sindicatos por las trabas que efectúan a las medidas que se tienen que adoptar por parte del Gobierno y los que se sitúan a la izquierda valoran sus formas de actuación, que consideran que están desfasadas.

Con el fin de que los sindicatos y la patronal no contribuyan a alimentar la desafección política, es preciso rediseñar su papel en la nueva sociedad y redefinir sus modelos de financiación.

A.3. Gobernanza

La gobernanza, al hablar de la desafección política, se refiere al modelo seguido o, si se prefiere, a la actuación de los políticos y de las instituciones en el modelo de democracia actualmente existente. En el marco de la sociedad del conocimiento, cuando se habla de gobierno electrónico (e-gobierno), se entiende la aplicación de las TIC en la Administración Pública. En este contexto, se distinguen, a su vez dos ámbitos: Administración electrónica (e-Administración) y Gobernanza electrónica (e-Gobernanza).

La *e-Administración* se refiere, básicamente, a la oferta de servicios por parte de la Administración e incluye los cuatro primeros niveles de la propuesta de Hiller y Bélanger: información, comunicación, transacción e integración. La *e-Gobernanza* incluye el quinto y último nivel de esa misma propuesta y se refiere, básicamente, a la participación en las decisiones políticas, esto es, a la incorporación de la capacidad creativa de todos los individuos interesados en la resolución de los problemas complejos que se presentan en las decisiones públicas relativas al gobierno de la sociedad. En este último nivel se incluirían tanto la e-democracia como la e-cognocracia (Moreno, 2003b) o democracia de la sociedad del conocimiento.

Uno de los problemas intrínsecos a la propia evolución del ser humano es la determinación del sistema político que mejor responda a sus necesidades en cada momento de la historia. No es un problema nuevo. Desde los clásicos griegos como Platón, pasando por los pensadores árabigos del Medioevo como Ibn Jaldún, hasta los más recientes modelos de democracia, han sido muchas las propuestas de modelos de participación ciudadana apropiados a cada tiempo (García y Moreno, 2008). Con el desarrollo de las TIC acaecido durante los últi-

mos años, se han producido una serie de cambios filosóficos, metodológicos y tecnológicos que han llevado a la aparición de nuevos valores y nuevas necesidades, relativos al gobierno de la sociedad, que no están siendo convenientemente atendidos por el actual modelo de democracia representativa o liberal.

A pesar de ser reconocido como el menos malo de los modelos de democracia, muchas son las limitaciones que puede presentar la democracia representativa, entre las que destacan la participación puntual, las listas cerradas, el control de listas por los partidos, la «profesionalización» de la política, el sistema electoral, el uso indebido de la delegación dada a los representantes o los incumplimientos electorales justificados en pactos entre partidos. Estas limitaciones se pueden resumir, básicamente, en falta de participación y control por parte de los ciudadanos y en falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de los políticos (Moreno, 2006; Moreno-Jiménez, Pérez-Espés, Velázquez, 2013).

Para solventar estas dificultades, se ha propuesto un nuevo modelo de democracia, conocido como *e-cognocracia*. Basada en el evolucionismo de los sistemas vivos, la *e-cognocracia* utiliza la decisión multicriterio como soporte metodológico, Internet como soporte tecnológico y la democracia como elemento catalizador de la creación y la difusión del conocimiento. Mediante unos pesos que dependen del nivel del problema considerado, combinando la democracia representativa con la democracia directa o participativa, la *e-cognocracia* resuelve algunas de las limitaciones, respectivamente, de la democracia representativa (falta de transparencia, participación y control) y de la directa (populismo y falta de objetivos a largo plazo). Además, y más importante, permite la creación de una sociedad mejor, más formada, justa y cohesionada mediante la continua formación de sus ciudadanos en la resolución científica de los problemas planteados en el ámbito de las decisiones públicas referidas al gobierno de la sociedad. A diferencia de la democracia representativa, la *e-cognocracia* no excluye a ningún actor relevante en la resolución del problema y aprovecha la capacidad creativa e innovadora de todos.

Si la democracia tradicional viene caracterizada por la idea de «una persona, un voto» y por el hecho de que las ideas son filtradas por los partidos políticos, la *e-cognocracia* lo hace por la de «una persona, muchas ideas», que son filtradas por los ciudadanos a través de la Red. No busca, como la democracia tradicional, el «vencer con votos» (una persona, un voto), sino «convencer con argumentos» (una persona, muchas ideas). De ahí que el esfuerzo deba dirigirse hacia la difusión del conocimiento derivado

de la resolución del problema. Si por democracia se entiende el gobierno del pueblo, por cognocracia se entiende el gobierno del conocimiento. Pero este no es un conocimiento elitista en la línea de Platón, sino un conocimiento creado conjuntamente entre todos a través de la Red. Esta forma de actuar no excluye a ningún actor relevante en la resolución del proceso y favorece la capacidad creativa y la innovación de los ciudadanos.

2.2.2.2. Desafección social hacia la política y la Administración Pública

Relación entre el poder económico y el poder político

Para completar el estudio de la desafección política, se va a realizar un análisis desde una perspectiva social, entendido como sistema, que recoge una serie de aspectos y comportamientos arraigados en la sociedad. Aunque no es el momento para determinar cuál es la causa y cuál el efecto, lo que sí parece evidente es la estrecha relación entre la sociedad y sus políticos. Por un lado, los políticos son un reflejo de la sociedad y, por otro, la sociedad suele estar fuertemente influida por los comportamientos y las señales que envían sus dirigentes.

En España, la interdependencia entre el poder económico y el político se hace visible, por un lado, en la entrada de políticos en los consejos de administración de las grandes empresas del país una vez que abandonan el cargo y, por otro, en la financiación de los partidos. Estos dos hechos pueden condicionar la independencia, y con ello la actuación del poder político, a la hora de legislar y controlar el poder económico.

Para evitar esa falta de control por parte de los políticos, es necesario regular con más rigor, entre otros aspectos, el pase de los políticos a la actividad privada tras cesar en su función, en especial la entrada en los consejos de administración de las empresas, en particular en los de aquellas empresas con las que durante el ejercicio de su cargo han tenido algún tipo de relación comercial. Una posible tecla de cambio es la moratoria de cuatro años para las empresas con relaciones comerciales y uno para las restantes.

Relación entre el poder político y el poder judicial

La percepción por parte de la sociedad de una falta de independencia entre los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) aumenta la desafección política entre los ciudadanos. Es necesario incrementar el ámbito de actuación de los profesionales de la justicia. Para ello, los órganos directivos del poder judicial deben ser nombrados preferentemente por los propios profesionales de la justicia.

2.2.2.3. Desafección política en la sociedad del conocimiento

Se entiende por *sociedad del conocimiento* (Moreno, 2003a) un espacio para el ingenio, el talento y la creatividad del ser humano. En ella se busca:

1. Potenciar la comprensión y la comunicación (interconexión e interacción entre las personas).
2. Fomentar el aprendizaje y el desarrollo de la inteligencia.
3. Potenciar el consenso y la tolerancia.
4. Mejorar la convivencia y, en general, potenciar los atributos asociados a las personas.

Básicamente, la *sociedad del conocimiento* se centra en aspectos relacionados con el factor humano, tanto con atributos asociados al individuo (comprensión, imaginación, inteligencia, talento, creatividad, aprendizaje o formación) como con atributos asociados a la colectividad (consenso, acuerdo, tolerancia o inteligencia social). Para poder aprovechar las sinergias que ofrecen las dependencias y las conexiones entre los individuos dentro de una organización social, la *sociedad del conocimiento* aprovecha el potencial comunicativo y operativo que ofrecen las TIC. En síntesis, la *sociedad del conocimiento* busca la comprensión, la comunicación y el consenso o, si se prefiere, pretende potenciar la relación y la comunicación entre los individuos para mejorar la convivencia en un mundo de creciente complejidad.

Desde el punto de vista de las limitaciones cognitivas del ser humano, el objetivo de la *sociedad del conocimiento* no es, como ocurría en el pasado (sociedad de la información), el de suministrar información procesada, sino favorecer la formación continuada del individuo. El crecimiento exponencial de la información en la Red está provocando, por un lado, la existencia de unos individuos y de una sociedad cada vez más informados y, paradójicamente, por otro, pues cada vez es mayor la información desconocida, una mayor ignorancia de los individuos y de los sistemas en general. Para poder paliar esa ignorancia no hay otra vía que mejorar la formación, tanto individual como social. De esta forma se podrá discernir qué información es relevante en cada caso y, sobre todo, saber interpretarla convenientemente. La interconexión entre los individuos facilitará el establecimiento de una sociedad global del conocimiento que resalte el aprendizaje individual y social como esencia de esta y contemple el intercambio como un instrumento para apoyarlo. En este sentido, el papel de la Red y, en general, el de las nuevas tecnologías de la comunicación será el de favorecer ese espacio virtual común y global que potencie la creatividad, la imaginación, el diálogo, la comunicación y el intercambio y la puesta en común de ideas.

Conforme a la visión de la *sociedad del conocimiento* en el marco del evolucionismo de los sistemas vivos, la misión de un modelo de representación acorde es la de responder eficazmente a los nuevos retos y a las nuevas necesidades. Para ello, la nueva democracia debe ser una democracia cognitiva (o del conocimiento) orientada al continuo aprendizaje individual y social (solo subsisten los sistemas que aprenden y se adaptan al contexto) al tiempo que potencia la formación y el esfuerzo, lo que favorece el espíritu de superación de la ciudadanía y, en general, un cambio en la estructura axiológica. (Moreno, 2003b; García y Moreno, 2006; Moreno-Jiménez y otros, 2012, 2013).

En el marco de la sociedad del conocimiento, la desafección política ha venido provocada porque el modelo de participación ciudadana actualmente en vigor no responde a las necesidades de la sociedad del conocimiento.

La sociedad del conocimiento refleja la visión holística de la realidad: la interconexión de los actores con el contexto, esto es, la interconexión de lo local y de lo global, del individuo y del universo, en resumen de las partes y del todo. Requiere la utilización de redes y jerarquías que permitan:

- ▶ Integrar lo muy pequeño con lo muy grande.
- ▶ Capturar el dinamismo de la realidad incluyendo las preferencias de los actores y sus interrelaciones.
- ▶ Incorporar la incertidumbre.
- ▶ Añadir las interdependencias entre los factores.
- ▶ Facilitar la búsqueda del consenso, la cooperación y el diálogo.
- ▶ Favorecer el proceso de aprendizaje o proceso cognitivo, vital en los sistemas vivos.

Para mejorar el modelo de democracia se debe potenciar la comprensión y la comunicación; fomentar el aprendizaje y el desarrollo de la inteligencia; potenciar el consenso y la tolerancia; mejorar la convivencia y, en general, potenciar los atributos asociados a las personas. Los nuevos modelos de e-Gobernanza deberían orientarse hacia la creación y la difusión social del conocimiento al tiempo que potencian el esfuerzo, la formación, la equidad y permiten identificar a los líderes sociales. Existe, pues, un reconocimiento explícito a la capacidad y el mérito, lo que favorece el espíritu de superación de la ciudadanía.

Para que no se produzca «desafección política» hacia la democracia en la *sociedad del conocimiento*, se requiere que la democracia sea:

- 1. Efectiva**, para dar una respuesta conveniente a los problemas.
- 2. Participativa**, para poder incorporar los saberes de todos los actores implicados en la resolución del problema.

3. **Abierta**, para poder utilizar la información pública en una toma de decisiones informada.
4. **Conectada** (la Red, en general), para favorecer la comunicación, la cocreación y la codecisión entre los implicados.
5. **Transparente**, para que el ciudadano pueda llevar a cabo el control del sistema e implemente sistemas de rendición de cuentas.

El nuevo modelo de democracia planteado (democracia cognitiva o del conocimiento) posibilita un cambio en la estructura axiológica. De la búsqueda de una satisfacción inmediata, objetivo de la mayor parte de las sociedades occidentales, se propone la búsqueda de una satisfacción a largo plazo asociada con la acumulación de saberes y cualidades (García y Moreno, 2008). La creatividad, la innovación y la gestión del conocimiento son aspectos clave en este contexto, tanto a nivel macro como a nivel micro. Porter (1985) señala que el conocimiento, entendido como la interpretación de la información en un dominio, es la mayor ventaja competitiva en la empresa en estos tiempos. Esta idea debería trasladarse también a las Administraciones Públicas para buscar su efectividad.

Como ya se ha mencionado, la e-cognocracia posibilita un cambio en la estructura axiológica de la sociedad. Se pasa de la búsqueda de una satisfacción inmediata a la búsqueda de una satisfacción a largo plazo asociada con la acumulación de saberes y cualidades. En la sociedad del conocimiento, la riqueza se refiere fundamentalmente a los bienes intangibles asociados al ser humano.

Obviamente, estos bienes no pueden acumularse y transferirse a otra persona como si se tratase de bienes tangibles. Para poder destacar en esta nueva sociedad cognitiva, es preciso que el individuo se esfuerce continuamente en su formación. Esa mayor formación favorecerá la implicación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la construcción conjunta de una sociedad mejor mediante la cocreación y la codecisión.

En la sociedad del conocimiento, la riqueza no está tanto en los bienes tangibles como en los intangibles asociados al ser humano (inteligencia, talento, imaginación, creatividad, relaciones o amistades). Para poder destacar en esta nueva sociedad cognitiva, es preciso que el individuo se esfuerce en su formación. Los bienes tangibles acumulados por las familias tienen un valor relativo comparado con la actitud y la predisposición del individuo hacia su formación. Por decirlo de otra manera, en la sociedad del conocimiento se ofrece al propio individuo ser el verdadero protagonista de su devenir y se le permite implicarse en la toma de decisiones públicas relativas al gobierno de la sociedad y contribuir de esa forma a la construcción conjunta de un mundo mejor.

2.3. MEDIDAS DEL GOBIERNO Y DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA TRANSPARENCIA

El Gobierno de España aprobó en septiembre del 2013 el Plan de Regeneración Democrática. Su origen se encuentra en una propuesta del presidente del Gobierno en el debate sobre el estado de la nación y en una resolución parlamentaria ampliamente respaldada. Su finalidad es dotar de más control y más transparencia a la actividad pública. El informe contiene cuarenta medidas de regeneración democrática y lucha contra la corrupción planteadas como base de discusión política y propone reformar una decena de leyes y el Código Penal.

Las medidas políticas, jurídicas y de orden práctico se ordenan en tres bloques: el primero se dirige a reforzar el control de la actividad financiera de los partidos políticos; el segundo, a mejorar la regulación del ejercicio de cargos públicos, y el último, a optimizar las medidas penales y procesales en la lucha contra la corrupción.

Como desarrollo del plan, el Consejo de Ministros aprobó el 13 de diciembre del 2013 el informe de medidas penales y procesales que conforma el núcleo del Plan de Regeneración Democrática y el 21 de febrero del 2014, el Proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos y el Proyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

El primer proyecto reforma tres leyes (Financiación de Partidos, Partidos y Tribunal de Cuentas) para aumentar el control, la fiscalización, la transparencia y las obligaciones de los partidos políticos. El segundo proyecto cubre un vacío legal y crea más obligaciones, más control, más fiscalización y más transparencia para los altos cargos.

A lo largo de la legislatura 2011-2015 se han aprobado una serie de normas que afectan al régimen de financiación de los partidos políticos, a la legislación penal, a la transparencia y al buen gobierno. Así, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas, ha fortalecido la transparencia y el control de la ejecución presupuestaria al introducir nuevos instrumentos y nuevas medidas preventivas y correctivas.

La Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos reduce las subvenciones a los partidos políticos y regula los mecanismos de financiación de los partidos políticos y de sus fundaciones y sus asociaciones. Además, establece que las entidades de crédito no podrán condonar los créditos que tengan con los partidos políticos. Para ello se articulan una serie de medidas

directamente inspiradas en el principio de transparencia y que se concretan en obligaciones de publicidad activa y de notificación. Así, por ejemplo, se establece que los partidos políticos, las fundaciones y las asociaciones vinculadas deberán —una vez emitido por el Tribunal de Cuentas el informe de fiscalización que corresponda en cada caso— hacer pública determinada información de índole contable, preferentemente a través de su página web.

En materia penal, la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social establece un nuevo tipo para sancionar las conductas de ocultación, simulación y falseamiento de las cuentas públicas. Incluye a los partidos políticos y a los sindicatos dentro del régimen general de responsabilidad y suprime la excepción que figuraba en el Código Penal. Así, se supera la percepción de impunidad de estos actores de la vida política que trasladaba la anterior regulación. Además, incluye la sanción a la autoridad o al funcionario público que falsee la contabilidad, los documentos o la información de las Administraciones y las entidades públicas que deban reflejar su situación económica cuando ello se lleve a cabo de un modo idóneo para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa.

La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal persigue hacer cumplir de modo efectivo a las Administraciones Públicas el principio de estabilidad presupuestaria establecido en el artículo 135 de la Constitución española mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público y el análisis de las previsiones económicas. Para ello crea una autoridad fiscal que está destinada a ser un elemento clave del Gobierno a la hora de diseñar, implementar y evaluar las políticas fiscales, sobre todo en escenarios de crisis financiera.

Por su parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno tiene un triple objetivo: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y las entidades públicas; reconoce y garantiza el acceso a la información —regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo—; y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, lo que hace que sea una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública. Entre las medidas de buen gobierno, establece la revisión, la simplificación normativa y, en su caso, la consolidación normativa que formarán parte de un Plan de Calidad y Simplificación Normativa.

Además, se aprobaron una serie de leyes destinadas a reforzar la responsabilidad económica y financiera en el ámbito público, como la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público y la Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Esta ley se modifica, asimismo, mediante la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial en aspectos como, entre otros, el sometimiento a los controles ordinarios en materia presupuestaria, la elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y la eliminación de situaciones de bloqueo en el CGPJ.

Por lo que respecta a la actividad parlamentaria no legislativa, a raíz del debate sobre el estado de la nación del 2013 se aprobaron una serie de iniciativas fruto de una enmienda transaccional presentada por Unión Progreso y Democracia (UPyD), el grupo mixto y Convergència i Unió (CiU) a una propuesta del Grupo Popular. Entre esas iniciativas se encontraban las leyes a las que se ha hecho referencia. También se aprobaron la elaboración de un Pacto Ético entre las fuerzas parlamentarias respecto al tratamiento de los casos de corrupción y de los encausados; la elaboración de las proposiciones de ley que fueran necesarias para la inclusión de una serie de cambios en la legislación electoral, como modernizar las campañas electorales, la lucha contra el transfuguismo político, la mejora del voto de los españoles residentes en el extranjero o la reforma de la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular; la regulación de los grupos de presión o *lobbies* con medidas que clarifiquen cuáles pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites; la forma de aplicación a diputados y senadores de las normas de transparencia incluidas en la futura Ley Reguladora del Ejercicio de las Funciones Políticas, que establecerá un procedimiento concreto de publicidad de las declaraciones tributarias, de actividades y de bienes; y la puesta en marcha inmediata de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

Finalmente, en la Comisión de Reglamento del Congreso de los Diputados existe una ponencia encargada de elaborar una proposición de ley de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados desde abril del 2013 para mejorar su funcionamiento y para analizar propuestas de apertura a la sociedad en general.

2.4. INTERACCIÓN CON EL INFORME CORA

El ciudadano, para otorgar legitimidad a la Administración Pública, requiere como condición necesaria control del gasto, buena gestión, reducción de trámites y

coordinación entre unidades y entidades públicas. Que los responsables públicos no aborden este escenario implica ahondar la desafección de los ciudadanos y que estos no reconozcan el suficiente valor de las medidas relacionadas, por ejemplo, con el fortalecimiento democrático o la transparencia. El ciudadano considera esencial el control del gasto improductivo para otorgar confianza a los responsables públicos, junto con la planificación, la información del destino de los fondos públicos, la regulación eficaz de las ayudas, la capacidad de gestión y la asunción de riesgos, la evaluación y la exigencia de responsabilidades y la escucha «de verdad» a los ciudadanos.

Las propuestas que formula la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes de CORA encaminadas a la reducción de trámites y a la simplificación administrativa buscan la eficiencia, la buena gestión y la reducción o eliminación del gasto improductivo. Los resultados de estas medidas, a tenor de lo señalado anteriormente, no hay que cifrarlos principalmente en términos presupuestarios y financieros, aunque indudablemente pueden tener gran importancia, sino en la alineación necesaria de la actuación administrativa con las demandas ciudadanas sobre la gestión pública. La finalidad es lograr que las instituciones públicas logren una mayor legitimidad para que la actuación pública sea aceptada por los ciudadanos.

La Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes de CORA propuso la reducción del extenso parque automovilístico de la Administración estatal y el control de su gestión y buen uso. Entre las medidas que se están llevando a cabo se encuentra averiguar los vehículos prescindibles por falta de utilización o por estar obsoletos y el estudio de quién los utiliza, para qué, cuánto tiempo y cuántos kilómetros recorren al año, así como reconvertir, en su caso, al personal asignado a los vehículos.

Las medidas de eficiencia alcanzan también a la gestión global y unificada de los recursos disponibles y el mantenimiento de centros de edición e impresión. De los datos de las imprentas y los servicios de reprografía inventariados se desprende que la AGE posee, en general, una red de imprentas poco modernizadas y gestionadas de manera atomizada, lo que provoca sobrecostes o subcontrataciones.

La Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes también propuso la estandarización y la homogeneización de los medios aéreos y marítimos que deban adquirirse en el futuro en sustitución de los actualmente operativos. Igualmente, señaló que deberá actuarse en estrecha coordinación respecto de aquellos medios que sea necesario adquirir y que sean susceptibles de proporcionar múltiples capacidades para beneficiar a varios organismos estatales simultáneamente.

CAPÍTULO

3



PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Han sido varias las teorías que desde las perspectivas de las crisis económica, financiera y presupuestaria del Estado han propuesto soluciones como la reducción o la reinversión del estado de bienestar. Al margen de los debates teóricos, la Administración Pública es una provisor de bienes y servicios y, como tal, debe ser eficiente y eficaz. La actividad de provisión de la Administración se puede equiparar a la de toda empresa, que tendrá éxito si es capaz de ofrecer un bien o servicio que satisfaga a sus clientes al menor coste.

3.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ORGANIZACIÓN

A través de la teoría económica y de la administración de empresas, se buscarán aquellos elementos cuya modificación pudiera permitir una mejora en la provisión de bienes y servicios por parte de la Administración Pública. Como organización, el Estado existe para reducir las incertidumbres que afectan a las decisiones (libres) de los ciudadanos y a la coordinación entre las decisiones de estos. Con el fin de reducir esta incertidumbre, el Estado proporciona información y confianza a los ciudadanos concretando derechos y libertades. Para defender y garantizar estos derechos y estas libertades, se precisa de una organización, denominada Administración Pública. Entendemos la Administración Pública como la «fábrica» del Estado: una organización con múltiples unidades (una megacorporación multiproducto) que suministra o produce bienes y servicios con el fin de defender y garantizar los derechos y las libertades de los ciudadanos.

En una primera visión, se estudia a la Administración Pública como una organización. Así, como toda organización, posee cinco partes fundamentales que señala Mintzberg. En el ápice estratégico se encuentran el presidente del Gobierno, los ministros y sus respectivos equipos. La organización es jerárquica, con una línea media de directores generales y subdirectores con autoridad formal que transmiten hacia abajo, en dirección al núcleo de operaciones, las directrices del ápice estratégico a la vez que solucionan o transmiten hacia arriba, en dirección al ápice estratégico, los problemas que no se pueden solucionar en el núcleo de operaciones. Finalmente, el núcleo de operaciones está formado por los empleados públicos, que prestan un servicio directo al ciudadano, desde los médicos, los profesores y los jueces hasta los bedeles, los conserjes y los celadores. Existen agencias que supervisan y normalizan toda la jerarquía y que componen la tecnoestructura, de la que forman parte las agencias de calidad, los inspectores de los colegios, las comisiones que determinan los planes de estudio, los grupos de investigación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), del Instituto de Estudios Fiscales

(IEF), etc., que hacen propuestas al ápice estratégico para la normalización (o estandarización) de empleos y trabajos públicos. Finalmente, como *staff* de apoyo a la organización se encuentra el Instituto de la Seguridad Social, que tramita las nóminas de los empleados públicos, o el INAP, en calidad de formador de empleados públicos.

Aunque a primera vista se presenta a la Administración Pública como una organización con sus cinco partes bien diferenciadas, en realidad posee ciertas especificidades:

1. Suborganizaciones o divisiones independientes: Dos suborganizaciones dentro de la Administración Pública pueden ser en gran parte independientes, desde su ápice estratégico hasta su núcleo de operaciones, aunque ambas se consideren integrantes de la Administración Pública. Por ejemplo, la suborganización militar, que tiene como ápice estratégico al ministro de Defensa, es en gran parte independiente de la suborganización educativa, que tiene como ápice estratégico al ministro de Educación.
2. Suborganizaciones con tareas pertenecientes a diferentes partes de la organización: Como ilustra el caso del INAP, una misma organización dentro de la Administración Pública puede estar simultáneamente en la tecnoestructura, en el *staff* de apoyo o en el núcleo de operaciones de la organización.
3. En una sociedad democrática, el ápice estratégico del Estado (Parlamento), elegido por los ciudadanos, elige al ápice estratégico de la Administración Pública (presidente del Gobierno). Dado que en una democracia el ápice estratégico no está normalizado por habilidades, trabajo o resultados, puede existir un problema a la hora de dirigir la Administración Pública como organización. Puesto que la parte fundamental de las organizaciones con estructura divisional, como la Administración Pública, es la línea media, debemos prestar especial atención a esta y normalizar sus habilidades.

Debido a estas especificidades, se produce una colisión de estructuras organizativas entre la Administración Pública y el núcleo de operaciones del Estado. Los diferentes procedimientos en el desarrollo de tareas en las dos estructuras —una divisional y jerárquica y otra burocrática y profesional— pueden generar conflictos a la hora de desarrollar tareas conjuntamente. Este es el caso de los problemas administrativos para desarrollar proyectos conjuntos entre empresas y departamentos de universidades o de los problemas de un particular para solucionar algún error incluido en un informe oficial (IRPF —impuesto sobre la renta de las personas físicas—, registro civil, etc.).

Numerosos trabajos en la línea media de la Administración Pública no están normalizados en sus habilidades y cuentan con cierta discrecionalidad. De este modo, podemos encontrar gerentes de hospitales sin ninguna formación en gerencia, así como empleados públicos contratados para trabajar en el núcleo de operaciones desempeñando funciones en la línea media. Es el caso de los médicos que son directores de hospitales, de los profesores que son directores de colegios e institutos o de los vicerrectores de las universidades sin ninguna formación para ocupar el cargo. Es necesaria la movilidad de trabajadores a diferentes tareas no normalizadas en diferentes partes de la organización.

Uno de los cambios necesarios para mejorar la organización es normalizar en habilidades la línea media de la Administración Pública. De la particularidad anterior se infiere la necesidad de una normalización de las habilidades para las tareas de la línea media, lo que evitaría una confusión de empleados que desarrollan simultáneamente tareas entre el núcleo de operaciones y la línea media (profesores/directores) o que fuera ocupada por empleados sin la suficiente competencia para el cargo. Un criterio técnico propuesto desde la tecnoestructura de la Administración Pública evitaría discrecionalidad, lo que llevaría a que los empleados del núcleo de operaciones y de la línea media se especializaran en sus actividades.

3.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO EMPRESA

Si para cumplir la visión se precisa producir bienes y servicios, la organización tiene carácter mercantil. ¿Puede considerarse a la Administración Pública como una empresa? La Administración Pública es la organización que suministra o produce los bienes y servicios que proporciona el Estado. Entendiendo que los ciudadanos que comparten una visión constituyen un Estado y que, para poder alcanzar dicha visión, esta asociación va a producir bienes y servicios, sí podemos concebir a la Administración Pública como una empresa.

De esta manera la Administración Pública puede considerarse como una empresa cuyas participaciones son del Estado al 100 %, por lo que los propietarios del Estado son simultáneamente los accionistas de la Administración Pública. Como accionistas del Estado, los ciudadanos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones con la Administración Pública. Los ciudadanos «constituyen» un Estado que posee unos objetivos, y para alcanzar dicho objetivo la Administración Pública provee los bienes y servicios suministrados por el Estado. En el caso español, su objeto está en la Constitución, título IV, artículo 103.1: «La Administración Pública sirve con objetividad los

intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho». Es el consejo de administración del Estado (Parlamento) el que define el objeto social de la Administración Pública.

A la hora de concebir a la Administración Pública como una macrocorporación, inmediatamente se plantea la cuestión de si la separación entre la propiedad y la gestión, tanto en el Estado como en la Administración Pública, posee elementos distintivos. Como en toda gran corporación, los accionistas (ciudadanos) delegan la gestión del Estado y de la Administración Pública en los representantes políticos, de modo que el Parlamento se equipara al consejo de administración. Debido a que el voto no es censitario, todos los ciudadanos tienen el mismo número de acciones y, por tanto, todos los ciudadanos son accionistas minoritarios.

El Parlamento se encuentra en el ápice estratégico de la organización Estado. Puede ser miembro todo ciudadano con derecho de sufragio pasivo. Sin embargo, dependiendo de la forma de elección de los representantes políticos, los miembros del consejo de administración son propuestos por un partido político (listas cerradas), avalados individualmente por un partido político (listas abiertas) o se presentan individualmente (distritos uninominales). Los candidatos al consejo de administración (Parlamento) presentan su plan estratégico para conseguir exitosamente la visión de la empresa en el futuro: los programas electorales. El plan estratégico, frecuentemente presentado en bloque por los partidos políticos, incluye una misión (aquellos objetivos que concretan la visión del Estado), unas líneas estratégicas (cuestiones importantes que van a permitir cumplir la misión a partir de los medios del Estado) y unos objetivos estratégicos (que son los ítems objetivo para cada línea estratégica, los cuales, una vez alcanzados, significarán que se ha cumplido con éxito una línea estratégica). Los programas electorales se distinguen en la misión o, incluso con la misma misión, en las líneas estratégicas o en los objetivos estratégicos.

En cuanto a las funciones, el Parlamento promueve y aprueba leyes y toma decisiones sobre objetivos, organización y estrategia. El desarrollo del plan estratégico prometido (programa electoral) que apoyaron los ciudadanos (accionistas) se plasma a través de los acuerdos alcanzados por el consejo de administración (la aprobación de leyes). En el caso de un Parlamento con partidos en minorías, los consejeros (representantes políticos) deben buscar coincidencias con otros planes estratégicos comunes para definir la estrategia exitosa del Estado. Cada miembro del Parlamento (consejo de administración) tiene un voto a la hora de tomar decisiones. La composición y el funcionamiento

del Parlamento están regulados en los estatutos (la Constitución). Las decisiones del consejo de administración se toman por mayoría parlamentaria. Dado su gran tamaño, el consejo de administración (Parlamento) designa a un consejero delegado: el presidente del Gobierno. El consejo de administración (Parlamento) es el que pide cuentas a la gerencia en el cumplimiento de los acuerdos tomados.

El presidente del Gobierno se encuentra en el ápice estratégico de las organizaciones del Estado y Administración Pública. Es elegido por el Parlamento para ejecutar sus decisiones y puede elegir a sus colaboradores (ministros) para asesorarle en su cometido. Estos colaboradores (ministros) no tienen por qué pertenecer al consejo de administración (Parlamento). En el caso español, los ministros «responden solidariamente en su gestión» (Constitución [arts. 98.1 y 108]), por lo que se extiende la responsabilidad del consejero delegado a sus colaboradores.

Entre las funciones del consejero delegado (presidente del Gobierno), están las de representar al Estado, encargarse de seguir día a día la evolución del Estado, ejecutar las decisiones del consejo de administración (Parlamento) y rendir cuentas ante este. Además, según los estatutos (Constitución), tiene la capacidad de convocar al consejo de administración (Parlamento). En el caso español, el consejero delegado (presidente del Gobierno) incluso tiene la capacidad de convocar juntas de accionistas tanto extraordinarias (referéndums) como ordinarias (elecciones), algo impensable en una empresa, donde es el consejo de administración, como órgano colegiado, el que convoca las juntas de accionistas. También los socios que reúnan el 5 % de la representación pueden solicitar una junta de accionistas para tratar asuntos concretos.

Análogamente a una macroempresa, la propiedad y la gestión están separadas en las organizaciones Estado y Administración Pública. El Estado está dirigido por un consejo de administración (Parlamento) que elige a un consejero delegado (presidente del Gobierno), el cual está también en el ápice estratégico de la Administración Pública. Todos los miembros del Parlamento, representantes de los ciudadanos, y del Ejecutivo son «accionistas pequeños» en el sentido de que no arriesgan sus recursos personales en la sociedad Administración Pública. Asimismo, no van a recibir todo el lucro que genera su esfuerzo, ya que parte se lo llevarán los ciudadanos (los clientes-accionistas), lo cual puede traer consigo la aparición de incentivos ajenos a los intereses de todos propietarios (los ciudadanos).

Por tanto, análogamente a una macroempresa privada, el gran reto es diseñar los incentivos para que el consejo de administración (Parlamento) y el

consejero delegado (presidente del Gobierno y colaboradores) actúen siguiendo los objetivos de los accionistas (ciudadanos). En la actualidad, los miembros del Parlamento y del Ejecutivo reciben una remuneración independiente del esfuerzo realizado y de los objetivos alcanzados. Todo depende del grado de control que se pueda ejercer sobre los miembros del Parlamento, y por delegación del presidente del Gobierno, por parte de los ciudadanos.

Los ciudadanos controlan a sus representantes en las elecciones (junta de accionistas). Dependiendo de la forma de elección de los representantes públicos, el control del esfuerzo y el interés del consejo de administración (parlamentarios) será mayor o menor. Es muy tenue en el caso de que se entregue el consejo de administración a un partido político (listas cerradas), pero puede haber un mayor control en el caso que se entregue a los representantes de una opción política (listas abiertas), e incluso puede ser muy grande en el caso que se entregue a cada representante individual elegido (distritos uninominales). Finalmente, existen escasas medidas de protección de los accionistas minoritarios (ciudadanos), que son «de oficio» financiadas por la propia empresa, según consta en los estatutos (Constitución [título VI y título VII, artículo 137]). Algunos ejemplos son el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el sistema judicial.

La relación dirección-gerencia tampoco está exenta de serios problemas de información y, por tanto, de incentivos. Análogamente, según los estatutos (Constitución [Título V]), el presidente del Gobierno, como consejero delegado, debe rendir cuentas ante el Parlamento (consejo de administración) en las sesiones de control al Gobierno o en el debate sobre el estado de la nación. Asimismo, los colaboradores del presidente del Gobierno (ministros) pueden asesorar al consejero delegado, e incluso explicar ante el consejo de administración (Parlamento) cuestiones más técnicas sobre cómo se han llevado a cabo las decisiones encomendadas. La posibilidad de que los miembros del Parlamento pregunten y se interesen por la marcha del Estado está regulada.

Los párrafos anteriores sugieren que no existen grandes diferencias en los problemas que surgen de la separación de la propiedad y la gestión en una macrocorporación con múltiples pequeños accionistas o en el Estado y la Administración Pública con múltiples propietarios (ciudadanos). Sin embargo, vamos enumerar algunas propuestas de mejora.

Los programas electorales: Como se indicó, existe un problema de incentivos a la hora de cumplir el plan estratégico por parte de los miembros del consejo de administración. Dependiendo de la forma de elección y presentación de los representantes públicos para el Parlamento, la responsabilidad por el

incumplimiento del programa electoral puede quedar desactivada. En el caso de que los representantes propuestos sean elegidos por un partido político, no hay vinculación entre el consejero y el plan estratégico prometido: es «el partido» el que incumplió (o el líder de la formación), y en ningún caso los representantes elegidos. Esta perversión de la responsabilidad del designado, de aquel en quien se deposita la confianza, vulnera la correlación de la voluntad de votante y votado. La desafección ciudadana aparece cuando el plan estratégico, la única información a la hora de elegir a los miembros del consejo de administración, es sistemáticamente incumplido sin ningún coste, lo cual puede ocasionar desafección de los ciudadanos por lo público al producirse una falta de responsabilidad en el cumplimiento de los programas electorales.

Control al consejero delegado (presidente del Gobierno): Al ser un partido político el que elige a quienes pueden presentarse para pertenecer al Parlamento, que a su vez elige al presidente del Gobierno, los incentivos para controlar y supervisar al consejero delegado son bajos. Así, en el caso de que sea un partido político el mayoritario en el Parlamento, las sesiones de control al presidente del Gobierno por el Parlamento acaban resultando vacías de contenido, lo cual también es causa de desafección de los ciudadanos por lo público: la no exigencia de responsabilidades a los responsables públicos.

Dejación de funciones del consejo de administración (Parlamento): En el Estado, el consejero delegado y sus asesores toman decisiones (decretos-leyes) que no son mandatos del consejo de administración (Parlamento) e incluso es el consejo de administración (Parlamento) el que delega en el consejero delegado (presidente) decisiones sobre el desarrollo del plan estratégico, con lo que habilita al Gobierno para que complemente y regule supuestos legales con cierta dejación de funciones que le son propias. Esto puede ocasionar una causa más de desafección de los ciudadanos por lo público.

Remuneración de los miembros del Parlamento: Los miembros del consejo de administración (Parlamento) y el consejero delegado (presidente del Gobierno) reciben una remuneración independiente del esfuerzo realizado y de los objetivos alcanzados. La desconexión entre el esfuerzo y la remuneración pueden ocasionar que los incentivos no estén alineados entre los representantes públicos y los ciudadanos y que surjan comportamientos de *free-rider* o de apropiación de rentas por parte de los primeros.

Sobre el objeto social de la Administración Pública: En una empresa privada, los accionistas son los que determinan el objeto social: qué bienes y servicios produce la empresa. El objeto social de la Administración Pública, los

bienes y servicios que presta, están fijados por el consejo de administración del Estado (Parlamento). El plan estratégico del consejo de administración del Estado —el programa electoral de los partidos políticos— debería ser el que determinase los bienes y servicios que va a proveer la Administración Pública. Sin embargo, esto no es cierto. Debido a que la Administración Pública es una empresa en funcionamiento, su historia pasada condiciona los cambios de estrategia de la organización, lo cual significa que los intentos de poner en práctica planes estratégicos (programas electorales) en el pasado condicionan el objeto social de los planes estratégicos presentes. Así, después de una junta general de accionistas (elecciones) en la que se elige un nuevo consejo de administración (Parlamento), pueden aparecer grandes tensiones para adaptar el nuevo plan estratégico y, en particular, en lo que se refiere a los bienes y servicios que debe producir la Administración Pública.

Buscar grandes consensos sobre la misión, referidos a las líneas estratégicas y los objetivos estratégicos de la Administración Pública:

Para no malgastar recursos en la empresa, se precisaría establecer acuerdos sobre cuáles son los asuntos importantes y cuáles son los objetivos. Las sucesivas reformas unilaterales en el sistema educativo son un paradigma de lo que no se debe hacer.

Coincidencia de intereses dentro de la Administración Pública diferentes a una producción de calidad y a menor coste: Debido a la falta de normalización en habilidades en la línea media y a una falta de supervisión adecuada en la Administración Pública, aparece un aspecto adicional: la coincidencia de intereses dentro de la Administración diferentes a una producción de calidad y a menor coste entre el consejero delegado (presidente) y los siguientes actores:

- ▶ Miembros del consejo de administración (Parlamento), donde personas afines al partido gobernante pasan a formar parte de la línea media de la Administración Pública a pesar de no tener cualificación para el cargo.
- ▶ Trabajadores del núcleo de operaciones, los cuales son situados en la línea media de la Administración Pública a pesar de no tener cualificación para el cargo.
- ▶ Los supervisores, bien porque la supervisión se efectúa en la línea media y no lo hace el *staff* de apoyo, lo que desvirtúa la identificación de los problemas de la organización, bien porque los supervisores son nombrados por el consejo de administración, caso del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

3.3. LOS TRES DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el ápice estratégico de la Administración Pública se encuentran el presidente del Gobierno y sus colaboradores, la gerencia elegida por el Parlamento, cuyos representantes a su vez son elegidos por los ciudadanos en las elecciones. Esto significa que el ápice estratégico de la organización Administración Pública se puede modificar cada cuatro años, lo que entraña un potencial conflicto entre el nuevo ápice estratégico y una organización permanente en el tiempo. Este es el gran desafío al que se enfrenta la Administración Pública. Adicionalmente, la Administración Pública se enfrenta a otros dos desafíos: qué bienes y servicios prestar y cómo mejorar la provisión de dichos bienes y servicios.

¿Qué bienes y servicios debe prestar la Administración Pública?

Inicialmente, el ápice estratégico de la organización Estado, el Parlamento y el Gobierno, debe identificar qué bienes y servicios ha de prestar la Administración Pública. Es decir, debe responderse claramente a la pregunta ¿por qué el sector privado no puede prestar dicho bien y servicio o por qué lo haría peor? El desafío es poner de acuerdo a las diferentes tendencias políticas para buscar un criterio que identifique qué bienes y servicios se deben proveer. La teoría de los fallos de mercado podría ayudar a establecer un criterio. Como se comentó anteriormente, cuando en el núcleo de operaciones del Estado los ciudadanos y las organizaciones no puedan coordinar sus decisiones debido a las incertidumbres existentes, el Estado podría intervenir, bien ayudando a los agentes a llegar a acuerdos, bien, si la incertidumbre es muy grande, suministrando directamente bienes y servicios a través de la Administración Pública.

¿Cómo mejorar el engranaje de la Administración Pública para proveer los bienes y servicios públicos? En la Administración Pública nos encontramos con dos engranajes que deben funcionar fluidamente para conseguir una provisión exitosa:

- ▶ Del ápice estratégico, donde están los representantes políticos, a la Administración Pública como organización.
- ▶ De la Administración Pública como organización al usuario final.

El enganche del primer engranaje está en la línea media de la organización: el alto funcionariado y los cuerpos técnicos del Estado; y el enganche del segundo son los empleados públicos/proveedores finales del servicio público, que se encuentran en el núcleo de operaciones.

Los desafíos son:

- ▶ En primer lugar, qué tipo de alto funcionario permite una mayor fluidez entre un ápice estratégico cambiante y la Administración Pública como organización estable.
- ▶ En segundo lugar, los agentes proveedores finales. El desafío es poner de acuerdo a los diferentes partidos políticos para buscar un criterio que identifique cuándo la provisión final del bien o servicio funciona mejor con trabajadores públicos o con trabajadores privados y qué elementos deben rodear ambas relaciones (supervisión de calidad, tipo de remuneración, tipo de selección y contratación, etc.).

¿Cómo mejorar la provisión de bienes y servicios de la Administración Pública con la información de sus participantes? Una vez identificados los bienes y servicios que debe prestar la Administración Pública, si los esfuerzos están orientados hacia un fin productivo exitoso, es necesario que la información fluya del ápice estratégico de la Administración Pública hacia el núcleo de operaciones y que exista un *feedback* del núcleo de operaciones hacia el ápice estratégico que permita tomar decisiones correctoras. El desafío es cómo canalizar esta información dispersa para un rediseño exitoso. La línea media de la Administración Pública desempeña un papel crucial, dado que es la parte más importante de la organización en cuanto que presenta una estructura divisional, como es el caso de la Administración Pública. El ápice estratégico deseará colocar a personas de confianza en la línea media con el objetivo de tener más y mejor información de la organización, lo cual podría ir en detrimento del funcionamiento futuro de la Administración Pública, por ejemplo, si no poseen la cualificación necesaria. El papel de la tecnoestructura de la Administración Pública parece ser crucial, especialmente para normalizar habilidades en la línea media.

3.4. DISEÑANDO UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EXITOSA

Como se ha expuesto anteriormente, los principales problemas de la Administración Pública están en la gestión interna y en los incentivos dentro de la organización. Presentamos dos ideas iniciales:

En primer lugar, la provisión en sí de un servicio público (educación, sanidad, seguridad, etc.) no debe ser diferente a la provisión de un bien privado.

En segundo lugar, la calidad en la provisión de un servicio público debe buscarse con los mismos estándares que se utilizan al proveer un bien privado.

Como implicación de estas dos ideas, tenemos que la gestión (la forma de producir, organizar la producción, etc.) de un proveedor de un servicio público sigue los mismos objetivos de eficiencia y máxima calidad del servicio que la gestión de un proveedor de un bien privado.

Comparando la situación actual en la provisión de bienes y servicios públicos de la Administración Pública con las claves de una empresa exitosa, se pueden identificar una serie de problemas que dificultan una mayor calidad y un menor coste en su provisión.

Ausencia de riesgo del ápice estratégico (los decisores públicos):

Los ciudadanos eligen a sus representantes en el Parlamento (consejo de administración) y son el Parlamento y el Gobierno quienes eligen los objetivos globales de la Administración Pública. La ausencia de riesgo en los recursos empleados y el hecho de que la remuneración de los representados sea independiente de la consecución de los objetivos pueden dar incentivos que incumplir posteriormente el plan estratégico. Existe una quiebra en la eficiencia: ausencia de riesgo. Los que gestionan la empresa Estado no arriesgaron sus recursos o gestionan muchísimos más recursos de los que arriesgaron. El riesgo para el consejo de administración solo se produce en términos de votos.

Elección de gestores no profesionales: Los gerentes de las suborganizaciones de la Administración Pública (en la línea media) son elegidos con criterios diferentes a la búsqueda de la mejora de calidad y del menor coste, bien por el Gobierno (ápice estratégico), con lo que los puestos los ocupan políticos, bien por los propios trabajadores del núcleo de operaciones. Los trabajadores eligen el puesto de trabajo con un criterio diferente a la calidad de su trabajo. Los objetivos individuales están indefinidos. Esto implica que el ápice estratégico de la Administración Pública (presidente del Gobierno y ministros) no se juega su remuneración en la elección de gestores en cada unidad productiva, lo que propicia una quiebra en la eficiencia: la interferencia de otros intereses distintos a los estrictamente productivos del ápice estratégico (como pueden ser los del partido mayoritario en el consejo de administración o los del consejero delegado) o del núcleo de operaciones. Este problema surge porque la línea media de la Administración Pública no está normalizada en habilidades. Cuando la supervisión y la rendición de cuentas no son importantes, pueden aparecer intereses diferentes a la producción del servicio público con la mayor calidad y el menor coste (por ejemplo, premio a fidelidades políticas).

Además, designar una línea media no profesional puede ocasionar desafección de empleados públicos en el núcleo de operaciones. Si los gerentes que dirigen las divisiones de la Administración Pública no son los más

capacitados, no son líderes de un proyecto y buscan objetivos diferentes a los de la producción de calidad, se ocasiona desánimo entre los empleados públicos del núcleo de operaciones. El prestigio y la experiencia en un área de conocimiento no van necesariamente unidos a la capacidad de ilusionar y motivar a los equipos humanos productivos que dirigen; tampoco la simple lealtad o la fidelidad a la opción política gobernante. Esto genera fricciones innecesarias y actitudes opuestas a los objetivos.

Por tanto, existen tres implicaciones que producen quiebras en la eficiencia:

- ▶ El gestor no es un profesional de la gestión, sino una «autoridad».
- ▶ La valoración de los gestores no se mide por la fabricación del producto, sino por el mantenimiento de las lealtades al ápice estratégico.
- ▶ La toma de decisiones no sigue criterios de calidad/coste de la producción, sino de coste político.

Los empleados públicos eligen su puesto de trabajo: Por otra parte, en la Administración Pública los trabajadores eligen el puesto de trabajo por criterios no meritocráticos, por lo que los gestores de las unidades productivas no pueden elegir los equipos que permitan alcanzar los objetivos globales e individuales exitosamente. A cambio, el gestor no se juega su remuneración ante el fracaso de la consecución de los objetivos, lo que, sin embargo, puede ocasionar desafección de los empleados públicos. Los trabajadores que producen el bien o servicio público no tienen por qué ser los más cualificados para conseguir los objetivos individuales (ofrecer un servicio de calidad). Unos trabajadores desarrollan el trabajo que otros no hacen.

Falta de supervisión y, de existir, los resultados no son públicos: No suele existir supervisión de la calidad del trabajo ni de la gestión. Cuando existe, no es pública y es improductiva porque se emite con retraso. Existe resistencia a comparar a empleados públicos, a que cobren diferente y a que se les controle. Si existe supervisión, los trabajadores y los gerentes desconocen el resultado de la supervisión de su trabajo. En caso de existir estos informes, no permiten adoptar correcciones porque se emiten a destiempo.

No se toman decisiones correctoras como consecuencia de la supervisión por la coincidencia de intereses. Con excepción de la supervisión por demanda judicial, en aquellos casos donde existe control en la Administración Pública no lo realiza el *staff* de apoyo, y aparece un aspecto adicional en la coincidencia de intereses. En el caso de la supervisión global, el consejo de administración no está interesado en supervisar al *consejero delegado* (presidente del Gobierno y colaboradores) para evitar un coste político. La oposición y el

electorado desconocen el éxito o fracaso de los servicios proporcionados por la Administración Pública. En el caso de la *supervisión individual*, si un extrabajador del *núcleo de operaciones* ocupa el cargo de gerencia de la división productiva, con frecuencia ocupado de forma temporal, no está interesado en supervisar a sus antiguos (y futuros) compañeros para evitar un coste personal. Además, en el caso de que el gerente de la unidad productiva fuese elegido por motivos diferentes a su valía profesional (por ejemplo, favores políticos), el gerente intenta minimizar todo conflicto de una supervisión individual y no está interesado en tomar acciones que ocasionen coste político al consejero delegado o al colaborador que le nombró.

Ausencia de formación regular en los empleados públicos: Los trabajadores y los gestores apenas reciben formación regularmente. Como consecuencia, la formación del empleado público suele ser voluntaria. La falta de interés por la formación de los empleados públicos es debida a diferentes razones. En primer lugar, porque el ápice estratégico de la Administración Pública no tiene vocación de continuidad debido a que cada cuatro años puede renovarse. Ante esta circunstancia, debería existir un interés en el que la tecnoestructura de la Administración Pública normalizase los empleos tanto en el núcleo de operaciones como en la línea media. Si, por ejemplo, el *output* estuviese normalizado, o si determinadas habilidades fuesen un requisito para optar a un cargo, existiría una demanda sobre el departamento de formación del *staff* de apoyo de cursos para adaptar a los empleados públicos a las necesidades de la organización o a adquirir competencias. Sin embargo, la falta de normalización en la línea media de la Administración Pública permite la discrecionalidad en la asignación de cargos, por lo que el ápice estratégico de la Administración Pública no está interesado en normalizar la línea media. Precisamente es la debilidad del plan estratégico sobre la Administración Pública por parte del ápice estratégico del Estado (Parlamento y Gobierno) para fijar objetivos e indicadores la que ocasiona que se utilice a la Administración Pública como puesto de trabajo donde colocar a afines, independientemente del daño que puedan hacer a la organización. La falta de normalización de los empleos públicos ocasiona que se proporcione un servicio de mala calidad, especialmente en el núcleo de operaciones, debido a que el capital humano de muchos empleados públicos está obsoleto. Los trabajadores y los gestores de la Administración no están interesados en una mayor formación profesional, pues los criterios con que se les incentiva y que podrían elevar su prestigio o estatus no están condicionados por las habilidades, sino por la afección al político que les nombre o al partido político de su entorno.

Unas sugerencias de cambio de la Administración Pública

Con este fin, se hacen las siguientes propuestas de cambio para la Administración Pública:

Creación de tres grupos de actividades que eviten coincidencia de intereses: Establecer tres grupos de actividades independientes: gestión, producción y supervisión, desarrolladas por tres grupos de empleados públicos independientes:

1. Gerencia, que desarrolla su actividad de gestión de las unidades productivas en el *ápice estratégico* de alguna división de la Administración Pública.
2. Trabajadores, que desarrollan su actividad de producción individual para el cliente final en el *núcleo de operaciones* de alguna división de la Administración Pública.
3. Supervisores, que desempeñan sus funciones en la *tecnoestructura* de la Administración Pública.

Los supervisores de los trabajadores no pueden ser los propios trabajadores; los supervisores de los gerentes no pueden ser los propios gerentes.

Normalizar en habilidades a la línea media de la Administración Pública, en particular a los cargos de gestión: Dado que el *ápice estratégico* de la Administración Pública no tiene vocación de continuidad debido a que cada cuatro años puede renovarse, debería existir un interés en el que la *tecnoestructura* de la Administración Pública normalizase los empleos tanto en el *núcleo de operaciones* como en la *línea media*. La normalización en habilidades de la *línea media* de la Administración Pública evitaría la discrecionalidad en la asignación de cargos de gerencia.

Implementar las propuestas anteriores precisaría:

1. **La creación de un cuerpo de gestores públicos** que solo pudiese acceder al *ápice estratégico* de las divisiones o suborganizaciones de la Administración Pública. Como resultado, se profesionalizarían los cargos de gestión (hospitales, colegios, universidades, etc.).
2. **El fortalecimiento de la capacitación en materia de gestión** con el fin de proporcionar las habilidades y conocimientos a la *línea media* de la Administración Pública, lo cual permitiría, por ejemplo, capacitar a altos funcionarios de la Administración Pública española en materia de control del gasto.
3. Utilizar el **cuerpo de interventores como supervisores** y que solo pertenezca a la *tecnoestructura* para supervisar las divisiones o suborganizaciones de la Administración Pública. Debería tener independencia del poder político.

- 4. Permitir que los gerentes elijan a los trabajadores para formar sus equipos:** Adicionalmente, la remuneración de un gerente dependerá de la consecución de los objetivos. Como medida complementaria, el gerente de una unidad productiva debería justificar por qué prescinde de un trabajador que *cumple* los objetivos individuales o por qué recontrata a un trabajador que *no cumple* los objetivos individuales.
- 5. Remuneración de los trabajadores y los gestores en función del resultado productivo:** Trabajadores en puestos de trabajo parecidos podrían cobrar diferentes salarios dependiendo del resultado de sus acciones productivas:
 - (i) Los trabajadores deben cobrar conforme al éxito para conseguir los objetivos individuales; los gerentes de las unidades productivas deben cobrar conforme al éxito para conseguir los objetivos individuales (de los equipos de trabajadores que elige) y globales.
 - (ii) Hay que tener cuidado con cómo se diseñan los contratos, especialmente los contratos de los gestores. Los gestores deben cobrar en función de sus resultados productivos, pero sin olvidar que tienen que cumplir objetivos no solo a corto plazo, sino también a largo plazo (de lo contrario, podría destruir riqueza futura de la Administración Pública). Sería importante que estuviesen contempladas las *responsabilidades individuales civiles y penales* por la gestión deficiente o irresponsable, así como por la negligencia de los empleados a la hora de producir bienes y prestar servicios públicos.
- 6. Supervisión de la calidad y la gestión y transparencia en los resultados de las supervisiones:** Los resultados de las supervisiones de la calidad y la gestión en la Administración Pública deben ser públicos. La publicitación de resultados disciplinaría al consejo de administración, al consejero delegado y a sus colaboradores sobre qué gerentes de cada unidad productiva va a nombrar y los obligaría a tomar decisiones de mejora. Los resultados de las supervisiones de calidad y gestión deben ser públicos y la rapidez en su elaboración son cruciales para la toma de decisiones correctoras.
- 7. Los trabajadores y los gestores reciben formación obligatoria regularmente:** La formación continuada de los gestores y los trabajadores incrementa el valor que aportan al bien y servicio público prestado: mayor calidad en el *output* individual y mejor gestión. Asimismo, permite adaptar la provisión del servicio público a nuevos retos (por ejemplo, el

uso de las tecnologías de la información y la comunicación en su puesto de trabajo o la capacitación de altos funcionarios en materia de control del gasto).

Las últimas cuatro propuestas se han considerado teclas de transformación de la Administración en este estudio.

3.5. INTERACCIÓN CON EL INFORME CORA

Se ha dicho que la Administración Pública es una provisor de bienes y servicios y, como tal, debe ser eficiente y eficaz. En este sentido, la actividad de provisión de la Administración se puede equiparar a la de toda empresa: tendrá éxito si es capaz de ofrecer un bien o servicio que satisfaga a sus clientes al menor coste. En la Administración, el logro de la eficiencia debe relacionarse con la finalidad que se persigue, que, en primer lugar, es de carácter netamente político y social y, en segundo lugar, de carácter económico. No proveer servicios eficientemente resta derechos a los ciudadanos. El sobre coste de un servicio público debido a, por ejemplo, mala gestión, deficiente organización de los recursos o la no realización desde una escala eficiente impide mejorar la calidad de los servicios públicos e incrementar su oferta. De esta manera, la no inclusión en el discurso público de la eficiencia debilita las instituciones públicas y las aleja de los referentes de actuación de los ciudadanos, de las organizaciones sociales y de las empresas.

El proceso de simplificación administrativa y de reducción de trabas burocráticas tiene por objeto medir los costes administrativos e identificar y reducir las cargas administrativas. La simplificación administrativa y la reducción de trabas burocráticas constituyen un objetivo de todos los gobiernos de nuestro entorno. Se vinculan a la reducción de plazos y de cargas para los ciudadanos y las empresas y a la facilidad para efectuar negocios en un ámbito territorial concreto. Suponen un factor importante para mejorar la competitividad de un país, como reconocen diversos organismos internacionales.

Constituye, además, un objetivo de la UE. En noviembre del 2006, la Comisión Europea, en el marco de su estrategia de crecimiento y empleo y dentro de la iniciativa Legislar mejor (*Better regulation*), propuso poner en marcha un ambicioso programa de acción destinado a reducir la carga administrativa que imponía la reglamentación en vigor en la UE. De acuerdo con organismos financieros y distintos estudios internacionales, se estima que el importe de esta carga se situaba en torno al 3,5 % del PIB (producto interior bruto) de la UE.

En el capítulo de los bienes y servicios es donde más incide el Informe CORA al establecer un importante número de medidas destinadas a racionalizar, utilizar conjuntamente, integrar, unificar, compartir, evitar solapamientos, optimizar, agrupar, fusionar, suprimir, fomentar la colaboración, coordinar y simplificar servicios y trámites en la Administración del Estado y en el resto de Administraciones Públicas españolas.

CAPÍTULO

4



TRANSPARENCIA, ACCESIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

4.1. TRANSPARENCIA

La introducción de mecanismos efectivos de transparencia en la Administración Pública puede considerarse como un revulsivo para su transformación debido a que la transparencia está ligada a la concepción democrática del ejercicio del poder público y a que favorece el cumplimiento del ideal griego de que son necesarios ciudadanos educados en los asuntos políticos en la vida de la comunidad. Para lograrlo, es preciso disponer de una información relevante, de calidad, accesible y fiable. La finalidad es lograr ciudadanos que entiendan mejor los asuntos públicos y sean más exigentes con sus representantes y dirigentes políticos y dirigentes políticos más responsables. En definitiva, el ejercicio de la transparencia supone la redistribución del poder actual de los dirigentes políticos entre los ciudadanos y un mayor empoderamiento de estos. De esta manera, la transparencia se relaciona con el acceso a la información, la accesibilidad cognitiva, la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Algunas veces se advierte de las consecuencias negativas de la transparencia, o de su exceso, como que la información pueda ser utilizada por determinados grupos para sus intereses particulares y para tratar de manipular los procesos de decisión públicos. Además de que en este riesgo también incurren en la actualidad los integrantes de los procesos corporativos, lo cierto es que se puede observar, en general, una relación entre los países más transparentes y los de mayor desarrollo democrático, social y económico. Más allá de estas consideraciones, es necesario incluir medidas efectivas y evaluables en los planes de reforma y en la actuación de las Administraciones Públicas que posibiliten el acceso a la información a todos los ciudadanos; la transmisión de información relevante para conocer los procesos públicos y fomentar el debate público y las responsabilidades compartidas; la asignación clara de responsabilidades de los actores públicos; y la comprobación sencilla de la ejecución de los procesos.

De entre las diversas medidas destinadas al fortalecimiento de la transparencia en la Administración, se van destacar algunas que no son tratadas en otros apartados o teclas de este estudio: fomentar el análisis objetivo de la realidad; explicar el funcionamiento del gobierno; establecer comunicación *online* sobre la programación gubernamental y legislativa; interpretar los datos de interés para los ciudadanos; establecer paneles de consulta permanente sobre la calidad de los servicios; controlar la publicidad oficial; procurar que los ciudadanos conozcan y entiendan las consecuencias de las decisiones del gobierno; publicitar ampliamente la posibilidad de disponer de dinero público mediante ayudas e información referente a la concesión de ayudas financieras

a particulares; publicitar suficientemente todos los sistemas de acceso, promoción y carrera y la retribución de los empleados públicos; favorecer el conocimiento y la competencia, el intercambio de experiencias entre los empleados públicos y la creación de foros de discusión.

En conclusión, la transparencia es un potente instrumento transformador de la gestión pública al iluminarla y hacerla más visible a los ciudadanos, que así pueden comprobar cuáles son los referentes de actuación y los intereses de los poderes públicos y de los políticos, los administradores y los grupos de interés; fortalece la ciudadanía y, consecuentemente, la democracia; favorece la calidad del voto y del debate público; y mejora la educación cívica de los ciudadanos. Además, facilita la implantación de mecanismos efectivos de responsabilidad de los dirigentes públicos. Finalmente, frente a los procesos reformadores, que son adoptados internamente por el bloque Gobierno-Administración Pública, la transparencia ofrece mecanismos de cambio y transformación provenientes del exterior y de empoderamiento de los ciudadanos individuales y los grupos organizados. Estos mecanismos posibilitan fundamentar el voto individual y la participación efectiva en los procesos de las políticas públicas.

4.2. ACCESIBILIDAD COGNITIVA

La inclusión de todas las personas en la sociedad ha avanzado mucho en los últimos años y la Administración y los poderes públicos han realizado importantes esfuerzos para hacer esta realidad posible. Los objetivos de la igualdad de oportunidades y de la accesibilidad universal se incluyen en toda política actual. Sin embargo, todavía persisten numerosas barreras que impiden que la sociedad pueda aprovecharse del talento de las personas con diversidad funcional intelectual.

La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad supuso un paso importante en la integración de estas personas. La norma establece los principios de respeto a la dignidad, a la vida independiente, a la igualdad de oportunidades, a la no discriminación, a la accesibilidad universal, al diseño para todas las personas, al diálogo civil y a lo transversal de las políticas. Se reconoce expresamente que el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se realiza de acuerdo con el principio de libertad en la toma de decisiones, y se protege de manera singular a las niñas, los niños y las mujeres con algún tipo de discapacidad.

Los ámbitos en que se aplica esta ley —refundida en la actualidad en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social— son los de telecomunicaciones y sociedad de la información, espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación, transportes, bienes y servicios a disposición del público y relaciones con las Administraciones Públicas, la Administración de Justicia, el patrimonio cultural y el empleo. Cada uno de estos ámbitos se trata en las normas de desarrollo de la ley, en la que se señala la obligación de que todos los entornos, los productos y los servicios sean abiertos, accesibles y practicables para todas las personas gradual y progresivamente. Para ello, determina unos plazos y calendarios en la realización de las adaptaciones necesarias.

Si bien la discapacidad física está ampliamente regulada y se han eliminado parte de las barreras de accesibilidad (adaptación de entornos físicos, ayudas técnicas, herramientas, diseño arquitectónico, etc.), en el ámbito de la discapacidad cognitiva estas barreras aún persisten.

El concepto de discapacidad cognitiva es amplio. Hace referencia a las personas que, independientemente de su diagnóstico clínico, tienen dificultades para el desenvolvimiento en la vida cotidiana derivadas de la forma en la que se han desarrollado y funcionan sus procesos cognitivos (percepción, memoria, atención, lenguaje, etc.). Estas dificultades influyen en su adaptación y repercuten significativamente en las diferentes dimensiones de su calidad de vida; afectan principalmente a las personas que presentan discapacidades del desarrollo (trastorno del espectro del autismo, discapacidad intelectual, etc.) o algunas discapacidades sobrevenidas, como el daño cerebral adquirido.

Actualmente, existe un gran desconocimiento sobre las necesidades que se derivan de estas «discapacidades cognitivas» y persisten errores conceptuales graves que dificultan el diseño y la aplicación de soluciones que promuevan el acceso y la participación en la sociedad de las personas que las presentan.

Las acciones que se requieren para la inclusión de estas personas son más complejas; se centran en la accesibilidad al conocimiento y se dirigen a la comprensión de mensajes, textos, formatos y herramientas culturales: es una acción política más compleja y sutil que la propia de la accesibilidad física (más evidente, en principio), pero de importancia decisiva para las personas con discapacidad cognitiva.

Las dos líneas de actuación de la accesibilidad cognitiva, Lectura fácil y Lenguaje sencillo, deben conectarse. Para ello, hay que impulsar la inclusión de estos conceptos en todas las legislaciones relativas a la accesibilidad, pero

también la aprobación de instrucciones, de normativas o incluso de una ley que promueva la aplicación en lenguaje sencillo de los usos lingüísticos en las Administraciones Públicas, acciones que ya existen en otras Administraciones de países avanzados, como lo demuestran el Plan Writing Act of 2010 en Estados Unidos, el comité COSLA en Francia y el Plan Swedish Group en Suecia.

En España, este concepto podría haberse abordado en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social conectando lo que es una mejora lingüística (con acuerdos con la Real Academia Española), una mejora de accesibilidad (con acuerdos con las organizaciones del tercer sector) y un diseño para todos (con especialistas en tramitación administrativa y jurídica de las propias Administraciones Públicas).

Frédéric Bastiat, ya en el siglo xix, nos recuerda que «no ser claro tiene un enorme coste social». La mejora de la accesibilidad de las personas con discapacidad cognitiva a través de un lenguaje claro, conciso y preciso ahorraría numerosos recursos a las organizaciones públicas.

Estas barreras son un factor transversal en la Administración Pública, ya que están vinculadas a la interoperabilidad, la participación ciudadana, la cohesión social, el empleo público y, por supuesto, el buen gobierno.

4.3. RENDICIÓN DE CUENTAS

Tradicionalmente ha existido y, a nuestro juicio, seguirá existiendo, un debate permanente sobre el marco institucional y legal, así como sobre el conjunto de hábitos y costumbres que expresen los valores democráticos impregnados en una sociedad y que puedan constituir la quintaesencia de un sistema democrático. La propia evolución de la teoría de la democracia refleja una inconformidad permanente con las instituciones y el funcionamiento de las democracias liberales. Aunque la democratización ha seguido un proceso expansivo desde los inicios del siglo pasado hasta la fecha, es de justicia reconocer que continúa ampliándose la brecha entre la aceptación de la democracia como mejor sistema político y la desafección de los ciudadanos con su funcionamiento, por lo que se mantienen y se amplían las «promesas incumplidas» que acertadamente señalara Norberto Bobbio.

En las últimas décadas, el concepto de rendición de cuentas (o *accountability*) se ha convertido en un término de uso recurrente para expresar la idea de control político. Sin entrar en un análisis pormenorizado de este concepto,

baste indicar que la rendición de cuentas hace referencia a la posibilidad, por un lado, de obligar a políticos y funcionarios a que informen y justifiquen acerca de sus decisiones y, por otro, de sancionarlos por su comportamiento (Peruzzoti, 2007).

La rendición de cuentas se puede ver como un proceso subyacente en la teoría de la democracia participativa, esto es, para profundizar en la democracia es necesario potenciar la participación de los ciudadanos en el gobierno y la deliberación en la formación de la opinión política. Por deliberación, que forma parte inseparable de la teoría de la democracia participativa, se entiende la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o sus representantes. La primera justificación a la hora de abogar por el uso de mecanismos de deliberación es de carácter normativo, es decir, al tener como referencia la experiencia de las polis se propone que, para mejorar la democracia liberal representativa, es necesario que la toma de decisiones políticas se realice mediante un proceso de deliberación inclusivo.

En este sentido, se entiende la deliberación como un mecanismo que puede transformar la heterogeneidad de los intereses individuales en un espacio común de debate y de toma de decisiones colectivas, de modo que se convierta en una vía para la democratización de la democracia liberal. Este análisis coincide con la perspectiva de Cohen, que concibe la democracia como una asociación donde los asuntos públicos son gobernados mediante la deliberación pública de todos sus miembros.

Por tanto, pensar en términos de democracia participativa nos permite concebir la ciudadanía democrática como una ciudadanía comprometida con la mejora continua del bienestar colectivo más allá de sus preocupaciones e intereses individuales. En este sentido, Del Águila (2000: 4) considera que la democracia participativa permite incentivar «la participación y a través de ella desarrollar el juicio político ciudadano (...). Cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad e, igualmente, mayor será su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos».

Todo lo antedicho significa entender a la ciudadanía en términos de participación, y no solo como titular de derechos: una ciudadanía exigente pero también responsable, comprometida con el bienestar común y con los destinos de la sociedad. Si se quieren alcanzar la cohesión social y construir sociedades solidarias y participativas, no basta con establecer las reglas del juego adecuadas, sino que hay que implementar canales activos de participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas para que, de esta manera,

se formen ciudadanos codecisores, coresponsables y coevaluadores de las políticas públicas (Conejero, 2006).

La rendición de cuentas debe ser una obligación de los poderes públicos en los sistemas democráticos. Una definición minimalista de la rendición de cuentas se compone de los siguientes dos elementos: *answerability* y *enforcement* (Schedler, 1999). El primero hace referencia a la obligación que políticos y funcionarios tienen de informar y justificar sus acciones. El segundo se refiere a la capacidad de sanción a la que pueden ser sometidos políticos y funcionarios. Esto es, supone una relación entre dos actores en la que el primero debe informar, explicar y justificar su actuación ante el segundo y en la que el segundo debe deliberar, evaluar y, en su caso, sancionar la conducta del primero. Ampliando la operatividad del concepto, Ackerman (2004) introduce la receptividad (*receptiveness*) como tercer elemento, que hace alusión a la capacidad de funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos en rendición de cuentas.

4.4. TIPOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Sin presentar una taxonomía que pretenda ser exhaustiva, podemos mencionar al menos cuatro tipos de mecanismos de rendición de cuentas: 1) la rendición de cuentas vertical; 2) la rendición de cuentas horizontal; 3) la rendición de cuentas diagonal; y 4) la rendición de cuentas social.

La **rendición de cuentas vertical** es el más común de todos los mecanismos y se encuentra en todo país que pueda ser catalogado como democrático. Se trata de procesos electorales libres y transparentes mediante los cuales los ciudadanos pueden elegir representantes y de esta manera influir en la conformación del Gobierno. Este mecanismo posibilita que los políticos tengan en cuenta el mandato de la ciudadanía y se vean obligados a informar sobre las acciones desarrolladas durante su mandato. Es una condición necesaria pero no suficiente que necesita ser complementada con otros mecanismos.

La **rendición de cuentas horizontal** implica mecanismos que «exijan a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder en *sentido lateral* a otros funcionarios e instancias del mismo estado» (Ackerman, 2004: 9). Se trata de un mecanismo intraestatal que remite a la idea de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado. En opinión de O'Donnell (1998), este mecanismo requiere de «la existencia de agencias estatales que tienen el derecho y el poder legal de, y están fácticamente dispuestas y capacitadas para, emprender

acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que puedan, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas».

Ejemplos de estos mecanismos son las instituciones que se encargan de la defensa de los derechos humanos, todos los tipos de auditoría que se encuentran de las distintas dependencias de la estructura gubernamental, los órganos del poder legislativo que dan seguimiento a las acciones del Ejecutivo, los organismos gubernamentales creados para combatir la corrupción y fomentar la transparencia, etc.

La **rendición de cuentas diagonal** o transversal se efectúa a través de instituciones públicas con fuertes estructuras de participación ciudadana y que desde el espacio de la sociedad civil ejercen el control de los funcionarios públicos. Implica, obviamente, la participación de la ciudadanía, que debe cumplir funciones de guardián.

Finalmente, **la rendición de cuentas social** es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas, que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acciones que tienen como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability* (Smulovitz y Peruzzotti, 2000 y 2002).

Como resultado de lo antedicho, no resulta extraño que la rendición de cuentas sea uno de los parámetros básicos desde los que se analiza la calidad de una democracia (Diamond y Morlino, 2004). Tanto Naciones Unidas, en su programa de desarrollo, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (PUMA, 2001) y la UE (COM, 2001) aprobaron a principios del siglo XXI los documentos que sirven como referencias principales. Una visión conjunta de los tres nos lleva a resaltar que solamente los principios de eficacia y de rendición de cuentas constituyen el mínimo común denominador.

4.5. ESTADO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El estado de la rendición de cuentas en España es uno de los puntos débiles de nuestro sistema político. Por tanto, no es de extrañar que nuestro país se sitúe a la cola de los países occidentales en relación con la gobernabilidad. Así, si tomamos como referencia el informe de buen gobierno del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2008) y analizamos el apartado denominado

Voice and Accountability, nos encontramos con que España ocupa el puesto catorce de los veinte países de mayor población de la OCDE, solamente por delante de la República Checa, Grecia, Japón, Polonia, Corea del Sur y México.

Otro de los índices de referencia, el Índice de Democracia elaborado por la unidad Economist Intelligence Unit (*The Economist*, 2008), sitúa a España en un puesto relativamente adelantado, en el puesto quince de las treinta democracias plenas, pero descendemos al veintidós y al veinticinco si observamos el comportamiento gubernamental o la participación política, respectivamente.

Por tanto, uno de los ejes que tenemos que reforzar debe girar en torno a la transparencia y la evaluación, cuando menos en términos en relación con la participación y el control, en un contexto general donde casi todas las democracias representativas tienen dificultades para construir sistemas cuyo rendimiento sea aceptable. Existe igualmente la sensación de que la mayoría de los mecanismos existentes son mucho más formales que reales, al menos en relación con la efectividad que tienen en otras democracias representativas.

Algunas de las deficiencias detectadas son (Jiménez, 2009):

- ▶ **Ininteligibilidad:** Resulta casi imposible rastrear las políticas diseñadas y sus resultados, ni siquiera para los políticos, directivos y empleados públicos afectados. Y menos aún para los ciudadanos. A medida que las políticas son más ininteligibles y opacas, se hace impracticable la rendición de cuentas y, por tanto, la asunción de responsabilidades.
- ▶ **Esterilización:** Muchas energías y recursos destinados a la rendición de cuentas se dispersan por no contar con el marco de rendición adecuado, en el tiempo o en la forma, y corren el riesgo de convertirse en un ritual más de los muchos presentes en la vida de las instituciones democráticas y la gestión de la Administración. La reacción es más control, pero existe desconfianza acerca de que esta sea la vía adecuada.
- ▶ **Lagunas:** Los mecanismos de rendición de cuentas existentes se han diseñado aisladamente y no como un sistema y su carácter voluntario en nuestro país deja suficientes espacios libres para que la responsabilidad sea altamente improbable, más la excepción que la norma.

4.6. LA MEDICIÓN DE LOS COSTES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La ciudadanía demanda cada vez con más fuerza una mayor transparencia de la Administración en todos los ámbitos, también en el de la gestión pública. Los

ciudadanos demandan que las cosas se hagan bien y al menor coste posible y exigen conocer cómo se desarrolla este proceso.

Ante este panorama, uno de los retos de la actividad de la Administración debe ser el equilibrio y la armonización entre los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. Se debe fomentar una cultura administrativa orientada hacia una gestión profesional y responsable que ponga el acento en los resultados sin olvidar la transparencia como criterio general de la actuación pública.

La Ley General Presupuestaria, como señalan los informes de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), exige el logro de una actuación eficaz y eficiente como uno de los principios básicos de la gestión pública. Además, señala la transparencia como uno de los objetivos en la información contable al incluir, entre los fines de la contabilidad pública, el de suministrar información para la determinación de los costes de los servicios públicos y para el seguimiento de los objetivos previstos en los presupuestos generales del Estado.

A medida que se amplía la demanda de información por parte de los ciudadanos y los grupos organizados, existe una creciente presión sobre los gestores públicos para utilizar sistemas de información que permitan llevar a cabo una gestión racional de los recursos y enfrentarse a los nuevos desafíos de servicio, calidad y transparencia. La contabilidad analítica se configura como uno de los instrumentos que permite obtener información útil para la toma de decisiones en el ámbito de la gestión de los recursos públicos.

Los sistemas de contabilidad analítica permiten determinar y conocer el coste de los servicios prestados por las entidades públicas. Se trata de un conjunto de técnicas contables que permiten el estudio de una organización, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional, mediante el análisis detallado de sus componentes con el objetivo de obtener información relevante de manera eficiente sobre el proceso de formación de costes e ingresos, tanto temporal como cualitativamente.

El conocimiento de los costes no debe suponer el objetivo final en la gestión pública, en la que el beneficio no constituye un indicador válido para su evaluación, como sí sucede en el ámbito empresarial. El gestor público debe lograr el mayor beneficio social en el marco de una gestión eficaz y eficiente. Por ello, es importante complementar la información de costes con los indicadores de gestión, que constituyen un elemento esencial en el seguimiento de los objetivos y el control de la gestión.

La implementación de la contabilidad analítica permite poner a disposición del ciudadano la información sobre la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia.

4.7. PROPUESTAS DE CAMBIO

- 1. Introducción de la transparencia en la técnica legislativa:** Se debe incorporar a la función legislativa la tarea de identificación y garantía de acceso de la información relevante para la política o políticas implicadas. Las leyes, conjuntamente con la memoria económica, deben incorporar un capítulo relativo a la transparencia relacionada con sus propósitos.
- 2. Accesibilidad cognitiva:** La mejora de la accesibilidad cognitiva, mediante actuaciones como la Lectura fácil y el Lenguaje sencillo, permitirá una mayor participación y una mejor integración en la sociedad, fundamentalmente de personas con diversidad funcional intelectual, mayores y extranjeras. A la vez, se facilitará la incorporación del mayor talento posible a la sociedad, ya que en estos momentos se pierde, por ejemplo, al pervivir barreras cognitivas.
- 3. La elaboración de memorias de rendición de cuentas:** El diseño de una memoria de rendición de cuentas debería incluir:
 - ▶ La definición de la naturaleza de las políticas y acciones desarrolladas, así como el marco general de la iniciativa política.
 - ▶ La descripción de los actores que han protagonizado o se han visto afectados por la implementación de la política.
 - ▶ El cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.
 - ▶ La descripción y valoración del funcionamiento de los mecanismos de transparencia relacionados con la información, el diseño, la implementación y los resultados/impactos.
 - ▶ La descripción y valoración de los mecanismos de participación que se han desarrollado en el marco del plan.
 - ▶ La valoración de los mecanismos de evaluación elaborados y sus resultados.
 - ▶ Las conclusiones sobre las dificultades y mejoras potenciales que se han identificado.
- 4. La revitalización de los consejos de participación:** Partiendo de la alta heterogeneidad de los organismos de consulta y participación en relación con las políticas sectoriales, el Estado puede y debe tener una política de revitalización que contribuya a que se sitúen como una pieza importante para la rendición de cuentas, lo cual quiere decir atender particularmente algunos aspectos, tanto de composición como de funcionamiento, e, inevitablemente, asumir que su mayor relevancia y protagonismo irán de alguna manera en detrimento de la potestad universal de la Administración en la decisión y aplicación de políticas.

5. Un impulso político y una institucionalización de las conferencias sectoriales:

Las conferencias sectoriales no pueden entenderse como una parte de la política autonómica, sino como un instrumento central de las políticas públicas. Es uno de los principales mecanismos de cooperación y coordinación de nuestro Estado autonómico y, por tanto, debe ser el espacio donde deben quedar bien definidas las cadenas de responsabilidad y rendición de cuentas. Las conferencias sectoriales, como órganos de colaboración interinstitucional reconocidos en el procedimiento administrativo y con capacidad de autoorganización, deberían tener programas y memorias, foros consultivos o participativos, equipos técnicos, blogs y todo aquello necesario para:

- ▶ Identificar las políticas públicas que se desarrollan de forma compartida.
- ▶ Establecer las responsabilidades de las partes.
- ▶ Medir, contrastar y valorar la ejecución y los resultados de sus programas.
- ▶ Conocer mejor la realidad de referencia de la problemática que abordan.

6. La ampliación del ámbito metodológico del Tribunal de Cuentas:

La clásica separación radical entre el modelo francés (Court de Comptes) y el modelo anglosajón (The Comptroller and Auditor General) en las instituciones de control externo del gasto público tiende en todo el mundo a superarse. Las diferencias fundamentales de los dos modelos, uno de tipo jurisdiccional, como el francés, y centrado en el control procedimental y de probidad, y otro, el anglosajón, no jurisdiccional y con libertad de selección de la metodología de control, se están reduciendo a partir de reformas articuladas en los últimos años del siglo pasado, especialmente en cuanto a los contenidos y ámbitos del escrutinio. Una propuesta sería permitir, mediante la ampliación del ámbito metodológico disponible, la elaboración por parte del tribunal de todas las actuaciones y técnicas necesarias para establecer valoraciones en relación con la efectividad, eficacia y eficiencia de los organismos fiscalizados, esto es, ir hacia un modelo mixto: control de legalidad y control de gestión.

7. Ley de transparencia:

Se debe acelerar la implementación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y los marcos normativos que la desarrollen deben hacer efectivo el cumplimiento de su artículo 5.4: «La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas webs de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la

interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización».

- 8. Redes de debate y deliberación:** Se deben crear redes de consulta y debate público. Tal y como dice el portal de consulta *online* del Reino Unido: «La consulta —que involucra al público en el trabajo del gobierno— se ha convertido en parte integral del proceso de elaboración de la políticas públicas. No es solo cuestión de que la administración sea más abierta, aunque esto también es importante: se trata de que las políticas sean más eficaces al escuchar y tomar en consideración los puntos de vista del público y de los grupos interesados».
- 9. Encuestas periódicas:** Se debe diseñar un panel crítico de ciudadanos y una encuesta semestral para conocer su percepción sobre estos asuntos y sobre su visión de las Administraciones Públicas y su papel en la sociedad.
- 10. Contabilidad analítica:** La implantación de un sistema de contabilidad de costes posibilitaría determinar el coste de los servicios prestados por las entidades públicas, así como la puesta a disposición del ciudadano no solo de la información sobre la ejecución presupuestaria, sino también de la información detallada sobre el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia que deben regir la actividad pública.

4.8. INTERACCIÓN CON EL INFORME CORA

Ya hemos visto que las medidas de regeneración democrática y de transparencia no se incluyeron en el Informe CORA, sino que forman parte del Plan de Regeneración Democrática aprobado en septiembre del 2013. No obstante, en el Informe CORA se encuentran una serie de medidas de modificación de leyes dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la información sobre las Administraciones Públicas, especialmente en el ámbito financiero.

En este apartado se ha incluido la regulación del control de la deuda comercial en el sector público. El origen de esta propuesta se encuentra en el efecto negativo, en la economía española y en el tejido empresarial, de la morosidad de las Administraciones Públicas. El enorme esfuerzo realizado por el Gobierno para pagar a los proveedores de las Administraciones locales y autonómicas desde el 2012 al 2014 requiere una norma que evite la acumulación de la deuda comercial en el futuro. Debido a ello, se regula el plazo legal para el pago a sus proveedores, ya que un incremento en el periodo medio de pago a proveedores (PMP) y, por tanto, de su deuda comercial pone en riesgo la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas al tiempo que dificulta

el cumplimiento a medio plazo de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

El establecimiento del PMP supone una garantía para los proveedores de la Administración al introducir mecanismos de transparencia y de control, así como de seguridad jurídica. Finalmente, la CORA propone aprobar la Ley de impulso de la factura electrónica y la creación del registro contable.

Este apartado está muy estrechamente relacionado con el siguiente procedimiento administrativo, ya que la mejora del procedimiento implica la posibilidad de perfeccionar el conocimiento de los procesos y de los responsables implicados en ellos y de reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y de exigencia de responsabilidades.

El Informe CORA hace una serie de propuestas en relación con el Tribunal de Cuentas, que debe ser el órgano de fiscalización de la Administración autonómica y debe crear las correspondientes secciones territoriales, como una plataforma de contratación, más completa que la actual, que facilite una mejor información al Tribunal de Cuentas y que, además, se constituya como centro de comunicación con el citado Tribunal, así como que remita al Tribunal de Cuentas de información sobre los convenios de colaboración con incidencia económica superior a un determinado umbral

CAPÍTULO

5



PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

5.1. ACTUAL SISTEMA DE PROCEDIMIENTO

El marco normativo de la Administración Pública en España parte, por supuesto, de la Constitución y el Derecho de la Unión Europea, pero sigue teniendo como principal referente de rango legal la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Los aspectos esenciales del modo de actuar de los órganos administrativos, tanto cuando se relacionan entre ellos como cuando lo hacen con los ciudadanos, se contemplan en esta norma, cuyos contenidos siguen siendo, en buena medida, básicos.

En la impronta de la Ley de procedimiento se observan malos hábitos burocráticos, entre los que se pueden señalar la excesiva impersonalidad (las decisiones son tomadas por «órganos», no por personas con nombre y apellidos), la práctica indiferencia ante el variado casuismo (no hay apenas márgenes para flexibilizar la exigencia o no de ciertos trámites) y una comprensión aparentemente garantista de los procedimientos, que evidencia no serlo cuando reparamos en algunas fallas sustantivas relevantes (fortalecimiento insuficiente de la objetividad en el régimen de abstención y recusación; cumplimiento relativo de la exigencia de contradicción; regulación deficiente de las fases probatorias).

Cierto es que nuestra normativa de procedimiento administrativo apunta hacia la Administración como «dueña y señora del tiempo» toda vez que sus valoraciones de oportunidad permiten ampliar (por picos de demanda procedimental) o reducir (por valoración de urgencia) los tiempos inicialmente regulados. Pero más allá de estas potestades formales conferidas a los órganos instructores, a menudo es el ritmo convencional propio de cada oficina el que marca la espera que sufrirán los destinatarios, en ocasiones sin certidumbre alguna.

Tengamos presente que una de las debilidades institucionales evidenciadas a lo largo del lustro de crisis económica sufrida por nuestro país radica en la inadaptación a los ritmos de la economía y la sociedad. En el contexto económico de la globalización se produce una reducción exponencial de las dimensiones espaciales y temporales, de manera que la medida en meses (o años) de las respuestas políticas y administrativas a las nuevas necesidades y cambios de escenario frustra o menoscaba seriamente las expectativas de solución de los problemas.

La actual redacción de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común no favorece precisamente el cumplimiento de plazos razonables de respuesta administrativa. Si es verdad

que se han ido produciendo mejoras desde la primera redacción del texto (sobre todo mediante la reforma que tuvo lugar en 1999), no puede decirse que el régimen de la respuesta procedimental administrativa esté a la altura de las circunstancias.

En su versión original de 1992, la Ley fue objeto de numerosas críticas debido a la complejidad de algunas de sus soluciones: la dada al problema del silencio administrativo (la enrevesada figura del acto presunto, unida a una certificación de naturaleza confusa y régimen polémico); la inopinada supresión del recurso de reposición; o la eliminación de la posibilidad de revisar de oficio las normas reglamentarias.

Aunque siguen apareciendo comentarios actualizados con respecto al texto de 1992, con sus sucesivas reformas, muchos de sus preceptos no dan más de sí: las relaciones interadministrativas tienen que ser adaptadas para optimizar el rendimiento del Estado multidescentralizado; el régimen de la abstención y la recusación deberían hacerse más escrupuloso; los derechos de los ciudadanos habrían de reforzarse con obligaciones efectivas de los servidores públicos.

El Derecho comparado europeo y latinoamericano pone en evidencia el relativo atraso de nuestro régimen procedimental. A la vista de los avances de otros países, tenemos mucho trabajo por delante. En Alemania, la reforma administrativa ha sido un propósito de primer orden en los últimos veinte años, durante los que se ha discutido el nuevo modelo de dirección y sus proyecciones sobre el Derecho administrativo. Particularmente intensas serían las repercusiones sobre el procedimiento administrativo, que ha sido objeto de sesudas reflexiones dogmáticas hasta alcanzar su actual estadio de cuarta generación, superador de los paradigmas iniciales de la Ley de 1976.

Por supuesto, cabe también destacar algunas de sus luces, como las precisiones del carácter básico de importantes normas del régimen administrativo o la incorporación temprana (aunque después frustrada) de las nuevas tecnologías con la vocación confesa de beneficiar a los ciudadanos: «El extraordinario avance experimentado en nuestras Administraciones Públicas en la tecnificación de sus medios operativos, a través de sus parques informático y telemático, cada vez mayores, se ha limitado al funcionamiento interno, sin correspondencia relevante con la producción jurídica de su actividad relacionada con los ciudadanos».

El cambio político producido en España en 1996 trajo consigo el compromiso de modificar nuestro principal código de Derecho administrativo, dada esta mayoritaria insatisfacción con sus contenidos, en un contexto, además, en el que las reformas administrativas se hacían imprescindibles con el afán de cumplir los objetivos macroeconómicos del Tratado de Maastricht, para la

puesta en marcha de la moneda única (el euro). Durante la mayor parte de este periodo (hasta el año 1999), el ministro de Administraciones Públicas fue Mariano Rajoy Brey.

La reforma de la Ley 30/1992 mediante la Ley 4/1999 solo cumplió sus objetivos en parte, a pesar de la correcta determinación de tales propósitos. Las limitaciones de un contexto parlamentario marcado por la mayoría simple, que no favorecía la ampliación de los contenidos básicos, unidas a la necesidad de alcanzar pactos entre varias fuerzas políticas, impidieron la aprobación de medidas más ambiciosas a las finalmente incorporadas, que se limitaron a corregir los errores más graves de la versión original: régimen del silencio, replanteamiento de los recursos administrativos, cambios en la parte de responsabilidad, etc.

Posteriormente no puede decirse que las reformas administrativas sobre la Ley de procedimiento fueran un objetivo político, pues al margen de la mínima adenda incorporada en el 2001 para impulsar y favorecer el uso de medios electrónicos, no encontramos en el periodo 2000-2004 modificaciones significativas de este texto, con lo que se pierde la oportunidad de avanzar en la necesaria reforma de la Administración aprovechando el tiempo de bonanza económica. La sucesión de tres ministros en el cargo (Jesús Posadas, Javier Arenas y Julia García-Valdecasas) no favoreció precisamente la adopción de medidas de gran alcance.

Siendo conscientes, sin embargo, de la necesidad de impulsar otros cambios, los responsables ministeriales, al finalizar esa legislatura, constituyeron una comisión de expertos con la encomienda de «trazar las grandes líneas de la futura reforma administrativa», propuestas que serían presentadas como informe a una subcomisión del Congreso de los Diputados. Esta comisión fue dirigida por el profesor Fernando Sainz Moreno e integrada por expertos de la talla de Joan Prats, Juan Alfonso Santamaría, Germán Fernández Farreres, Manuel Rebollo Puig, Juan José Lavilla o Reyes Zatarain.

Uno de los puntos más enfatizados por esta obra fue el papel de las TIC en la reforma administrativa, objeto de un estudio de Santiago Segarra Tormo. Además de proponer reformas puntuales sobre la Ley de procedimiento, tanto en el régimen de responsabilidad como mediante la introducción de un nuevo título sobre potestades inspectoras (Manuel Rebollo Puig), se apuntaba hacia la necesidad de una regulación completa de la Administración electrónica, que no se produciría, sin embargo, hasta la siguiente legislatura, bajo la responsabilidad del ministro Jordi Sevilla.

Así, en el año 2006 se anunció la supresión de las exigencias documentales de fotocopias del documento nacional de identidad (DNI), la creación de un registro

telemático único y la incorporación a Internet de los ochocientos formularios de la Administración General del Estado. También se creó el Consejo Asesor de Administración Electrónica para intentar aprovechar la muy exitosa experiencia de la Agencia Tributaria, extraordinariamente avanzada en la utilización de nuevas tecnologías para la tramitación de los procedimientos administrativos.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos es en buena medida una ley de procedimiento paralela por su identidad de contenidos: derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración por medios electrónicos; registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas; gestión electrónica de los procedimientos; régimen de órganos colegiados por medios electrónicos; uso de lenguas oficiales, etc. En fin, toda una serie de asuntos también tratados (en su formato clásico) por la Ley 30/1992.

Conviene recordar que algunas de estas previsiones de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos son impuestas por el Derecho de la Unión Europea, decidido a practicar el mercado interior eliminando trabas burocráticas y barreras administrativas para la libre circulación de bienes y servicios entre los países miembros. Así, la simplificación administrativa se ha convertido en un propósito de las últimas directivas, que repercuten directamente pues sobre el régimen del procedimiento administrativo.

Destacadamente, la llamada Directiva de Servicios, Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre del 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, precipitó reformas relevantes de la Ley 30/1992, expresamente contempladas en la llamada Ley Ómnibus, 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, 17/2009 (esta última conocida como «Ley paraguas»). Aunque en nuestra opinión la transposición de la Directiva de Servicios hubiera requerido una reforma más amplia y profunda de la Ley 30/1992, el legislador estatal optó por incorporar mínimas, si bien sustanciosas, modificaciones a su texto.

El desarrollo de planes de simplificación y descarga burocrática (con desigual resultado en los niveles territoriales), la previsión general de las figuras alternativas a la autorización (declaración responsable y comunicación previa), el énfasis en la cooperación administrativa para la creación del mercado interior o la organización de una ventanilla única electrónica para la efectución de trámites necesarios para el ejercicio de actividades económicas son algunos de los frutos de este impulso europeo, buen exponente del efecto positivo del proceso de integración sobre nuestra Administración Pública.

Sin embargo, en tales procesos el propio legislador estatal ha restado protagonismo a la Ley 30/1992 al incorporar a otros textos medidas que tendrían su adecuado lugar en el principal código de Derecho administrativo. Esto ha sucedido con la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Las previsiones sobre ampliación de los supuestos del silencio positivo (artículo 40) debieran haberse incorporado directamente a la Ley de procedimiento, como los contenidos de alguna de sus disposiciones adicionales.

También tendrían perfecta cabida en la Ley de procedimiento las exigencias de valoración en términos de sostenibilidad de cada decisión, que debiera comportar (pero no se explicitaba) exigencias de motivación, al menos. Parte del tenor de los artículos 32 y 33 de la Ley 2/2011 merecerían ese cambio de ubicación, con un mayor desarrollo procedimental que favorezca su verdadera eficacia: «Las disposiciones legales y reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y toda actuación de las Administraciones Públicas deberán valorar sus repercusiones y efectos, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria»; «(...) el Gobierno impulsará la adopción de acuerdos de los citados órganos de cooperación y las actuaciones de las correspondientes Administraciones con el fin de adoptar medidas de racionalización y contención del gasto público en sus respectivas áreas de competencia, en especial en el marco de los planes económico-financieros de equilibrio previstos en la normativa de estabilidad presupuestaria».

Todas las reformas de la pasada legislatura no cumplían, sin embargo, el compromiso adquirido en el discurso de investidura del presidente del Gobierno para la legislatura 2004-2008, que incluía una referencia a la modificación de la Ley de procedimiento: «Anuncio mi propósito de revisar la Ley del Gobierno, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y la Ley que regula el régimen de la Administración y el Procedimiento Administrativo Común. Si las dos primeras nos permitirán adecuar sus estructuras a las nuevas realidades, la última estará destinada a revisar los procedimientos para ofrecer a los ciudadanos la respuesta más rápida y fundada posible a sus peticiones y reclamaciones» (discurso de José Luis Rodríguez Zapatero en la sesión de investidura como presidente del Gobierno, Congreso de los Diputados, 8 de abril del 2008).

En la presente legislatura, se siguen abordando reformas relevantes del entorno normativo de la Administración sin plantear la necesaria reforma de la Ley 30/1992. Así, la Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, también contiene numerosas

referencias que afectan a los contenidos de la vigente Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. Así, contiene una nueva lectura, en clave financiera, del principio de lealtad institucional (artículo 9) o varias medidas para instrumentar el principio de transparencia (artículo 27).

Igualmente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno tendrá un impacto considerable sobre la normativa de procedimiento administrativo, y no solo —aunque también y, definitivamente, por supuesto— sobre sus artículos 35 y 37. Si la Ley de procedimiento viene a definir el estatuto del ciudadano en sus relaciones con la Administración, a partir de aquel texto sobre transparencia, tan reclamado por iniciativas ciudadanas, debe mejorar considerablemente la calidad democrática y el grado de participación real posible en la gestión de los asuntos públicos.

Así, en la ley de transparencia señalada se incluye la disposición final primera que modifica los artículos 35 y 37. Este último, que regula el derecho de acceso a archivos y registros administrativos, pasa a tener la siguiente redacción: «Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, los archivos y los registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación».

Pero más allá de las referencias directas, la ley regula todo un nuevo procedimiento administrativo (el de acceso a la información), que incluye el régimen de las solicitudes, sus causas de inadmisión, la tramitación y la resolución. También prevé la creación de unidades de información encargadas de gestionar tales solicitudes y de un régimen de impugnaciones alternativo a los recursos administrativos de la Ley de procedimiento, traducido en reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Todo el título II del proyecto de ley suma a las previsiones sobre transparencia otras dedicadas al buen gobierno, incluyendo también principios éticos y de actuación de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración del Estado: transparencia, eficacia, economía y eficiencia; buena fe; imparcialidad, trato igual y sin discriminaciones; diligencia debida; conducta digna; asunción de responsabilidades. Estas previsiones éticas, unidas a los principios de actuación, están llamadas a integrar la posición de los altos cargos, también en sus intervenciones procedimentales.

Por ejemplo, se considera infracción disciplinaria «la intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención

legalmente señaladas» (artículo 29.2.b) de la ley), infracción que puede ser sancionada con la destitución, así como con la declaración de incumplimiento y su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Al abordar la reforma de la Ley de procedimiento, deben tenerse presentes los tres pilares del Derecho administrativo de la sociedad de la información y el conocimiento: ley de procedimiento, ley de transparencia y ley de Administración electrónica. Los tres podrían fundirse en uno solo para poner esta normativa a la altura de las exigencias de la sociedad de la información y el conocimiento siguiendo el ejemplo alemán.

5.2. EL ENTORNO

Considerada la regulación del procedimiento administrativo, así como los continuos fracasos de su reforma y la inactividad del legislador estatal, que avanzó un borrador de anteproyecto, durante la pasada legislatura varios legisladores autonómicos decidieron emprender por su cuenta la muy necesaria actualización de instituciones del procedimiento administrativo aprovechando además la oportunidad dada por las versiones últimas, recién reformadas, de sus estatutos de autonomía, que incorporaban a sus recién estrenados catálogos de derechos el derecho a la buena administración, en distintas fórmulas con pretensiones taumatúrgicas.

El reparo del legislador estatal a acometer una reforma más amplia y profunda de la Ley 30/1992 explica la opción seguida por un número considerable de legisladores autonómicos, que han ido aprobando desde el año 2009 sus propias leyes de procedimiento administrativo con distintas denominaciones. Tal desintegración del Derecho básico introduce un elemento de caos en el sistema, aunque también ofrece la oportunidad de beneficiarse de las mejores prácticas adoptadas para su futura integración en un nuevo texto con vocación de norma común. Veremos a continuación cómo se ha producido esta superación del legislador básico por las normas autonómicas.

Cataluña ha aprobado sendas leyes paralelas a las de procedimiento administrativo y acceso electrónico: son la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña.

La primera presenta contenidos totalmente coincidentes, e incluso superadores, conforme a la Ley de procedimiento: régimen de los órganos administrativos, incluyendo los colegiados; derechos y deberes de los ciudadanos;

principios de la actuación administrativa; medidas de simplificación; disposiciones generales sobre tramitación (iniciación e instrucción, finalización, notificación y publicación); procedimiento de elaboración de normas reglamentarias; revisión de oficio, recursos y reclamación previa; responsabilidad patrimonial, potestades de inspección y control; potestad sancionadora y relaciones interadministrativas.

Algo similar sucede con la segunda, pues enuncia toda una serie de principios de utilización de medios electrónicos (solapándose con la Ley estatal 11/2007) y pretende desarrollar un «modelo catalán de administración electrónica» que regule también la difusión de la información del sector público por medios electrónicos, la comunicación con los ciudadanos y empresas por estos medios, la promoción de su uso y las relaciones interadministrativas.

Castilla y León aprobó la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la comunidad de Castilla y León y de gestión pública, norma que contiene aportaciones relevantes, como la previsión sobre la equidad, los matices en las responsabilidades personales o la asignación de responsabilidades individuales en la tramitación de los procedimientos. También enuncia por vez primera el principio de proactividad entre los de actuación administrativa («La forma de diseñar políticas y de gestionar y prestar servicios públicos ha de anticiparse a las necesidades y demandas de los ciudadanos»).

Posteriormente se han aprobado otras normas autonómicas de pretensiones semejantes. Así la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y el buen gobierno de las Illes Balears, es una norma que también regula la información a la ciudadanía, la Administración electrónica, la simplificación administrativa, la transparencia en la gestión, los sistemas de calidad, la evaluación de políticas públicas, etc.

Entre las más tempranas, del 2009, se encuentra la Ley foral de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, Ley 15/2009, de 9 de diciembre. Su relación de medidas es exhaustiva: elaboración de protocolos; implantación de la Oficina de Tramitación de Actividades Económicas (OTAE); creación del portal de servicios a las empresas; reducción y simplificación de las obligaciones de información; estudio de cargas administrativas; revisión procedimental; regulación de la declaración responsable y la comunicación previa; regulación de las licencias condicionadas; presentación telemática de proyectos y visados; regulación del visado documental y del visado de idoneidad; simplificación en la llevanza de libros registro.

A esta lista tan extensa se añade la tramitación preferente de los proyectos considerados como inversiones de interés foral (impulso preferente y urgente, reducción de los plazos a la mitad, incluida la concesión de licencias). Se conceden plazos de dos, tres o seis meses para la puesta en marcha de la Oficina de Tramitación de Actividades Económicas y la revisión de los procedimientos. La OTAE, ventanilla única del Gobierno de Navarra, ya está en funcionamiento con un horario de atención que incluye los sábados por la mañana.

En Canarias, se aprobó el Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la comunidad autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, una norma que desde su preámbulo manifiesta la voluntad de promover una «(...) Administración que ayude a impulsar el crecimiento económico, donde se minimicen las barreras burocráticas que impliquen una sobrecarga de trabajo y ralenticen la actividad privada...».

Se divide esta norma en una «parte general» y una «parte especial», esto es, en primer lugar se establecen una serie de medidas organizativas y procedimentales tendentes a facilitar el objetivo de la simplificación para después proyectar sus principios sobre sectores de intervención concretos (contratación pública, vivienda, inversiones, juego, pesca, etc.). Estas medidas se complementan con una larga serie de disposiciones adicionales que prevén actuaciones transversales para favorecer su eficacia: adaptación de procedimientos, revisiones de tasas, manual de simplificación, catálogo actualizado de procedimientos, manual de documentos administrativos, registro general electrónico, creación de la «carpeta del ciudadano», creación de un portal de servicios y trámites para las pequeñas y medianas empresas, formación de empleados públicos en materia de simplificación, convenios con otras Administraciones Públicas y convenios con colegios profesionales, asociaciones y organizaciones empresariales.

En la parte general, cabe subrayar el enunciado de los principios informadores del proceso de simplificación y racionalización de los procedimientos: eficacia y eficiencia; celeridad; economía procedimental; transparencia administrativa y servicio efectivo a los ciudadanos. A continuación, se prevén las instancias organizativas responsables de impulsar este proceso: los secretarios generales técnicos de todas las consejerías y un coordinador de simplificación e inventario de procedimientos, que será el responsable de la modernización en cada consejería. A estos coordinadores se sumarán otros responsables, tanto de régimen jurídico como de archivo e informática, que formarán un equipo de trabajo del que saldrán las propuestas concretas para desarrollar el proceso, sin descuidar la participación de los sectores afectados, una previsión acertada.

Además de estas previsiones organizativas, se introduce la existencia de un informe preceptivo del centro directivo competente en materia de procedimientos administrativos, un nuevo trámite paradójicamente destinado a evitar la introducción de nuevos trámites y a velar por la realización de los principios de la simplificación. Este informe, que también debe ayudar a la descarga documental, ha de ser acompañado de una prolija documentación: un proyecto de la disposición de carácter general, una memoria de medidas de simplificación y un diagrama de flujo del procedimiento. Parece que la burocracia no puede desprenderse de sus hábitos, pues llega a contemplarse, en una suerte de sarcasmo, la devolución de aquellas solicitudes de informe que no incluyan las exigencias documentales previstas. ¿No hay formas más ágiles y menos formalizadas de impulsar la simplificación sin recurrir a los viejos modos de subsanación formal de solicitudes en el ámbito interno de la Administración?

Un ejemplo de las proyecciones de esta adaptación al Derecho europeo sobre las técnicas de intervención administrativa y del procedimiento se observa en la Ley extremeña 12/2010, de 16 de noviembre, de impulso al nacimiento y consolidación de empresas en la comunidad autónoma de Extremadura. En su artículo 3, enuncia el «Principio *in dubio pro apertura o favor libertatis*: 1. En el marco de la libertad de empresa consagrado en el artículo 38 de la Constitución Española, se entenderá que todo autónomo y todas las personas físicas y jurídicas con ánimo de lucro que pretendan ejercer una actividad empresarial cumplen los requisitos exigidos por la normativa de la comunidad autónoma de Extremadura. 2. La Administración de la comunidad autónoma no exigirá la acreditación de aquellos requisitos que hayan sido acreditados ante otras Administraciones Públicas. Asimismo, la Administración de la comunidad autónoma no podrán exigir en el desarrollo de los distintos procedimientos para la creación y consolidación de nuevas empresas en particular, y para todos los trámites empresariales en general, la acreditación de los requisitos para el ejercicio de una actividad empresarial a través de medios que no vengan previstos en la normativa específica reguladora de dichos procedimientos. 3. Los poderes públicos de la comunidad autónoma de Extremadura evitarán introducir en la regulación de los distintos procedimientos y trámites para la creación y consolidación de nuevas empresas en particular, y para todos los trámites empresariales en general, restricciones que no resulten justificadas o proporcionadas. Se entenderán injustificadas y desproporcionadas aquellas restricciones que no vengan impuestas por la normativa comunitaria y por la legislación pública del Estado y no se fundamenten en razones imperiosas de interés general».

Las decididas medidas del legislador extremeño no terminan aquí. Continúan con el establecimiento de los principios de simultaneidad y preferencia en la tramitación de los procedimientos relativos a la creación de empresas (artículo 4); el carácter de urgencia, silencio positivo y plazo máximo de tres meses para su tramitación (artículo 5); el impulso de la simplificación, la legalidad y la transparencia (artículo 6); la validez de los medios telemáticos, la ventanilla y la dirección única electrónica (artículo 7); y una previsión genérica de sustitución de autorizaciones e inscripciones en registros por declaraciones responsables (artículos 8 y 9), mucho más allá de lo establecido en la mayoría de los ordenamientos autonómicos que transpusieron la Directiva de Servicios antes que la comunidad autónoma de Extremadura.

Otra experiencia de transformación procedimental se encuentra en la Ley 2/2012, de 4 de abril, de apoyo a los emprendedores y las emprendedoras y a la micro, pequeña y mediana empresa. Dedicar su capítulo tercero a las medidas de simplificación administrativa y a la coordinación de las políticas y los servicios de apoyo a los emprendedores y las empresas. Su artículo 7 se rotula «Eliminación y reducción de cargas administrativas», aunque hay escasas medidas concretas organizativas o procedimentales que muestren la voluntad de desarrollar estas políticas.

También la Ley de Castilla-La Mancha 15/2011, de 15 de diciembre, de emprendedores, autónomos y pymes, incluye medidas de simplificación administrativa en su título II: en el artículo 10, la tramitación telemática de la creación de empresas mediante los puntos de activación empresarial (PAE), integrados en los puntos de asesoramiento e inicio de tramitación (PAIT) y en las ventanillas únicas; y una genérica previsión de agilización de trámites en su artículo 13 («Para agilizar la puesta en marcha de las empresas, se reducirán las declaraciones ante la administración y las comprobaciones administrativas que puedan considerarse reiterativas. En cualquier caso, se observará el principio de proporcionalidad como derecho de los interesados en la exigencia de requisitos administrativos para el inicio o desarrollo de actividades empresariales»).

Las reformas de la Ley de procedimiento también se han sucedido en los últimos años. Precisamente una de las más recientes —la cuarta— persigue directamente, tal y como ya se ha indicado, el propósito de transponer la Directiva de Servicios mediante varias modificaciones: introducción de un procedimiento ante una instancia única; regulación de la ficción de autorización; y cláusula de apertura para permitir que las cámaras de industria y comercio actúen como interlocutor único.

De Italia, al igual que de Alemania, también pueden comentarse una serie de reformas de la Ley de procedimiento, que se pueden contextualizar en un ambicioso programa de modernización de la Administración desarrollado bajo la responsabilidad del ministro Brunetta, conocido por sus contundentes intervenciones sobre el estatuto de los empleados públicos. Desde el 2008, los proyectos de cambio en Italia se han multiplicado extraordinariamente.

Tampoco se preocupa lo suficiente nuestra Ley de procedimiento de la optimización de las decisiones, esto es, de que sirvan efectivamente para satisfacer los intereses afectados por estas. El comprensible énfasis en el cumplimiento de las normas (principio de legalidad) no se observa acompañado de una atención paralela a que los resultados sirvan a los intereses generales, así como a los particulares, traducidos en derechos subjetivos e intereses legítimos, lo cual esto resulta evidente cuando nos fijamos en el régimen de los plazos.

5.3. ELEMENTOS ESENCIALES DE CAMBIO

La cultura administrativa en nuestro país presenta entre sus aspectos más negativos una tendencia a interpretar los plazos de tramitación de los asuntos y la resolución de los procedimientos administrativos como márgenes temporales que deben ser agotados más que como límites que no deben ser superados. La burocracia presenta una nula capacidad de permeabilidad a las transformaciones en el concepto de tiempo, características de las sociedades posindustriales avanzadas del siglo xxi.

Pregúntese así a todo funcionario español cuándo hay que resolver: la respuesta, en la mayoría de los casos, apuntará al límite o extremo del plazo, cuando no matice que cuando sea posible o las disponibilidades materiales lo permitan. Difícilmente escucharemos un «cuanto antes» o «en el plazo que más favorezca a los intereses de los ciudadanos». En el mejor de los casos, se considera que los plazos deben ser cumplidos necesariamente, sin recurrir a subterfugios como la suspensión o, simplemente, obviar el respeto de las normas legales y reglamentarias.

Los peores hábitos administrativos se reflejan en esta comprensión *sui generis* del tiempo en la Administración Pública española. En el nivel municipal, este problema es mayor, si cabe, toda vez que muchas iniciativas emprendedoras dependen en su viabilidad y coste de la pronta respuesta a sus solicitudes de licencia u otras intervenciones administrativas aún preceptivas.

Por todo ello, la incorporación de la responsabilidad individual por el incumplimiento de los plazos es el punto de referencia para impulsar un

cambio organizativo en el que las personas son la clave. Es necesario reforzar los desincentivos por el incumplimiento de las previsiones temporales de las normas, que habrían de generar verdaderos derechos subjetivos de reacción en las personas que solicitan una respuesta de la Administración a sus demandas y necesidades.

También puede destacarse como aportación positiva de esta nueva codificación el catálogo de derechos: derecho a conocer, en todo momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que se tenga la condición de interesado y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos; derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos; derecho a obtener copia sellada de los documentos que se presenten para aportarla junto con los originales, así como a la devolución de estos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento; derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de la comunidad autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico; derecho a formular alegaciones y aportar documentos en toda fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución; y derecho a exigir responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio cuando así corresponda legalmente.

La mayoría de estos derechos no han podido desplegar todas sus posibilidades reales de mejora de la experiencia administrativa de los ciudadanos: aún no se cumplen varias de las medidas requeridas para la identificación de autoridades y personal (como la disposición de carteles informativos con los nombres de los empleados públicos sobre sus mesas); el trámite de audiencia y la contradicción en el procedimiento podrían ser francamente mejorados; y la exigencia de responsabilidades directas a funcionarios y autoridades ha sido limitada legalmente, con lo que ha retrocedido a una situación anterior a principios del siglo xx (cuando se aprobó la Ley Maura).

Más allá de estas polémicas leyes y decretos sobre funcionarios, en el plano del procedimiento administrativo algunas de las iniciativas italianas merecen ser destacadas. Así, la más reciente, la Ley 69 del 2009, reduce a treinta días el plazo de tiempo para resolver un procedimiento cuando otra norma no ha fijado plazo distinto. En este mismo texto se fija el plazo máximo de noventa días para todos los procedimientos.

¿Serían aplicables en España las soluciones alemanas o italianas que se han enunciado anteriormente? Sin duda, pero para ello sería necesario alterar

fortísimas inercias y resistencias contrarias a los efectos reales de la simplificación administrativa. No es difícil imaginar el impacto que sobre las oficinas públicas podría producir una reducción a la mitad de los tiempos de los procedimientos, pero tampoco es complejo argumentar que estamos ante una de esas reformas estructurales imprescindibles para hacer competitiva nuestra economía.

Sorprende sobremanera, a pesar de las reiteradas críticas doctrinales, la persistencia del problema del silencio en España. Ni los llamados actos presuntos ni las certificaciones acreditativas ni las inverosímiles apelaciones a unas responsabilidades disciplinarias que brillan por su ausencia (al menos por este tipo de incumplimientos, achacables en muchos casos a las autoridades, efectivamente irresponsables) han servido para acabar con una situación acertadamente considerada como un escándalo en el Estado de derecho.

Hay que hacer un esfuerzo para no tildar de tomadura de pelo la solución a este problema dada por la Ley de economía sostenible, cuyo artículo 40 pretende ampliar el ámbito del silencio positivo, pero deja su concreción para más adelante, procrastinando: «1. Con el fin de agilizar la actuación de las Administraciones Públicas, el Gobierno, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación del sentido del silencio administrativo en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». A las comunidades autónomas se les concede un año para que se lo piensen, nada menos.

Esta solución no añade prácticamente nada, más de un año después, a lo ya establecido por la llamada Ley Ómnibus, que también optó por una solución de mantenimiento del *statu quo*, seguida, por cierto, por muchas comunidades autónomas. Pese al cambio aparente de la Ley 30/1992, en el sentido de exigir la concurrencia de una razón imperiosa de interés general para después asimilar su existencia en todas las normas anteriores que contemplaran ya un silencio negativo, se reconoce a nuestros legisladores una actitud favorable a la iniciativa económica que la realidad de los hechos no confirma.

No será hasta más adelante cuando encontremos una reforma efectiva del silencio administrativo mediante el Real Decreto Ley 8/2011, que multiplica los supuestos de silencio positivo mediante la combinación de su artículo 26 y el Anexo I, pero despeja también de una vez las sucesivas variaciones en la interpretación del silencio en el caso de las licencias urbanísticas, y lo hace, probablemente de una manera equivocada, en sentido negativo.

Incluso en lo que se refiere a la discutible apuesta por un silencio positivo sembrado de incertidumbres, queda trabajo por hacer todavía tanto en el nivel autonómico como en el local. No solo falta la alteración de los efectos mediante las correspondientes reformas legales, sino el reforzamiento de la obligación de resolver la alternativa, simple, sencilla e ineludible, del retorno al procedimiento administrativo y a la notificación al ciudadano de las resoluciones administrativas en tiempo y forma como paradigma de la buena administración.

Otra mejora necesaria ha de proyectarse sobre la errónea realidad de los plazos, con el ejemplo italiano como referente: la Ley 69 del 2009 puede ser tomada como ejemplo por su orientación hacia el desarrollo económico, la simplificación administrativa y la competitividad; particularmente, en lo que respecta al nuevo plazo común de los treinta días, en lugar de los tres meses anteriores (idéntico tiempo al español), que pretende lanzar el mensaje de una Administración amiga, cercana y al servicio del ciudadano.

Este objetivo todavía no ha sido desarrollado en España, un país en el que parece casi imposible erradicar la cultura del abuso en la exigencia documental a la vista del insatisfactorio grado de respeto de los reales decretos, que hace más de un lustro limitaron las posibilidades de exigencia de la fotocopia del DNI o del certificado de empadronamiento en los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado. Se dictan normas, pero no se cumplen, porque la inercia es más poderosa para la organización.

La atribución de responsabilidades directas a funcionarios y autoridades brilla, además, por su ausencia, salvo en el orden penal. El debate doctrinal sobre la conveniencia o no de activar la acción de regreso, con posiciones abiertamente contrarias a esta posibilidad, demuestra la falta de conciencia en España sobre la necesidad de prevenir los comportamientos más negligentes con mensajes claros sobre el carácter ejemplar propio de las instituciones.

Aunque desde 1992 existe un artículo que reconoce el derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, es muy difícil para los ciudadanos ejercerlo hasta sus últimas consecuencias. Nuestra cultura administrativa sigue siendo en cierta medida poco proclive a los cambios, tendente a hacer las cosas como siempre se han hecho, en los mismos tiempos, con los mismos requerimientos documentales, al margen de que las normas europeas, estatales y autonómicas vengán diciendo desde hace tres, cuatro o cinco años que hay que plantear los procedimientos de forma muy distinta, desde la lógica de la innovación.

La propuesta de reforma de la Ley 30/1992 para la mejor localización de las responsabilidades y la realización de derechos básicos de los ciudadanos

(así, destacadamente, los relativos al cumplimiento de los plazos y la descarga burocrática) pasa necesariamente por la mejor sintonía entre preceptos de la norma común de procedimiento administrativo (en su comprensión clásica) y la paralela reguladora de los procedimientos administrativos en soporte electrónico, Ley 11/2007.

En este sentido, la modificación propuesta de los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, para fortalecer la obligación de resolver, habría de conectarse con las previsiones sobre responsabilidades monitorizadas en la tramitación de los procedimientos electrónicos, en particular las previstas en el artículo 36 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. La responsabilidad por la tramitación, incluido el cumplimiento de plazos y trámites, se hace más fácilmente empleando las nuevas tecnologías.

Para ello, sería conveniente incorporar entre los criterios para la gestión electrónica de los procedimientos administrativos, junto a las previsiones pertinentes del artículo 34 de la Ley 11/2007 (reducción de plazos, descargas documentales, etc.), una referencia al control del cumplimiento de las responsabilidades por la tramitación, hoy solo deducible del genérico criterio de «racionalización» o, indirectamente, enmarcada entre los medios de transparencia.

Otros artículos de la Ley 11/2007 debieran ser integrados en esta propuesta de reforma de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. Así, destacadamente, se encuentran los relativos a la gestión documental (documento, expediente y archivo electrónicos), preceptos clave también en el seguimiento del correcto desempeño de las responsabilidades procedimentales. Preceptos, por cierto, mucho más detallados en la Ley 11/2007 para los soportes electrónicos que en la normativa básica para los procedimientos clásicos en papel.

Particularmente importante resulta en todo caso la ya vigente mención del artículo 36 de la Ley 11/2007 al «(...) control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables de los procedimientos...», exigencias referidas a las aplicaciones y sistemas de información. Este control de tiempos y plazos, vinculado al desempeño concreto de personas (con nombre y apellidos), es la palanca técnica que permite individualizar responsabilidades tanto a los efectos de la posible compensación de daños patrimoniales (propuesta sobre el artículo 145 de la Ley 30/1992) como en sus conexiones con la evaluación del desempeño y la carrera administrativa.

Todo ello debiera, además, enfocarse desde el punto de vista del mejor cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, de forma que convendría

intonizar adecuadamente las previsiones de los artículos 35 de la Ley 30/1992 y 6 de la Ley 11/2007, pues se solapan parcialmente sin establecer perfectamente como derechos en todo tipo de procedimientos la identificación de quiénes tramitan y la exigencia de responsabilidades por el incumplimiento de plazos u otras irregularidades.

¿Cómo debe ser una nueva ley de procedimiento administrativo a la altura de las circunstancias del siglo xxi? Ha de ser una norma que realice, ante todo, los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración, que debe aproveche las posibilidades que las nuevas tecnologías ofrecen, tanto para la agilización de los trámites como para la transparencia y el mejor control del ejercicio de las potestades públicas, y exigir responsabilidades individuales en los casos más graves de incumplimiento. De este modo, al fin y al cabo, de lo que se trata es de cumplir los principios constitucionales, pues en el procedimiento administrativo se observa particularmente su naturaleza de Derecho constitucional concreto.

Las propuestas de cambio son:

- ▮ Modificación de los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. El primero, para individualizar las responsabilidades en la tramitación y añadir un apartado que imponga la asignación personalizada de la tramitación de los expedientes (frente a la actual disolución de responsabilidades que se observa en la tramitación de muchos procedimientos). El segundo, con el fin de contemplar responsabilidades individualizadas patrimoniales, y no solo de naturaleza disciplinaria, debería ser modificado en su séptimo apartado.
- ▮ La previsión de la exigencia de responsabilidades individualizadas por el incumplimiento de los plazos. Reconsiderar la restrictiva redacción del artículo 145 de la Ley 30/92 en el sentido de que la exigencia de responsabilidades se ha de dirigir en primer lugar a la Administración Pública excluyendo y derogando expresamente la opción prevista en la venerable Ley Maura, que permitía la exigencia de responsabilidades directamente a las autoridades o funcionarios cuya negligencia o dolo hubiera ocasionado perjuicios a los ciudadanos.
- ▮ Incorporar la posibilidad de exigir responsabilidades personales al texto del Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007, de 22 de abril. El lugar natural para incorporar estas responsabilidades individuales sería el capítulo VI del título III, sobre derechos, deberes y código de conducta.

- ▮ Reforzar estas medidas con sistemas de evaluación del desempeño de mediciones de tiempos de respuesta en las distintas unidades y servicios administrativos, monitorizar los cumplimientos temporales de cada uno de los empleados e incentivar mediante promoción y complementos de productividad (de verdadera productividad, en este caso) a quienes acrediten, por sus resultados, un mayor esfuerzo y capacidad de respuesta óptima a las demandas de los ciudadanos.
- ▮ Una reforma amplia y profunda de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, para adaptar sus contenidos a la cultura administrativa que la sociedad española del siglo **xxi** requiere, incluida la necesaria integración entre los preceptos del principal código de procedimiento administrativo con su versión electrónica, la Ley 11/2007.

5.4. INTERACCIÓN CON EL INFORME CORA

Desde hace casi una década, el programa *Better regulation* (Legislar mejor) de la Unión Europea se ha dirigido a simplificar la legislación, a reducir cargas administrativas, a evaluar el impacto normativo y a analizar en profundidad el modelo de producción normativo de la Unión Europea. Resulta evidente que existe la necesidad de que nuestro Derecho público también sea sistemático, coherente y uniforme. España presenta un panorama frondoso de normas vigentes en todos sus niveles territoriales que algunos estiman en más de 220 000. Además, muchas de ellas tienen escasa incidencia social y presentan deficiencias técnicas y lingüísticas.

La mejora regulatoria aparece como una necesidad enfocada en la medición y la reducción de cargas administrativas, el análisis del impacto regulatorio, la participación de la sociedad civil en el proceso normativo, la simplificación de las normas y la calidad formal de las normas. Desde el 2007 se viene trabajando en estos campos siguiendo la iniciativa Legislar mejor. El Informe CORA da un nuevo impulso a la mejora regulatoria al poner el énfasis en los resultados, en la simplificación del procedimiento administrativo, en la eliminación de trámites y normas innecesarias y en la potenciación de la e-Administración. El objetivo es lograr un Derecho más claro que reduzca las cargas derivadas de su interpretación y ejecución y permita una mayor cercanía entre las instituciones públicas y la sociedad.

Con el objetivo de disponer de un sistema de Derecho administrativo más claro, transparente y racional, el Informe CORA propone la elaboración de diversos textos refundidos y la división de la regulación contenida actualmente

en Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, en dos normas. La primera regularía el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y comprendería también los aspectos no básicos de la Administración estatal, donde se integrarían las disposiciones sobre la Administración institucional. La otra norma sería la reguladora del procedimiento administrativo e integraría las reglas que gobiernan la relación de los ciudadanos por medios electrónicos con las Administraciones.

La necesidad cada vez mayor de implantar y de contar con unos medios electrónicos que simplifiquen la relación y la comunicación con el ciudadano es la base de la mayoría de las propuestas de la CORA. La finalidad es disminuir las trabas burocráticas, simplificar los trámites administrativos y facilitar la participación ciudadana. Así, las propuestas incluyen ámbitos como el sanitario, el judicial, el de empleo, el de identificación y autenticación y el de la Seguridad Social.

Las reformas de los procedimientos afectan a los más significativos y con mayores cargas de trabajo, como son los relacionados con los vehículos, los certificados, los nacimientos y las defunciones, la historia clínica, las notificaciones, los convenios de colaboración, el dominio público, la Autorización Ambiental Integrada, la gestión de residuos, la evaluación ambiental, la contratación pública, la apertura de empresas y el fomento de la investigación.

Finalmente, se incluyen una serie de medidas destinadas a elaborar guías o manuales sobre encomienda de gestión, reducción de cargas administrativas y detección y prevención de duplicidades.



MODELO ORGANIZATIVO

6.1. ESTRUCTURA ACTUAL Y REFORMAS ORGANIZATIVAS DE LA AGE Y DEL GOBIERNO

El importante debate que se comienza a desarrollar en España sobre las reformas estructurales que requieren las Administraciones Públicas se ha centrado hasta ahora en los aspectos más relacionados con la gestión urgente de la crisis de la deuda y, especialmente, en las medidas vinculadas al objetivo de estabilidad presupuestaria en el sector público. Es cierto que la gravedad de la situación económica actual es tal que hace tiempo que hemos percibido que los ajustes en el gasto y el replanteamiento de las fuentes de ingreso no son una cuestión meramente coyuntural, pues la austeridad ha llegado para quedarse. Sin embargo, la reflexión sobre el futuro de las Administraciones no puede limitarse solo a establecer un nuevo marco normativo que asegure el equilibrio en las cuentas públicas, ni, tratando de aprovechar la ocasión para abordar otras reformas algo más ambiciosas, a replantear elementos importantes del modelo territorial (autonómico o local) ni a repensar el régimen y la gestión del empleo público ni a reducir las trabas administrativas.

Todo eso es sin duda importante, pero la reforma estructural de la Administración General del Estado (AGE) en España requiere también una reformulación profunda de su dimensión organizativa para identificar las carencias que impiden el desarrollo de una gobernanza estratégica que permita a los poderes públicos priorizar objetivos, planificar actuaciones, implementar con eficacia las políticas y rendir cuentas ante los ciudadanos. Está claro que en los últimos años han sido muchos los problemas en esos ámbitos; de ahí que España (sus decisores políticos y su sociedad) deba reflexionar exigentemente sobre los problemas de funcionamiento del sector público e identificar los elementos que no han funcionado correctamente.

Abordaremos la importancia que tienen las reformas de las estructuras organizativas del Gobierno y la AGE en los resultados de las políticas públicas. El análisis se centra en el caso de España, aunque está expresamente conectado a las experiencias y los debates sobre esta misma cuestión en la Unión Europea y los Estados miembros de la OCDE. A partir de unas consideraciones generales sobre el lugar que ocupa esta temática en la reflexión integral sobre la modernización del sector público, se exponen las principales debilidades de la actual estructura del poder ejecutivo español. Finalmente, y sobre la base de ese diagnóstico y de la evolución organizativa del Gobierno y la AGE en los últimos años —con sus puntos fuertes y débiles—, se asume un enfoque prescriptivo con una serie de propuestas de reforma que resulten política y

legalmente factibles para conseguir una organización administrativa al servicio del gobierno estratégico.

Como parece cada vez más asentado en los mejores estudios comparativos (Werner y Seyfried, 2009), el modelo organizativo del poder ejecutivo tiene un importante impacto en la elaboración más o menos eficaz y eficiente de las políticas públicas en cada país. Aunque los trabajos de la ciencia de la administración han tendido durante años a desdeñar relativamente esta dimensión —tal vez por considerarla demasiado institucional—, hoy es imposible no insertar la reforma de la estructura del Gobierno en todo plan de modernización del sector público que se pretenda integral y sistémico. Es más, frente a otras posibles reformas relevantes —por ejemplo, en el terreno de la nueva gestión pública, la capacitación del personal o la mejora de la transparencia y la participación—, el cambio en el modelo organizativo de la dirección gubernamental y administrativa ocupa un lugar particularmente central, pues es capaz de incidir simultáneamente en, entre otros, los objetivos de eficacia, eficiencia y legitimidad.

En la coyuntura actual de grave crisis, merece la pena emplear cierta ambición intelectual y no concebir las reestructuraciones gubernamentales como meros reajustes de jurisdicción de las distintas carteras. Por eso, a la luz de todas las teclas de reforma antes analizadas, parece interesante meditar tanto sobre los criterios que justifiquen el número y las competencias de los ministerios como sobre nuevas fórmulas que consigan aunar el doble objetivo de una dirección estratégica en el ámbito político y una mayor estabilidad institucional en el ámbito administrativo.

En ambos casos, se puede apuntar al modelo que ofrecen algunos países de la OCDE y las instituciones de la UE. Así, las distintas formaciones temáticas del Consejo de la UE podrían servir de inspiración para la reducción de carteras (véase Tabla 1), con lo que resultaría una estructura de gobierno con más simetría de poder entre los distintos ministerios (hoy excesivamente heterogéneos) y con ventajas adicionales para una mayor capacidad negociadora en Bruselas y en los foros de gobernanza global. Esta solo es, por supuesto, una posible estructura más dinámica y reducida, pero —por definición— la determinación del número de carteras debería ser flexible y estar subordinada a los criterios estratégicos de la política gubernamental. Incluso tiene sentido impulsar la práctica de los ministros sin cartera, que ejercen una función política determinada por deseo del presidente.

Tabla 1. Un modelo europeizado de estructura del Gobierno de España:

Configuración del Consejo de la UE		Possible ministerio correspondiente
▮ Asuntos Generales (CAG)		▮ Presidencia
▮ Asuntos Exteriores		▮ Asuntos Exteriores
		▮ Defensa
▮ Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN)		▮ Economía y Hacienda
▮ Justicia y Asuntos de Interior (JAI)		▮ Justicia e Interior
▮ Transporte, Telecomunicaciones y Energía		▮ Fomento
▮ Agricultura y Pesca		▮ Agricultura, Medio Ambiente y Mar
▮ Medio Ambiente		
▮ Educación, Juventud, Cultura y Deporte		▮ Educación, Cultura y Deporte
▮ Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo (EPSCO)		▮ Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales
▮ Mercado Interior, Industria, Investigación y Espacio		▮ Competitividad e Investigación

De hecho, no tiene mucho sentido que los ministros tengan que dedicar la mayor parte de su tiempo —como hacen ahora— a dirigir un complejo departamento y a subordinar su orientación gubernamental y estratégica a las consideraciones sectoriales. En ese sentido, la inspiración de los modelo neerlandés, norteamericano o, más claramente, el de la Comisión Europea —con los comisarios concentrados en la dirección política y los directores generales, en la gestión de la estructura administrativa— serviría para una reorientación de los ministros en las labores de gobierno y la consolidación de las secretarías de Estado como unidades organizativas sobre las que se organiza la Administración.

Es decir, el ministerio se concebiría mucho más como gran área de gestión gubernamental que como estructura departamental. Además, y según una

vieja idea de Mariano Baena del Alcázar (aunque aplicada por él a las direcciones generales), se trataría de mantener la necesaria flexibilidad en la estructura gubernamental de acuerdo con los designios del presidente del Gobierno de turno y, en cambio, de limitar la alteración de la estructura administrativa al otorgar vocación de continuidad a las secretarías de Estado. Estas —que, en forma de estructuras o de secretarías generales con menor rango, están prácticamente consolidadas para la treintena de grandes políticas públicas que corresponden al Gobierno de España— se convertirían así en auténticos módulos administrativos, de modo tal que la creación o supresión de las carteras ministeriales no afectasen sino a la adscripción de las secretarías de Estado, a una u otra área de gestión gubernamental.

Este cambio permitiría a los ministros limitarse a supervisar la gestión administrativa de las tres o cuatro secretarías de Estado que corresponderían a su cartera y concentrarse en las tareas de planificación, prospectiva y evaluación de su ámbito (para la que —como se ha dicho antes— contarían con una potente dirección general de políticas públicas o policy units en su entorno de apoyo), en la regulación legal, en la negociación política y, por supuesto, en su contribución a la estrategia gubernamental global. Si, además, las carteras ministeriales rondasen la decena y se organizarasen sobre la base de los criterios europeizados antes expuestos, se reducirían mucho los riesgos de fragmentación sectorial porque todas las carteras tendrían un contenido transversal —por ejemplo, un mismo ministro tendría que atender a la vez a la cultura y a la juventud o al medioambiente y a la pesca o a la seguridad y a la justicia—. Y si un presidente del Gobierno quisiera legítimamente otorgar relevancia y visibilidad pública a una política concreta —por ejemplo, vivienda o igualdad o juventud— «llevándola» temporalmente al Consejo de Ministros, no modificaría la estructura administrativa —que seguiría basada en la correspondiente secretaría de Estado—, sino que solo supondría crear una pequeña estructura de apoyo para el flamante ministro: un gabinete de asesores y, en su caso, una policy unit y una secretaría técnica. Eso es exactamente lo que sucede en la Comisión cuando cambia el reparto de responsabilidades en el colegio de comisarios pero no se alteran las direcciones generales.

De esta manera, manteniendo casi todas las características centrales del actual modelo español y reduciendo el número de ministerios —aunque aumentando ligeramente el de secretarías de Estado—, se pasaría de la actual uniformidad rígida y asimétrica a una auténtica homogeneidad flexible y se ganaría en capacidad de liderazgo político, en coordinación interdepartamental e intradepartamental, en estabilidad administrativa, en adaptación al modelo

territorial y europeizado, y hasta se ganaría una mejor rendición de cuentas en las Cortes con no más de una docena de grandes comisiones parlamentarias. La reducción del número de ministros se compensaría sobradamente con la universalización y la elevación del perfil político de los aproximadamente treinta secretarios de Estado y tal vez de los jefes de gabinete de los ministros. A cambio, y para mantener la orientación de austeridad, desaparecerían los actuales secretarios generales y se podría reducir el número de directores generales y de subdirectores generales.

Por tanto, también en este ámbito de conclusiones sobre la reforma organizativa (y a modo de resumen) pueden apuntarse las siguientes «propuestas» de modificación:

1. Reforzamiento de las capacidades coordinadoras de Moncloa (Gabinete de la Presidencia-Oficina Económica y Ministerio de la Presidencia-Vicepresidencia Primera y, en su caso, del Ministerio de Economía y Hacienda-Vicepresidencia Segunda).
2. Fortalecimiento de la coordinación ejercida por Moncloa en los ámbitos de seguridad, acción exterior e integración europea imitando el modelo que ya se realiza para la política económica (sin perjuicio de un posible reforzamiento del Ministerio de Asuntos Exteriores como Vicepresidencia Tercera).
3. Reorientación de los ministerios, que no deben funcionar como unidades administrativas jurisdiccionales, sino como grandes áreas flexibles y transversales de actuación gubernamental (conformados por varias secretarías de Estado). El ministro sería mucho más miembro del Gobierno que jefe de un departamento sectorial.
4. Generalización y fortalecimiento de las unidades de planificación de políticas (*policy planning units*) en todos los ministerios, con expertos permanentes a cuyo frente estaría una figura cercana al ministro, que podría ser a la vez su director de gabinete y que parece una figura más idónea que el actual subsecretario para la coordinación interna del ministerio (una especie de viceministro).
5. Consolidación de una AGE organizada en departamentos-módulos estables: una treintena larga de secretarías de Estado que subsumirían a las actuales secretarías de Estado y secretarías generales. Los secretarios de Estado serían los responsables políticos de los departamentos administrativos y auténticos vínculos entre el Gobierno y la Administración (modelo similar, aunque no idéntico, al de la Comisión Europea, que emana naturalmente de la evolución española desde 1977).

6. Reformulación de los servicios comunes de carácter puramente administrativo y su inserción, bajo la tradicional dirección del subsecretario, dentro de las secretarías de Estado y no de los ministerios en lógica con el modelo expuesto.
7. Reducción, estabilización y profesionalización generalizada de las direcciones generales (y, desde luego, de los directores de las agencias ejecutivas y los organismos autónomos) eliminando la naturaleza sectorial de las subdirecciones generales. Posibilidad para fundar sobre esta base la función directiva que huya tanto de la burocratización como de la politización, ya que el control político de la Administración recaería de ordinario en los secretarios de Estado y en sus pequeños gabinetes.
8. Posibilidad de que existan ámbitos de actuación que se compartan por dos ministerios distintos, como, por ejemplo, la coordinación de las políticas europeas por una secretaría de Estado de la UE adscrita a la vez al Ministerio de Presidencia y de Exteriores (Molina, 2008).
9. Fortalecimiento de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

Este trabajo expone un sistema integral de nueva organización gubernamental y administrativa que, pese a que no supone cambios revolucionarios, requiere la modificación legal de la Ley del Gobierno y de la LOFAGE (Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado). No obstante, el modelo que subyace puede también aplicarse de manera más difusa y sin necesidad de reforma legal usando el decreto de reestructuración de los ministerios para refundir su composición y otras pequeñas actuaciones —como la creación de las *policy planning units* en el entorno de los ministros o la generalización de las secretarías de Estado— para avanzar en un cambio hacia un Gobierno y una AGE más estratégicos, eficaces y eficientes.

6.2. NUEVA ESTRUCTURA

Derivado de lo expuesto anteriormente, la propuesta de la nueva estructura de Gobierno sería:

1. La Presidencia del Gobierno

- ▶ Los órganos de apoyo al presidente (*Prime Minister's Office*):
 - ▶ Gabinete: Asuntos parlamentarios, agenda institucional y social, comunicación.

- Oficina Económico-Presupuestaria (Plan Nacional de Reformas).
- Oficina de Seguridad y Asuntos Internacionales (Estrategia de Seguridad).
- Secretaría General Técnica de la Presidencia.

2. La coordinación del Gobierno y la Administración

- La coordinación interdepartamental: las vicepresidencias.
- El Ministerio de la Presidencia (*Government's Office*):
 - Relaciones con las Cortes.
 - Administración pública.
 - Cooperación territorial.
 - Comunicación (portavoz).
- La coordinación política colegiada (secretariado del Gobierno):
 - Consejo de Ministros y comisión preparatoria.
 - Las comisiones delegadas.
- La coordinación administrativa colegiada: comisiones interministeriales.
- La evaluación de políticas y servicios públicos (AEVAL).
- El servicio exterior.
- La Administración periférica:
 - Reforzamiento de las delegaciones del Gobierno: negociación y supervisión.
 - Subdelegaciones del Gobierno y servicios aún gestionados por la AGE.

3. La dirección política: Las carteras ministeriales

- Criterios de delimitación: el modelo del Consejo de la Unión Europea para la reestructuración en diez grandes áreas político-administrativas.
- El ministro como pieza del Gobierno: dirección estratégica y no sectorial.
- La potencialidad de los ministros adjuntos o sin cartera.
- Los órganos centrales de apoyo en los ministerios:
 - Gabinete (*private office*): Asuntos parlamentarios, agenda institucional y social, comunicación.
 - Dirección general de políticas públicas (*policy unit*).
 - Secretaría general técnica: Elaboración normativa, asesoría jurídica.

4. Las unidades modulares de la Administración: Las secretarías de Estado

- El secretario de Estado como responsable político de los departamentos administrativos y auténtico vínculo entre el Gobierno y la Administración.

- ▮ Los órganos centrales de apoyo en las secretarías de Estado: Cabe plantearse alternativas como la consideración de las subsecretarías como *permanent secretaries*, la inclusión en ellas de los servicios comunes de personal e infraestructuras, o los gabinetes de los secretarios de Estado.
- ▮ La reducción y la profesionalización de las direcciones generales.
- ▮ La desaparición de las secretarías generales actuales.
- ▮ La reducción del número de subdirecciones generales.
- ▮ El encaje de las agencias ejecutivas y de otros órganos autónomos.

6.3. REFORMAS ORGANIZATIVAS RELATIVAS AL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por lo que se refiere a la evaluación del impacto regulatorio (lo que se conoce como RIA), la experiencia española es de absoluta falta de tradición y de enfoque puramente legalista. Es verdad que cada proyecto normativo tiene una memoria económica y cuenta con la consulta al Consejo de Estado, pero no se da el paso de analizar seriamente el auténtico impacto que —en términos de políticas públicas y de sostenibilidad futura— tendría una nueva ley, lo que anima a la profusión de la actividad normativa. La introducción reciente de las técnicas del RIA como consecuencia de una obligación europea no se ha aprovechado para analizar los pros y los contras de la nueva legislación que se propone —incluyendo, por ejemplo, diversas alternativas o posibles efectos no deseados—, sino simplemente para justificarla.

En lo que respecta a la consulta con grupos externos para mejorar la calidad del diseño de las políticas, la institucionalización de esos contactos está poco desarrollada y no está orientada al consenso. La tradición de decisión política mayoritaria y de imposición jerárquica supone que los foros corporativos se usan más bien para negociar apoyos sectoriales, normalmente de los grupos de interés que podrían obstaculizar la política, pero sin consideraciones de interés general (con el consiguiente riesgo de capturas por parte de determinados lobbies con potencial concentración de los costes). La crisis ha dañado aún más la relación del Gobierno con los actores sociales (en especial, los sindicatos), pero la situación anterior era ya bastante subóptima y, en algunos casos, carecía de incentivos para animar a la reforma. Los fenómenos de relación corporativa, en cualquier caso, están siendo rápidamente replanteados por la globalización, pero es necesario pensar una fórmula de consulta con los sectores que permita enriquecer la toma de decisiones y evite las capturas. La incorporación de expertos independientes y de representantes de intereses difusos puede ayudar en ese sentido.

Finalmente, referido a la comunicación de las políticas con los ciudadanos, es verdad que la asignación centralizada de la portavocía a vicepresidentes o ministros de la Presidencia (y la tradición de gobiernos monocolors que suelen contar con sólido respaldo parlamentario y disciplina partidaria) ha ayudado a evitar situaciones de enfrentamiento entre los ministerios que, al menos abiertamente, hayan dañado la consistencia de la política global de comunicación. Con todo, las habilidades comunicativas del Gobierno y de la AGE son manifiestamente mejorables por una escasa profesionalización de esta tarea o por razones estructurales y organizativas. En efecto, a veces se producen mensajes contradictorios entre los diversos departamentos como consecuencia de una incoherente asignación de tareas y del hecho de que los ministros se sienten antes responsables de su departamento que miembros del órgano colegiado de gobierno.

En este ámbito, y sobre la base de las buenas prácticas en algunos países de la OCDE (que incluyen los casos de los países escandinavos, centroeuropeos o de experiencias interesantes en Reino Unido, Estados Unidos, Chile e incluso Turquía), se pueden mencionar las siguientes propuestas de reforma:

- a. En todos los ministerios que aún no cuentan con esa estructura, generalizar unidades de planificación (*policy planning units*), que deben tener al menos rango de dirección general y estar situadas en el entorno inmediato de los ministros. El personal de esa unidad mantendría reuniones frecuentes con el responsable político y la unidad estaría abierta al consejo y al asesoramiento de expertos académicos no gubernamentales ni funcionariales. También consultaría sistemáticamente a todos los actores a los que concierne la política en cuestión, incluyendo, expresamente, a los beneficiarios de costes o de beneficios difusos por la política.
- b. Otorgar capacidad a Moncloa (entendida por la conjunción del Gabinete y la Oficina Económica, con el apoyo del Ministerio de la Presidencia), gracias a un conocimiento experto comprehensivo, para evaluar de forma sistemática el contenido sustantivo de las políticas públicas sectoriales y de los proyectos de ley iniciados en los ministerios. Esa evaluación previa estaría guiada exclusivamente por las prioridades estratégicas y presupuestarias del Gobierno.
- c. Igualmente, Moncloa debe participar efectivamente en la preparación de esas propuestas ministeriales (a través de consultas y *briefings* permanentes desde el momento inicial de la propuesta y sobre los aspectos sustantivos importantes), quizás conectando expresamente de modo funcional este núcleo central del Gobierno con las *policy planning units*

ministeriales. Es decir, los ministerios dispondrían de una dirección general de política A o B que sería replicada en el Gabinete/Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno como departamento de política A o B y existiría una fuerte conexión entre ellos.

- d. Otorgar a las *policy planning units* la elaboración, junto con las secretarías generales técnicas, de los informes de evaluación del impacto de nueva regulación (RIA).
- e. Mantener el hallazgo organizativo que supone que el portavoz del Gobierno (responsable de la política de comunicación) coincida con el titular del Ministerio de la Presidencia y —a ser posible— con el vicepresidente primero del Gobierno.

6.4. REFORMAS ORGANIZATIVAS RELATIVAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una segunda cuestión fundamental reside en saber si el Gobierno es capaz de trasladar sus objetivos y prioridades en políticas públicas que realmente se implementan y no encuentran oposición más o menos activa en los ministerios considerados sectoriales en las distintas agencias y organismos autónomos o en otros niveles de gobierno (comunidades autónomas y, más raramente, entes locales) cuando la aplicación de una política requiera su colaboración).

En el caso de España, resulta relativamente aceptado el hecho de que un conjunto de factores organizativos —a menudo asociados con el Estado autonómico— pueden dificultar una implementación no problemática de las políticas que son competencia del Gobierno central. Menos conocidas, aunque no menos ciertas, resultan las resistencias de los departamentos verticales del propio Gobierno a subordinar sus prioridades jurisdiccionales concretas a las que haya determinado el núcleo central del Gobierno.

La fortaleza constitucional y política del presidente del Gobierno, la tendencia a la relativamente alta estabilidad de los distintos gobiernos y otros hallazgos organizativos (como la tradicional existencia de una o dos vicepresidencias y del Ministerio de la Presidencia) han ayudado muchas veces a vigilar y asegurar el cumplimiento de esas prioridades por parte de los ministerios. Sin embargo, y a pesar de que en España nunca ha habido gobiernos de coalición, es observable la independencia sustancial con la que muchos departamentos operan en el ejercicio de su ámbito sectorial de actuación. En estos casos, cuando el núcleo central del Gobierno ha deseado imponer una prioridad de su programa, lo ha conseguido, pero con el coste de dedicar una fuerte dosis de voluntad política.

En el caso de la necesaria colaboración de las comunidades autónomas en algunas políticas que son competencia del Gobierno central pero requieren colaboración para la implementación (o en las que hay un reparto competencial complejo), la cuestión es más difícil de resolver por la falta de una cultura de lealtad «federal» y ni siquiera resulta suficiente esa fuerte dosis de voluntad política, sobre todo si se trata de gobiernos de distinto color. La ausencia de un catálogo de estándares mínimos uniformes para todo el territorio y la inadecuada o asimétrica financiación de esa colaboración por parte de autonomías o municipios también complica la solución. La extrema lentitud de la justicia ordinaria (jurisdicción contencioso-administrativa) y de la justicia constitucional agrava aún más el problema.

Se trata, por tanto, de un terreno con un importante potencial de mejora. Aunque algunos avances se pueden conseguir rápidamente a través de reformas en el diseño organizativo, lo cierto es que los cambios en este terreno deben estar encaminados, sobre todo, a modificar en el medio y largo plazo la cultura administrativa y a favorecer la colaboración que permita la implementación efectiva de las prioridades de quien tiene la competencia para la decisión política. Se trata de aprovechar mucho mejor la posición privilegiada que ya tienen el presidente del Gobierno o los ministerios coordinadores en el sistema político español y de procurar controles o incentivos para que los ministerios se «apropien» del programa general de gobierno y no persigan sus supuestos intereses departamentales.

En este sentido, la experiencia de las mejores prácticas en la OCDE (que incluye los casos de Nueva Zelanda, los países escandinavos y el de un Estado fuertemente descentralizado como Canadá) apuntan a las siguientes teclas de reforma:

- a. Reforzamiento del Gabinete de la Presidencia, que debería adquirir funciones supervisoras más efectivas e incluso decisoras en algunos ámbitos (por ejemplo, en cuestiones de seguridad, en la línea expresada por la Estrategia Española de Seguridad).
- b. Mantenimiento y consolidación del éxito organizativo que supone combinar la Vicepresidencia Primera del Gobierno con el Ministerio de la Presidencia (como ha ocurrido en 1996-2000, 2004-2010 y 2011), incluyendo bajo su competencia los principales ámbitos de coordinación interdepartamental, además del más directamente relacionado con el Consejo de Ministros: función pública, relación con el resto de Administraciones Públicas o integración europea.

- c. Recuperación de un único Ministerio de Economía y Hacienda —con rango de Vicepresidencia Segunda del Gobierno—.
- d. Reducción del número de ministerios y separación de los ministros de la gestión efectiva de las políticas (que pasaría de ordinario a recaer sobre las secretarías de Estado o los organismos y agencias que dependan de ellos) para que se sientan antes miembros del órgano colegiado de gobierno que jefes de un departamento y desarrollen la cultura de la responsabilidad colectiva.
- e. Establecimiento expreso de estándares mínimos nacionales —con financiación objetivada de estos— en los casos en que es necesaria una implementación por territorios de los servicios públicos. Uso de la financiación territorial como incentivo para asegurar el cumplimiento de esos estándares, con independencia de que los gobiernos subestatales (comunidades autónomas y municipios) puedan utilizar luego un margen de actuación autónomo.
- f. Reforzamiento de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios Públicos en esta función.

Para concluir esta tecla, cabe resaltar que también es necesario crear un órgano interdepartamental que permita mantener la conexión entre las instituciones políticas y las administrativas, independientemente del Gobierno que se tenga, y aprovechar el potencial creativo de todos los actores implicados en la resolución del problema, especialmente el de los funcionarios, que suelen tener una enorme experiencia. Para ello, los políticos deben nombrar un número considerable de directores generales, pero que hayan sido elegidos entre los técnicos.

6.4. INTERACCIÓN CON EL INFORME CORA

La realidad institucional española muestra una gran proliferación de personificaciones instrumentales en todos los niveles territoriales. Al comienzo de la crisis económica actual, su número era superior a seis mil entes. Además de los solapamientos y las duplicidades que esta dispersión instrumental causa con las Administraciones territoriales y con los otros entes funcionales, la maraña de organismos genera la dilución de la responsabilidad política al tener los ciudadanos una gran dificultad para asignar correctamente la responsabilidad de la actuación pública. De esta manera, la enorme relación de entes de la más variada naturaleza genera una clara ineficiencia y un debilitamiento democrático.

El Informe CORA aborda esta realidad desde distintos frentes a la vez que incluye una serie de propuestas de reorganización de los servicios en materia de contratación, inspección de trabajo y Seguridad Social, tecnologías de la información y la comunicación, tesorería y Administración electrónica.

La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas revisaría la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) para reformar la organización del sector público. Incluiría los criterios identificativos de cada tipo de ente que se han de cumplir para la creación o el mantenimiento de un organismo público. Estos criterios serían diferentes para cada uno de los tipos de entes y serían valorados de forma objetiva, aunque con la flexibilidad que se requiera para cada caso. Además, se introducirían una serie de controles económico-financieros en los diferentes tipos de entes. El objetivo es identificar un sistema de control para cada tipo de ente, ajustado a sus fines y a la actividad que desempeña, que dé coherencia a la dispersa casuística actual.

La propuestas más significativas de la Subcomisión de Administración Institucional pasan por reformar el actual marco normativo regulador de los entes del sector público sustituyendo las diversas clasificaciones de entes públicos por una sola que contenga una precisa delimitación y una visión integrada de los diferentes tipos actualmente existentes.

Es necesario destacar algunas de las medidas propuestas por la CORA para la reorganización de la AGE, como son la centralización de contratos de servicios y suministros, la creación de una agencia centralizadora de servicios horizontales e infraestructuras TIC, con un *Chief Information Officer (CIO)* al frente, y la profundización en la restructuración del sector público empresarial y fundacional. Finalmente, el Informe CORA incluye una serie de medidas de regulación de los convenios del sector público estatal que incluyen la elaboración de su marco normativo, un sistema de información y la planificación anual de los convenios de colaboración.

CAPÍTULO

7



GESTIÓN DE PERSONAS

7.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Cuando se habla de desafección política, se suele incluir también la desafección ciudadana hacia la Administración Pública como parte de ese rechazo a lo político. Al margen de si la percepción de lo político influye en la percepción de la Administración, o al revés, o las dos percepciones se influyen mutuamente, un hecho muy extendido es que se tiende a confundir y a meter en el mismo saco a los diferentes grupos de servidores públicos. Lamentablemente, desde las instancias políticas se ha venido permitiendo, cuando no favoreciendo, que la ciudadanía asimilara y equiparara ambos tipos de empleados públicos: los «funcionarios por oposición» y los «funcionarios políticos». Este hecho y la lamentable imagen asociada a los políticos han favorecido la desafección ciudadana hacia la Administración Pública en su conjunto. El informe de 2011 de la AEVAL muestra estos tópicos en afirmaciones como las siguientes: «Es más importante el procedimiento que el fin», «Los trabajadores públicos son más ineficaces que los trabajadores de la empresa privada» o «Ni los empleados públicos ni la Administración tienen sensibilidad con los problemas de los ciudadanos». La concepción que se tiene del empleado público por parte de los ciudadanos cada vez arroja un resultado más negativo.

Pero estos datos cambian cuando se pregunta a los ciudadanos por colectivos concretos de empleados públicos. Cuando la actividad es cercana a la persona y tiene una presencia constante en su vida, el tópico cae y las valoraciones cambian. Los ciudadanos valoran positivamente a profesores, médicos o policías, en los que confían mucho o bastante más de la mitad de los entrevistados.

Hasta aquí podemos pensar que este tópico pervive en los empleados que tienen trabajos de oficina o de «ventanilla». También cae este tópico cuando se pregunta por la satisfacción con el servicio administrativo. El 80 % de los consultados afirman haber recibido un trato cortés, casi el 90 % declaran no haber recibido trato discriminatorio y el 70 % dicen haber obtenido la información adecuada. Y, aunque siempre se puede mejorar, vemos que, cuando se pregunta por la experiencia personal o por un colectivo concreto, la valoración negativa cambia sustancialmente y cae ese tópico.

La mayoría de los ciudadanos suele asociar la idea de funcionario a la de empleado público. Este hecho, que en el pasado no tuvo mucha relevancia por ser su número bastante próximo, resulta cada vez más importante en el modelo de Estado existente en España. La aparición del Estado de las autonomías y, asociado a él, la aparición de grupos de «profesionales», «aristócratas» o «funcionarios» de la política (Moreno-Jiménez, 2004, 2006), que anteponen los

intereses particulares del entorno inmediato por el que han sido elegidos, en especial los intereses de los partidos que los han llevado en las listas, a los del conjunto de la población española, han provocado el crecimiento desmesurado del número de empleados públicos que han entrado en la Administración sin una prueba objetiva y pública que primara el mérito y la capacidad sobre el «amiguismo» o la «pertenencia» a las correspondientes castas políticas.

El carácter vitalicio del nombramiento de los funcionarios ha sido uno de los aspectos destacados, envidiado por la ciudadanía y denostado por sus detractores. En el fondo, ese carácter vitalicio es el que proporciona al funcionario la independencia necesaria para poder actuar con libertad y poder denunciar y rechazar, en general, las injusticias y, en particular, los comportamientos deshonorables o corruptos que aprecien en la Administración, en concreto los de los responsables políticos (cuando los hubiera y aquellos se produjeran) de los que dependen.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que las condiciones de trabajo en el sector público están siendo alteradas en gran medida y no es descabellado pensar que el estatuto funcional sea también modificado para los nuevos funcionarios.

El corsé forzoso al que se han visto obligadas a adaptarse las Administraciones Públicas españolas debido a las restricciones presupuestarias en todos sus ámbitos puede, sin embargo, convertirse en una excelente oportunidad para adaptar las reglas que rigen los sistemas de empleo público a las realidades del siglo XXI. Los fundamentos de la función pública datan de 1918, con sustanciales alteraciones, pero con sus características de estabilidad en el empleo y en el destino casi intactas. Este modelo administrativo, si bien permitió crear una Administración Pública profesionalizada en su momento, ha devenido con el tiempo en un sistema administrativo enormemente complejo, muy poco flexible y con unas capacitaciones muy poco adecuadas a las necesidades de la sociedad de nuestro tiempo, cuya velocidad de cambio es muy superior a la de los sistemas administrativos tradicionales.

El estatuto funcional actualmente existente, si bien garantiza una Administración Pública profesionalizada y sirve de estabilizador en tiempos de mudanza política, constituye también una pesada carga en tiempos de tribulación económica. Impide el ajuste del número de empleados públicos en tiempos de recesión y, sobre todo, dificulta enormemente su flexibilidad, tanto en lo que se refiere a los salarios como en lo que se refiere a su movilidad, tanto geográfica como dentro de las propias unidades administrativas. En lo que se refiere a los salarios, dificulta su ajuste parcial tanto en aquellas unidades que pierden

sus funciones o parte de ellas o tienen una menor carga de trabajo en tiempo de crisis como en los escalones administrativos más onerosos o en aquellos empleados que son menos productivos pero que, por estar protegidos por el estatuto, no pueden ver modificada su remuneración, aun siendo claramente más prescindibles. Esto fuerza a recortes salariales lineales a todos los empleados públicos, como los efectuados en los últimos años durante los gobiernos de Zapatero y Rajoy, que si bien son las medidas políticamente menos dolorosas, pues no despiertan agravios comparativos, se revelan como tremendamente injustas, pues afectan por igual tanto a empleados productivos como improductivos y tanto a aquellos que desempeñan sus funciones en unidades necesarias como innecesarias y castigan tanto a las Administraciones ahorradoras como a las despilfarradoras, lo cual genera insatisfacción y sentimiento de agravio. Pero, sobre todo, da una mala lección a los administradores, la de que da igual la prudencia al gestionar recursos públicos, pues el castigo de los pecadores recaerá también sobre las espaldas de los justos, con independencia de su desempeño anterior.

Los problemas presupuestarios derivados de la crisis económica pueden convertirse en una magnífica ventana de oportunidad para poner las bases del marco de relaciones laborales de la Administración Pública del futuro. En esta tecla abordaremos dos de los principales cambios que debe afrontar el estatuto de la función pública en los próximos veinte años: el primero, el modelo de capacitación y acceso a la función pública; y el segundo, la eliminación de las rigideces asociadas a la permanencia en el empleo y a la falta de movilidad interadministrativa o geográfica. Las necesidades derivadas de una Administración más barata van a forzar cambios; por lo tanto, es necesario que, de darse, exista una reflexión previa sobre su orientación, de tal forma que se evite el recurrente y casi exclusivo recorte lineal de empleados combinado con reducciones también lineales de su remuneración.

El modelo español de función pública, si bien no es extraño a los países de nuestro entorno, tampoco constituye la única forma de abordar las relaciones de trabajo funcional posible. Países como Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca, Suecia o Finlandia no contemplan el empleo de por vida en su función pública y sus trabajadores públicos pueden ser despedidos por cuestiones económicas sin especial problema. Además, países como Alemania o Irlanda cuentan con porcentajes inferiores al 50 % de empleados públicos con estatus de inamovilidad y reservan ese estatus a determinados puestos. Aparte de esto, otros países, aun con contrato de por vida para su personal, pueden despedir a sus funcionarios por bajo rendimiento, sin necesidad de serles abierta una

causa disciplinaria. Son los casos de Francia, Bélgica o Italia, entre otros. No aparenta que haya diferencias grandes de rendimiento entre ambos sistemas administrativos, más bien las diferencias, de haberlas, pueden ser achacadas a diferencias culturales o a éticas de trabajo distintas.

El cambio de estatuto, solo aplicable a los funcionarios de nueva incorporación, implicaría, en consonancia con lo dicho anteriormente, un cambio en las condiciones de selección y promoción, que pasarían a estar determinadas por principios más adecuados a la naturaleza del puesto de trabajo, con lo que se garantizaría la igualdad, el mérito y la capacidad. Estos trabajadores serían contratados con contratos más flexibles tanto en remuneración, con un porcentaje variable mayor, como en movilidad interorganizativa e intraorganizativa dentro del sector público, lo cual facilitaría la incorporación, en caso de que fuera necesaria, de trabajadores del sector privado y viceversa, es decir, el paso fluido de empleados públicos al sector privado, algo muy difícil con el estatuto actual. También, de este modo, se lograría que los despidos se produjesen donde fuesen necesarios, y no donde se pudiesen hacer o fuesen más baratos.

Las pruebas de acceso a la función pública, local, autonómica, estatal o europea, exigen, en mayor o menor grado, conocimientos de corte jurídico. De ahí que no sea de extrañar que los licenciados en Derecho estén sobrerrepresentados en relación con el resto de los universitarios en todos los ámbitos de la Administración Pública. Los encargados de determinar los requisitos de acceso parecían valorar una Administración conocedora de las leyes, que primase, sobre todo, los principios de seguridad jurídica frente a otros principios también importantes para el buen desempeño administrativo, como la eficacia, la flexibilidad o la prudencia y el sosiego en el gasto público. Los administradores públicos, los altos funcionarios y los políticos parecen no preocuparse tanto de la pertinencia del gasto como de que este cumpla con los procedimientos establecidos en la norma, por lo que tampoco es de su incumbencia la forma en que van a ser financiados y si tal gasto es o no sostenible. Se trata de una curiosa inversión de valores: lo importante no es cuánto se gasta o en qué se gasta, sino el procedimiento que se sigue a la hora de gastarse.

En el ámbito de la gestión tampoco parece preocupar mucho la organización de la Administración Pública o la forma en que se gestionan las personas o los recursos materiales. Incluso para los puestos de nivel menos elevado de la Administración Pública, aquellos con los que interactúa el público, los tan denostados burócratas de ventanilla, los requisitos de conocimiento jurídico son extraordinariamente importantes. Aquí también prima la seguridad jurídica en el acceso a la Administración y los conocimientos de leyes por encima de

conocimientos y aptitudes que pudieran ser más relevantes para esos puestos. Ninguna Administración con la necesidad de cubrir puestos de trabajo equivalentes recurriría a sistemas de oposición para cubrirlos, dado que determinadas aptitudes que pueden ser necesarias para un puesto (paciencia, simpatía, don de gentes, etc.) no son objetivables en un examen de oposición. Puestos a escoger criterios de selección, se vuelve a primar la seguridad jurídica y la supuesta igualdad de acceso a la Administración (que no es tal, pues se prima a aquellas personas con aptitudes para el estudio memorístico frente a las que tienen otro tipo de cualidades) sobre la adecuación al puesto.

También debería dar que pensar que personas que dirigen con éxito organizaciones con miles de empleados no puedan ni siquiera dirigir un negociado de tres personas en cualquier Administración Pública española, y no por falta de aptitudes, sino por falta de títulos formales. Las Administraciones Públicas son extraordinariamente rígidas en lo que se refiere a sus jerarquías internas, pues priman mucho más los títulos formales que las cualidades objetivas. De esta forma, tenemos personal de atención al público menos orientado a esta actividad y, por ejemplo, administrativos de control interno más proclives a las relaciones interpersonales, sin que sea posible intercambiarlos, aun deseándolo ambos.

La tecla en la reforma del funcionariado debe abordar sin reparo tales disfunciones y atender estos dos aspectos: la cualificación y el sistema de selección de los futuros empleados públicos.

Estamos asistiendo al fenómeno de eliminar empresas públicas o personal laboral en todas las Administraciones españolas solo porque es más barato, con lo que se eliminan entes útiles y perfectamente viables única y exclusivamente porque es ahí donde se puede, con independencia del buen o mal desempeño del trabajador y con independencia de la pertinencia o no de la función, lo cual, además de injusto, pervierte el sentido de las reformas.

La reforma del estatuto también evitaría la injusta dualidad que se produce actualmente entre los trabajadores del sector público, entre funcionarios y laborales, tanto en la Administración General del Estado como en las empresas públicas. Es muy popular entre la clase política formular propuestas de recorte centrándolas en empresas y organismos públicos regidos por el Derecho privado, que parecen ser el compendio de todos los males del clientelismo y la mala gestión frente a las inmaculadas Administraciones generales. Los primeros merecen ser cerrados y las segundas, en cambio, potenciadas. Por alguna extraña razón, y sin ofrecer dato alguno que lo pruebe, los primeros deben ser despojados de todo, a pesar de que hacen buena parte del trabajo que las

Administraciones generales no quieren o no pueden hacer. Se hacen listas de empresas y organismos, despectivamente llamados «chiringuitos», y se hacen listas para promover su cierre. No hay, en cambio, listas de direcciones generales o unidades administrativas en el ámbito de la Administración General que merezcan ser cerradas. Parece que todo lo que desempeña la Administración General no puede ser recortado sin ocasionar gran perjuicio a la ciudadanía, mientras que la Administración empresarial puede ser eliminada sin pérdida sustancial de prestaciones.

El estatuto actual nació como fruto de la presión política de los funcionarios cesantes y fue, poco a poco, extendiéndose a todos los ámbitos de la Administración, lo cual desvirtúa el propósito inicial de proteger de los vaivenes políticos a funcionarios experimentados que sufrían cesantía solo por su falta de proximidad política al partido de turno. Este estatuto fue reforzado durante la era franquista, en la que, dada la inexperiencia de los nuevos gobernantes, se fraguó un gobierno de burócratas que se autoperpetuaban en el control de los puestos clave y que usaron el estatuto como un privilegio para conservar su poder e influencia. La exigencia de títulos universitarios, en una época en la que pocos podían permitirse afrontar una carrera y mucho menos costearse una cara oposición, fue uno de los rasgos de este sistema, que llegó incluso al extremo de que determinados titulados universitarios, como los ingenieros de caminos, accedían a la función pública sin oposición, por el mero hecho de contar con esta titulación. Asimismo, cada cuerpo se encargaba de controlar a los tribunales de oposición, con lo que se favorecía un espíritu de cuerpo muy poderoso que llegaba incluso a dominar puestos de alto nivel político en muchos ministerios que, entendían, les estaban reservados.

El debate va más allá de la mera ciencia administrativa. Es, en última instancia, un debate sobre política y poder, sobre quién controla y determina en última instancia las políticas: si los políticos electos o los cuerpos de funcionarios. No debemos olvidar que la motivación de una de las más grandes reformas administrativas de los últimos cincuenta años, la emprendida por Margaret Thatcher en el Reino Unido, no ocultaba como objetivo último el de recobrar el control perdido por los políticos sobre el proceso político, que había sido lentamente ganado por los altos cuerpos administrativos, caricaturizados en el inefable *sir* Humphrey de la serie televisiva *Sí, ministro*. Nunca debemos dejar de tener en cuenta que en toda reforma administrativa, encubierta bajo los mantras de la economía, la eficiencia y la eficacia, late en última instancia la eterna lucha por el poder político, y como tal debe ser comprendida y analizada.

En este caso, las claves de cambio están en:

Considerar la reforma futura del estatuto de la función pública de tal forma que una parte de los futuros empleados públicos no sean inamovibles ni tengan reserva vital del puesto de trabajo. Los funcionarios podrán ver rescindido su contrato por causas económicas o de bajo rendimiento. Se podrá discutir cuáles son los cuerpos que mantienen la inamovilidad en el puesto. Se analizarán modelos comparados para ver qué sistemas de retribución y carrera ofrecen mejores rendimientos dentro de este modelo.

En consonancia con el punto anterior, clarificar los papeles y las categorías de los empleados públicos; diferenciar los funcionarios públicos de otros empleados públicos; y regular de forma diferenciada a los directivos profesionales delimitando sus funciones con respecto a las del personal de nombramiento político.

Continuar con las medidas ya iniciadas para eliminar paulatinamente las ventajas laborales que los empleados públicos tienen en relación con los trabajadores privados.

Debatir la pertinencia de establecer algún sistema de acreditación previo que permita garantizar la formación y las competencias requeridas para acceder a puestos de trabajo en la función pública.

Otro aspecto, muy vinculado a lo anterior, es la falta de motivación de los empleados públicos. La estabilidad en el empleo y la falta de alineación de los funcionarios con los objetivos perseguidos por la Administración suelen provocar ese distanciamiento con la organización, lo que supone un enorme coste de oportunidad para la Administración Pública, pues deja de implicar en su funcionamiento a un capital humano, muy formado y con enorme experiencia en la gestión, cuyo potencial creativo debería ser explotado en la resolución de los problemas complejos que se plantean en el gobierno de la sociedad.

Para solventar este problema, la Administración debe ser capaz de integrar a todos los miembros de la organización en la consecución de sus fines. Para ello, es imprescindible que, de arriba hacia abajo, se informe claramente sobre cuáles son los objetivos perseguidos por cada unidad o departamento y sobre cómo contribuye cada uno al fin común. Para motivar a los empleados, podrían adaptarse los incentivos habitualmente utilizados en el ámbito empresarial. Una medida que está resultando muy eficaz es que cada individuo plantee posibles líneas de mejora en su unidad y que las mejores (conforme a su importancia) sean recompensadas con días de permiso.

Como medidas o incentivos concretos para implicar a los empleados públicos en la creación de una Administración mejor y, con ello, de una gobernanza mejor, se sugiere:

Potenciar la mejora continuada de todos los ámbitos de la Administración (eficiencia, eficacia y efectividad del sistema) mediante el establecimiento de procedimientos sistemáticos de mejora. Para ello bastaría con obligar a plantear a los empleados periódicamente un número de ideas (por ejemplo, tres al año) que mejoraran el sistema, bien en el ámbito de actuación del funcionario, bien en los ámbitos superiores.

Incentivar las buenas prácticas en la Administración mediante dos tipos de reconocimiento: uno inmaterial, consistente en la publicidad del mérito (intranet, publicaciones, etc.), y otro material, relativo a premios, permisos, etc.

Evaluar en cada empleado su alineación con la misión planteada para su unidad y la organización en su conjunto.

Centralizar las propuestas de mejora e incorporarlas a los centros de innovación y creación institucional del conocimiento.

Instalar sistemas de alerta temprana para identificar y evitar comportamientos deshonrosos.

7.2. GESTIÓN DE PERSONAS Y RESPONSABILIDAD DEL EMPLEADO PÚBLICO

Como se ha señalado en el punto anterior, el actual estatuto funcional garantiza una función pública profesionalizada, pero rígida y con dificultades para realizar ajustes coyunturales de personal o salario.

En lo que respecta a la cualificación, no parece haber acuerdo sobre los conocimientos que debe poseer un servidor público. Los chinos, inventores del examen de oposición, valoraban mucho los conocimientos artísticos, en especial la caligrafía, y sus rigurosos exámenes consistían en buena medida en pruebas de caligrafía y pintura, que se debían dominar a la perfección. El servicio civil británico pareció optar por conocimientos de idiomas y cultura clásica, que configuraban los currículos tradicionales de las universidades de élite británicas. Razonaban, con no mal criterio, que quien era capaz de aprender una lengua como el griego clásico bien era capaz de aprender cualquier cosa y ser, por tanto, capaz de comprender cualquier materia en el ámbito administrativo. Hoy en día no hay unanimidad sobre cuáles deben ser los conocimientos adecuados y varían según el país. En nuestro entorno, es frecuente que primen los conocimientos jurídicos, con excepción de Francia, que para sus altos funcionarios prevé, por lo menos en sus famosos institutos de estudios políticos,

conocimientos de economía, administración, política y derecho. Esta combinación parece más adecuada que la que se estila en nuestro país, pues combina saberes muy necesarios para el buen desempeño del alto gestor actual.

Como propuesta, en este ámbito podríamos sugerir que, además de conocimientos jurídicos en la formación de un funcionario, en especial de los de nivel superior, deberían figurar, en primer lugar, materias de gestión pública que enseñasen no solo a seguir las normas, sino a dirigir, a liderar, a tomar decisiones en tiempos de crisis, a diseñar organizaciones eficientes y a coordinarse con las demás organizaciones, tanto públicas como privadas, que pueblan el entorno vital de las Administraciones Públicas. En especial, debería formarse en la gestión de recursos financieros, con la enseñanza de técnicas de ahorro y eficiencia.

Es de la máxima importancia que los funcionarios aprendan a gestionar sus organizaciones y a hacerse responsables de su buen funcionamiento. Las competencias de los nuevos gestores públicos deben incorporar también capacidades de comunicación tanto internas como de cara al exterior, de tal forma que los planes y los objetivos de la organización puedan ser entendidos con claridad y se facilite la coordinación de actividades dentro y fuera de la organización.

Además de las habilidades de gestión clásicas, sería de interés que el empleado público tuviese conocimientos mínimamente elaborados de ciencia política, además del mero conocimiento del marco jurídico y constitucional del Estado, que es el tipo de conocimientos de política que priman en el actual sistema de selección. El funcionario debería entender los ciclos políticos, pues afectan tanto al procedimiento presupuestario como al contenido de las políticas que tiene que ejecutar. Muchas veces, el burócrata no es consciente de que los procedimientos y las normas que sigue también son fruto de ideas filosófico-políticas (interés general, igualdad, etc.), de que su concreción en actos está mediada por estos principios ni de que cuando se opone a decisiones políticas (dilatándolas en el tiempo, alterándolas sustancialmente durante el proceso de ejecución, etc.) también está actuando políticamente.

Dentro de la ciencia política, es esencial que conozca el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas, especialmente en las que participa directamente, y, sobre todo, que sea consciente del alcance de estas. En muchas ocasiones, el empleado público desconoce el alcance o las consecuencias de las políticas que está llevando a cabo y sería una mejora cierta que entendiese a un macronivel cuáles son las consecuencias de sus microactuaciones.

El funcionario que es consciente de que su desidia acarrea costes financieros graves para una empresa, que puede sufrir pérdidas graves o cerrar, se lo

pensará dos veces antes de poner excesivas trabas y ralentizar su actividad. Y más si se le hace ver que si la economía de un país no va bien, la suya, como funcionario, tarde o temprano se verá afectada, como se está viendo en los últimos años, en los que se han reducido sustancialmente los salarios de los funcionarios y ya se anuncia la posibilidad de despidos, no ya de funcionarios, pero sí de personal laboral, incluso en universidades.

De la misma forma, los funcionarios públicos y políticos, en especial los que desempeñan funciones de dirección, deberían acreditar conocimientos de finanzas públicas y cierta capacitación que los responsabilice a la hora de adoptar medidas de gasto. Estas reformas en la capacitación deberían afectar tanto a los funcionarios como a los responsables políticos.

De ahí que, además de entender las consecuencias de las políticas que lleva a cabo, sea importante que el empleado público tenga también cierta cultura económica y financiera. El sistema escolar español descuida irresponsablemente la adquisición por parte de la población de unos rudimentos mínimos de economía y finanzas, incluso en el ámbito doméstico, educación que llevaría a que muchos de los dramas que hoy ocurren por falta de pago o supuestas estafas financieras no se hubiesen producido. Entender qué es una hipoteca, distinguir entre los distintos productos financieros y adquirir una serie de hábitos de ahorro y prudencia a la hora de gastar son conocimientos de gran valor social y que deberían ser adquiridos junto con otras capacitaciones en el ámbito escolar.

Se trataría de acreditar la formación de los altos funcionarios en cuestiones de gasto público y déficit explicando cuáles son las consecuencias agregadas de que una Administración sea deficitaria y esté endeudada, consecuencias que no solo afectan a una organización concreta, sino que afectan, al agregarse, al conjunto del país. Se trataría de imbuir al funcionario no solo de conocimientos técnicos, sino de una cultura de gasto que le lleve a no dilapidar los recursos públicos y le enseñe a reservar recursos para tiempos de escasez y evitar, de esta forma, que los ciclos económicos causen graves perjuicios a la prestación de servicios públicos. Entender y predecir las fluctuaciones económicas, sus causas y consecuencias y la necesidad de realizar ajustes cuando lo demanda la situación económica son actitudes que deberían ser premiadas. Se trataría también de desterrar las prácticas, muy habituales en la política, de recurrir a los ahorros de las Administraciones más parsimoniosas para financiar los dispendios de las menos prudentes, práctica que se ha hecho habitual en los últimos años y que ha conseguido que aquellas Administraciones que antes eran prudentes en el gasto hayan aprendido la lección y gasten todo lo que puedan antes de finalizar

el ejercicio para evitar volver a ser expropiadas. También podría ser pertinente establecer algún tipo de premio o incentivo para las Administraciones ahorradoras y algún tipo de sanción para las no cumplidoras.

Las propuestas de cambio que se sugieren son las siguientes:

Reformar el sistema de acceso a través de oposiciones. Buscar fórmulas que permitan incorporar información sobre las capacidades del aspirante a empleado público más allá de su capacidad de estudio memorístico. También se podría establecer una suerte de acreditación previa de aspirantes y, de entre ellos, escoger a los más adecuados para el puesto de acuerdo con los criterios amplios de capacitación.

Cambiar parcialmente los contenidos de los conocimientos necesarios para acceder a la función pública incidiendo más en conocimientos de corte de gestión, político y económico-financiero. Valorar capacidades como el ahorro y la prudencia en el gasto y el entendimiento de las consecuencias últimas de las decisiones adoptadas en el curso de la labor administrativa.

7.3. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y LA COORDINACIÓN TERRITORIAL

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), desarrolla las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos previstas en el artículo 149.1.18a de la Constitución, es decir, responde a un modelo de concepción de la función pública que ha estado presente en nuestra Administración desde los años sesenta del pasado siglo. A pesar de introducir algunas técnicas de gestión desarrolladas en el sector privado, lo cierto es que no se alinean con las principales reformas en la gestión de personas del ámbito público de los países de la OCDE de las tres últimas décadas. Por otra parte, la aplicación de estas técnicas se ha diferido hasta el desarrollo de la norma, por lo que, hasta la fecha, no se han implantado.

Su aprobación, casi treinta años después de la Constitución, se produjo en un entorno autonómico completamente asentado. El EBEP renunció a desarrollar un modelo básico amplio para el conjunto de las Administraciones Públicas, lo que supuso un retroceso en esta materia en comparación con la Ley de medidas de 1984. No parte de la existencia de un sistema administrativo común en España y posibilita una gran laxitud en la conformación de las funciones públicas territoriales, para las que establece unos nexos de coordinación y cooperación débiles. Finalmente, la denominación empleado público no puede ocultar el hecho de que siguen existiendo dos regímenes de empleo en la Administración

española, el mayoritario de los funcionarios sometidos al Derecho administrativo y el de los laborales, regulado esencialmente por el Derecho laboral general.

La reducción sustancial de la normativa básica permite a las comunidades autónomas configurar ampliamente un sistema propio de función pública en aspectos tan relevantes como la planificación, el acceso y la selección, las clases de personal, la ordenación y la clasificación, la evaluación del desempeño, la carrera y la promoción, la provisión y la movilidad, las retribuciones, los derechos y los deberes, la jornada, los permisos y las vacaciones, la negociación colectiva y la representación, las situaciones administrativas, el régimen disciplinario y la pérdida de la relación de servicio de los empleados públicos.

Algunas comunidades autónomas han desarrollado parcialmente el EBEP, especialmente en aspectos como la carrera y la evaluación del desempeño. Las únicas leyes autonómicas que ha desarrollado el EBEP son la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la función pública valenciana, y la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del empleo público de Castilla-La Mancha.

En el acuerdo Gobierno-sindicatos para la Función Pública en el Marco del Diálogo Social 2010-2012, suscrito en septiembre del 2010, la AGE se comprometió a elaborar su propia norma de desarrollo del EBEP. A tal efecto se previó la constitución de diversos grupos de trabajo y, en la reunión del 17 de noviembre del 2009, la Conferencia Sectorial de Administración Pública acordó la constitución de un grupo de trabajo en el seno de la Comisión de Coordinación del Empleo Público para tratar de poner en común los desarrollos legislativos que se fueran elaborando por las distintas Administraciones Públicas. Sin embargo, hasta la fecha la AGE no ha desarrollado el EBEP y se ha avanzado escasamente en la coordinación del sistema de función pública.

En síntesis, el EBEP prevé la generalización de la evaluación del desempeño y, en su caso, su vinculación a una carrera horizontal para la función pública general. Las razones fundamentales de la falta de desarrollo del EBEP son de tipo presupuestario debido al previsible coste adicional que supondría la implantación de una carrera horizontal para los funcionarios de la Administración General. Sin embargo, la situación actual no debería impedir que la Comisión de Coordinación del Empleo Público impulsara un marco común para la carrera y para la evaluación.

Se precisa una estrategia común de las Administraciones Públicas con respecto a la movilidad interadministrativa de los funcionarios de la Administración General, que es uno de los puntos más débiles del EBEP debido a la reducción de los elementos básicos y a la negociación con la representación del personal y las organizaciones sindicales. Esta estrategia común debería establecerse en

la referida comisión y, posteriormente, formalizarse en la Conferencia Sectorial de Administración Pública.

La aplicación efectiva, permanente y general de la evaluación del desempeño y su vinculación a la carrera horizontal deben conformar el núcleo central de transformación del modelo obsoleto de la función pública española. Esta es la mejor vía para mejorar significativamente el servicio público y la imagen de la Administración y de los empleados públicos ante la opinión pública. Para su puesta en marcha, se requiere la implantación de una Administración por objetivos que afecte a las actividades, las prestaciones y las organizaciones, que se oriente a las necesidades reales de los ciudadanos y que suponga una mejora efectiva de sus condiciones de vida, así como de las organizaciones sociales y las empresas.

Otro elemento previsto en el EBEP es la creación de un estrato de personal directivo profesional, que hasta la fecha ha seguido el mismo recorrido que el resto de previsiones indicadas por el EBEP. Interesa ahora señalar que lo profesional de la parte superior de la Administración favorece la cooperación interadministrativa, ya que esta funciona mejor en entornos profesionales que en los políticos o cuasipolíticos, lo cual supone que es necesario desarrollar aspectos inéditos en nuestro panorama público que, sin embargo, están generalizados en todos los países de referencia en Administración Pública y desarrollo económico, como son las competencias profesionales. Estas deben ser un requisito para el ingreso, la carrera y la provisión de puestos de trabajo.

7.4. INTERACCIÓN CON EL INFORME CORA

La principal diferencia estructural de la Administración Pública con respecto a las entidades con ánimo de lucro es que las segundas se componen de capital, personas y organización, mientras que en las entidades públicas, al no existir el capital, se produce una identificación entre la organización y las personas que la integran. De esta manera, las instituciones públicas son percibidas a través del comportamiento y los rasgos culturales de las personas que las forman, tanto de sus responsables como del resto del personal. Ahora bien, en la imagen proyectada hacia la sociedad por las instituciones públicas tiene más relevancia el comportamiento de los dirigentes políticos de las Administraciones Públicas que el del resto de sus integrantes, lo que explica la necesidad de disponer de códigos de buen gobierno y de leyes como la de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobada a finales del 2013. Por lo que respecta a los empleados públicos, su estatuto del 2007 incluye un código que

reproduce, con alguna novedad, el modelo de régimen disciplinario existente en nuestro país desde 1963.

La mejora y el prestigio de la función pública pasa necesariamente por tener la convicción de que unas funciones públicas profesionales e independientes constituyen un factor determinante para el progreso y el desarrollo económico, social y político. Entran en este apartado todas las propuestas que el Informe CORA denomina «Medidas estratégicas en materia de empleo público». Estas medidas persiguen adaptar el funcionamiento del sector público a las necesidades de los ciudadanos y lograr que la Administración Pública sea capaz de atender las necesidades y demandas de estos, de las organizaciones sociales y de las empresas. A la vez, estas propuestas buscan el reconocimiento y la valoración social de los empleados públicos.

Las medidas señaladas se encaminan a redefinir la ordenación del empleo público, la reconsideración del personal puntual, la redefinición del puesto de trabajo, la medición de las cargas de trabajo, la asignación eficiente de las personas, la movilidad interna e interadministrativa, la implantación de la evaluación del desempeño, la formación de empleados públicos y el fortalecimiento de la formación como factor relevante para el cambio y la reforma de la AGE. Por lo que respecta a la evaluación del desempeño, ya se han puesto en marcha los instrumentos necesarios para su generalización paulatina en el conjunto de la AGE.

La reforma de la gestión y la ordenación de las personas que trabajan en la Administración Pública es el elemento central de su transformación. La reflexión sobre los sistemas de acceso y carrera debe conectar de una manera más efectiva el talento existente en la sociedad con el de la Administración y debe propiciar su circulación y su progreso en el interior de las organizaciones públicas. Indudablemente, entre los principales retos de nuestras Administraciones Públicas está el de atraer el talento existente en la sociedad y retenerlo. Para ello es preciso aproximarse a los modos de gestión existentes en el resto de las organizaciones preservando las peculiaridades de la Administración Pública, que están relacionadas con la finalidad que debe cumplir. Esto implica avanzar con paso decidido en la gestión por competencias, en el establecimiento de objetivos y en la evaluación del desempeño.

CAPÍTULO

8



EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

8.1. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación es el proceso de determinar los méritos, la valía y la importancia de las cosas (Scriven, 1991). En otras palabras, de diferenciar lo fundamental de lo que no lo es, lo precioso de lo inútil. Para juzgar el valor o mérito de las políticas públicas, debemos tener en cuenta si se han alcanzado sus objetivos y los efectos o resultados previstos, es decir, analizar su impacto, en el sentido más general del término. La evaluación cierra el ciclo de políticas públicas y debe comenzar uno nuevo. Esto es, evaluar significa tomar decisiones sobre la continuidad, modificación o suspensión de la política evaluada.

Según Rossi y Freeman (1989), la evaluación de programas es la aplicación sistemática de los procedimientos y técnicas de investigación social aplicada para valorar la concepción, el diseño, la implantación o la utilidad de los programas públicos. Para Weiss (1998), la evaluación es la valoración sistemática del funcionamiento o de los resultados de un programa o política comparada con un conjunto implícito y explícito de indicadores, así como un instrumento para la mejora de un programa o política.

La evaluación es un valor en sí mismo, con independencia de su resultado, ya que la sistematización del proceso puede ir creando una cultura que vaya hacia la eficacia y la eficiencia (Navas, 2005).

En países como Reino Unido, Estados Unidos o Suecia, el temor a la publicidad de las evaluaciones ha desaparecido y tanto instituciones públicas como privadas de prestigio publican sus trabajos y ofrecen información útil a todos los actores del sistema político.

La evaluación de políticas públicas nos ayuda a seguir mejorando:

- a. El perfeccionamiento de las políticas, programas y servicios públicos evaluados.
- b. La rendición de cuentas sobre la gestión y los resultados como parte sustancial del proceso democrático.
- c. La identificación de las mejores prácticas.

La evaluación se institucionaliza principalmente en los países en los que existe un desarrollo importante de políticas de bienestar social (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Suecia y Gran Bretaña) y en los organismos internacionales (en general, en la Organización de las Naciones Unidas [ONU] y, especialmente, en el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud [OMS], la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]),

especialmente en aquellos dedicados a programas de ayuda internacional (Ballart, 1993). El país con un mayor nivel de institucionalización es, sin duda, Estados Unidos, donde existe una política de evaluación sistemática de las políticas y los programas públicos y donde la función de evaluación está normalizada en el sistema político-administrativo a través de unidades especializadas, tanto en el ámbito ejecutivo (existen estructuras de evaluación en los departamentos y agencias públicas que gestionan programas sociales), como en el legislativo (General Accounting Office, Congressional Research Service, Congressional Budget Office y Office of Technological Assessment). En los países europeos se produce una evaluación *ad hoc* en relación con demandas específicas y no alcanza todavía el carácter de una función asumida como propia por las instituciones.

En nuestro país, la sistematización de la evaluación se encuentra en una fase de débil implementación. Aunque la creación de la AEVAL como un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, ha sido un importante paso adelante, la práctica de la evaluación de políticas sigue estando fragmentada y difusa.

Las causas de la débil institucionalización señaladas por Ballart (1993), aunque con matices, aún están vigentes:

1. La incorporación de España a las nuevas políticas de intervención social llega en momentos de crisis económica.
2. El sistema parlamentario español —en los niveles central y autonómico— tiende a limitar la función de control del Parlamento, ya que se basa en una fuerte disciplina de partido.
3. El Tribunal de Cuentas y sus homólogos en el nivel autonómico limitan su papel al de supervisión de las cuentas públicas de acuerdo con las leyes de presupuestos y otras aplicables (aunque en teoría deberían examinar la eficacia y eficiencia de la actuación de los organismos públicos).
4. El número de profesionales con habilidades evaluativas es escaso.
5. A pesar del avance en estos últimos años, los sistemas de formación internos son débiles, la disponibilidad de datos en general todavía es escasa y las bases de datos no se han construido desde una perspectiva de evaluación.

En el ámbito de la Administración General del Estado, existen diversos actores institucionales en un escenario de evaluaciones asimétrico y complejo:

- a. La IGAE, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que ha asumido desde 1988 esta competencia de evaluación

como órgano de control interno encargado de verificar, mediante el control previo de legalidad y el control financiero, que la actividad económico-financiera del sector público se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.

- b. La Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que tiene atribuidas funciones de análisis y evaluación de políticas de gasto.
- c. La Inspección de los Servicios, que se desarrolla en cada departamento ministerial, con funciones establecidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), y en el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales.
- d. Los órganos de evaluación sectorial, entre otros la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA); la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias (AETS); o la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud.
- e. El Tribunal de Cuentas.

La tecla de cambio se encuentra en el diseño de un plan integrado de evaluación que coordine y racionalice los instrumentos existentes y que garantice que se evalúen, al menos, cuatro políticas clave de cada ministerio en un mandato.

8.2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El pensamiento global y la conciencia del entorno están en el origen de la búsqueda de nuevos enfoques para la acción pública y significan un cambio en la percepción de la centralidad de sus organizaciones. La posición de la organización y sus acciones pasan de ser observadas *desde dentro* a una aproximación prioritariamente *desde fuera*. Lo esencial para la organización ya no es ella misma, sino el entorno en el que opera, lo que propicia la conversión de las variables organizativas en variables dependientes que alteren su comportamiento por la variación de la variable independiente, que pasa a ser el entorno. El esfuerzo organizativo se centra en incluir algún elemento de certeza en un contexto en el que la incertidumbre se ha introducido de forma predominante en la actividad de las organizaciones públicas para alterar principios e incluso métodos que parecían inamovibles.

En este sentido, resulta vital la implementación generalizada de la planificación estratégica; de esta forma, los objetivos y resultados son establecidos con

la necesaria claridad y las nuevas formas de control deben ser desarrolladas con una mayor orientación a la comparación de los resultados obtenidos por otras organizaciones similares —y no tanto sobre el control formal de los procedimientos— o con una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos a través del propio control de los resultados alcanzados.

Existe ausencia de una tradición de planificación estratégica para afrontar los problemas de manera proactiva considerando objetivos prioritarios y recursos disponibles. La Administración tiende a abordar los problemas reactivamente y sin mucha capacidad para introducir luego mejoras a través del aprendizaje institucionalizado. Las unidades de políticas públicas (*policy planning units*) no existen en todos los ministerios, están infradotadas y tienen una limitada conexión con los miembros del Gobierno y su entorno.

Un primer grupo de reformas organizativas se orienta a mejorar la capacidad del Gobierno para guiar el diseño de las políticas públicas. Para tal fin, es necesario atender cuatro dimensiones: calidad y capacidad de la planificación estratégica, correcto análisis del impacto regulatorio, consulta con la sociedad civil y capacidad de comunicación de las políticas que impulsar a los ciudadanos.

España destaca en la cola del pelotón de los países de la OCDE en relación con la planificación estratégica y la implicación de expertos externos independientes a la hora de alimentar esa planificación. No existen apenas objetivos cuantificados ni una determinación real de las prioridades ni la asignación de los escasos recursos a estas. No obstante, la necesidad de una política fiscal sostenible en el contexto de la crisis actual está suponiendo cierto cambio de actitud, con consideraciones de medio o largo plazo (en política de pensiones, de reforma del estado de bienestar o de inversión en infraestructuras), aunque desgraciadamente parciales y más guiadas por las urgencias del corto plazo, lo que hace primar el ajuste sobre la reforma estructural o el cambio de modelo productivo a través de la investigación o el capital humano. En realidad, y aunque la Oficina Económica del Gobierno coordina el llamado Plan Nacional de Reformas, hay mucha desvinculación con otras iniciativas supuestamente estratégicas (por ejemplo, en el terreno energético, en el de seguridad o en el de acción exterior). Las grandes prioridades del Gobierno no se traducen en libros blancos, como en otros países, y a veces no pasan de la expresión vaga en el programa electoral del partido que gobierna o del discurso de investidura, sin que tampoco exista en ese caso un mecanismo sistemático para que el conjunto de ministerios esté orientado por dichos referentes, por vagos que sean. La existencia de comités de asesoramiento paralelos con expertos externos o la consulta periódica a estos son raras, aunque la tendencia en este sentido es positiva en algunos sectores.

8.3. MEDICIÓN DE LA GESTIÓN

En las últimas décadas, la mejora del rendimiento del sector público se ha convertido en una estrategia prioritaria en los países de la OCDE (OCDE/INAP, 2006). El rendimiento es un concepto polisémico, pero en un sentido específico se entiende como el resultado de las actividades llevadas a cabo con un determinado propósito con el fin principal de reforzar el grado en el que los gobiernos alcanzan los objetivos propuestos. Es posible distinguir una trayectoria que pasa de utilizar indicadores de rendimiento a modo de información complementaria o contextual, fundamentalmente, a utilizarlos de manera más amplia, para diversos fines relacionados con la gestión (Pollitt y Bouckaert, 2010).

La medición del rendimiento en el sector público puede contribuir a la consecución de múltiples objetivos, incluida la transparencia de los costes y los resultados, la mejora de la calidad de los servicios y la motivación de los empleados (Behn, 1995). Medir el rendimiento de las organizaciones públicas es indispensable si queremos un gobierno abierto y transparente y medir los resultados es una herramienta que debe formar parte de un amplio conjunto de reformas estructurales de nuestras Administraciones Públicas. La definición previa de los resultados que deben alcanzarse, la dotación de flexibilidad a la organización que está comprometida con los resultados, el reconocimiento del papel del gestor público y la responsabilidad por los resultados asumidos implican una nueva filosofía de *accountability* por resultados.

Según Kettl (1997), en este trabajo se apuesta por el enfoque de mejora del rendimiento por resultados visto como un instrumento de coordinación, ajuste y aprendizaje organizacional, esto es, «dejad que los gerentes gestionen» (*let managers manage*); esta ha sido la filosofía predominante en las reformas llevadas a cabo en Australia y Suecia.

La nueva gestión pública, como uno de los movimientos de reforma del sector público, ha puesto de relieve la creciente importancia de la medición de resultados y la necesidad de disponer de información precisa sobre la eficiencia y eficacia por parte de gestores públicos, políticos y ciudadanos.

Como se ha dicho desde hace tres décadas, las Administraciones Públicas de los países de la OCDE están en continuas olas de reforma y modernización. Cada oleada de reformas ofrece sus propias técnicas y herramientas de gestión, como la gestión por objetivos; los modelos de calidad, como TQM (Gestión de la Calidad Total, según sus siglas en inglés) o EFQM (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, según sus siglas en inglés); o los cuadros de mando, entre otros. Cada uno de ellos ha tenido su fase de auge, una época

de apogeo, para, con posterioridad, decaer y dejar tras su paso restos de sus sistemas, políticas y procedimientos en las organizaciones.

Los pilares de eficiencia y eficacia en la gestión pública se mantienen como ejes en todos los programas reformadores. Según Arenilla (2003: 72), «la base del nuevo pensamiento sobre la administración pública conduce, como se ha dicho, a la búsqueda de la eficacia de resultados y, claro es, estos hay que medirlos. De ahí que la plasmación práctica de las nuevas corrientes se concrete en la necesidad de evaluar lo que la Administración hace, en conocer las prioridades ciudadanas sobre las políticas públicas y, cada vez más, en la satisfacción ciudadana sobre el funcionamiento de los servicios públicos».

A diferencia del mundo anglosajón, en España apenas existe una cultura de evaluación por resultados. Por este motivo, la mayoría de los ciudadanos percibe que el beneficio que recibe de los servicios públicos es escaso o nulo en comparación con el sacrificio de pagar impuestos, esto es, según el sondeo anual sobre opinión pública y política fiscal del CIS (2012), el 66,4 % de los encuestados piensan que lo que paga en tributos al Estado les beneficia poco o nada, un incremento del 16 % con respecto al 2005. Es más, nueve de cada diez españoles (88 %) creen que los impuestos no se cobran con justicia, porque consideran que no pagan más quienes más tienen, y dos terceras partes de los encuestados (66,3 %) están convencidos de que pagan muchos impuestos.

Las teclas de cambio que se recomiendan benefician los siguientes principios:

- **Eficiencia:** Como regla general, en nuestra joven democracia ha habido una despreocupación por la eficiencia en la actuación del sector público, reflejada, en el mejor de los casos, en la opacidad sobre los costes de los servicios públicos. Y, sin embargo, debe ser uno de los principios constitucionales por los que se tiene que regir nuestra Administración. Lo antedicho produce que, en fases de crisis económica y de ajustes presupuestarios como la actual, se siga con el rudimentario método de los recortes lineales de todas las partidas de gasto público. La falta de estándares de eficiencia impide a su vez una adecuada evaluación del rendimiento y de las políticas y de los servicios públicos, lo que impide una rendición de cuentas efectiva y limita el control de la sociedad civil.

La tecla de cambio reside en la elaboración de un plan estatal por la eficiencia que, en un plazo de un año, dote a todas las instituciones y organismos de la Administración General del Estado de estándares de eficiencia que sirvan de referencia para la planificación presupuestaria y la evaluación del rendimiento.

► **Eficacia y efectividad:** La evaluación de resultados y la mejora del rendimiento del sector público deben ser una estrategia prioritaria, ya que pueden contribuir decididamente a cerrar la brecha de legitimidad que se ha abierto entre la ciudadanía y la política, incluidas sus Administraciones Públicas. La medición y la publicación del rendimiento permiten:

- a. Mejor dirección, control, implementación y evaluación de los servicios públicos.
- b. Mayor rigor en el análisis presupuestario.
- c. Mejor control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo.
- d. Potenciar la rendición de cuentas a la sociedad.

Se propone como tecla de cambio la aprobación de una ley del rendimiento del sector público que incluya una fase piloto de dos años. En este sentido, todas las Administraciones Públicas deben incorporar planes anuales de gestión por metas y objetivos de rendimiento dentro de la planificación estratégica de cada mandato que incluyan, al menos, indicadores de eficiencia y efectividad.

Se trata de potenciar el ciclo de gestión en el que los objetivos y resultados estén definidos, los gestores públicos tengan suficiente flexibilidad para alcanzarlos y la implementación de las políticas y los resultados finales se valoren y se presenten en un informe, así como que esta información se tenga en cuenta para la toma de decisiones sobre financiación, diseño y funcionamiento, sanciones y recompensas. Por tanto, la gestión por rendimiento comprende la gestión corporativa, la información sobre el rendimiento, su valoración y la información de los resultados (OCDE, 1995).

Los objetivos que se persiguen son:

- a. Gestionar la eficiencia y eficacia de las instituciones y organizaciones públicas o el control interno.
- b. Mejorar la toma de decisiones en el proceso presupuestario.
- c. Mejorar la transparencia externa y la rendición de cuentas hacia dentro y hacia fuera.
- d. Clarificar el papel y la responsabilidad de políticos y empleados públicos.

8.4. INTERACCIÓN CON EL INFORME CORA

La evaluación de políticas públicas es un aspecto muy presente en el Informe CORA. La necesidad de hacer una evaluación amplia del gasto o una planificación conjunta enlaza con la tecla 21: «Plan Integrado de Evaluación». El informe lo circunscribe a los entes del sector público estatal al señalar que «se debe

implantar un esquema integrado de evaluación y supervisión independiente de los organismos públicos, alejado de los intereses de los gestores y con capacidad técnica para aplicar criterios objetivos rigurosos».

Este proceso evaluador se extendería a los organismos públicos tanto del sector administrativo como de los sectores empresarial y fundacional, incluidas las sociedades mercantiles. Los criterios de evaluación, que deberían basarse en la rentabilidad social, serían los referentes para verificar la necesidad de crear algún organismo nuevo.

El informe propone reconsiderar la metodología de elaboración de los capítulos 2 y 6 de gastos de los presupuestos generales del Estado. En la base de este planteamiento se encuentra la revisión de las prioridades del gasto público. Es razonable pensar que el método tradicional de elaborar el presupuesto basado en el crecimiento o decrecimiento lineal haya consolidado una serie de políticas de gasto que ya puedan no responder a las prioridades sociales actuales. Esta revisión es un paso indispensable para reflexionar sobre las necesidades sociales y la forma de satisfacerlas y daría pie a una de las teclas recogidas en otro bloque como es la determinación del núcleo esencial de servicios públicos sostenibles y garantizados. La metodología propuesta es la introducción de estándares de eficiencia basados en las mejores prácticas o en el análisis teórico.

Este planteamiento se completa con la propuesta de implantación de un esquema integrado de evaluación y supervisión independiente de los organismos públicos que aplique criterios objetivos rigurosos. El proceso evaluador afectaría a los organismos públicos del sector administrativo y a los de los sectores empresarial y fundacional, incluidas las sociedades mercantiles.

En un país compuesto como España, las distintas fases de las políticas públicas están normalmente repartidas entre las Administraciones Públicas que intervienen en ellas. Además, las políticas públicas requieren el concurso activo de las Administraciones implicadas con el objetivo de que se puedan cumplir efectivamente las metas que tienen encomendadas. Se trata, por tanto, de que el resultado de un servicio sea la suma de lo que las distintas instituciones y sus actores implicados aportan, lo cual supone que sea necesario establecer una planificación conjunta que integre a las comunidades autónomas de una manera más efectiva en las políticas de carácter estatal. Así, se propone la definición de un nuevo sistema de programación, seguimiento y evaluación del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) que simplifique y vertebralos planes anuales de empleo a partir del establecimiento de unos objetivos comunes para el Estado y las comunidades autónomas.

**NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN BASADAS
EN LAS TIC**

Uno de los puntos de los que partimos al elaborar este trabajo está ligado a la necesidad de entender las Administraciones Públicas desde la singularidad de la gestión pública respecto de la gestión privada, lo cual no significa que no se puedan producir sinergias entre los sectores público y privado o que no se pueda producir un aprendizaje de experiencias entre ambos (Hughes, 2003): lo que realmente implica es una afirmación de la importancia del papel de las Administraciones Públicas, así como de su proceso de creación de valor.

9.1. INTEROPERABILIDAD

Una de las mejoras que hoy en día requieren las Administraciones es la interoperabilidad. Este concepto está unido a Administraciones Públicas sin costuras e interconectadas. La interoperabilidad se refiere a la capacidad mediante la cual sistemas heterogéneos, no solo tecnológicos, pueden intercambiar información y procesos técnicos o datos (Criado et al., 2011). La interoperabilidad en el sector público cobra mayor importancia como consecuencia de la necesidad de satisfacer mejor las necesidades y expectativas del ciudadano y, por tanto, de implantar proyectos TIC más sofisticados y complejos que requieren la colaboración de dos o más órganos administrativos (Gil-García et al., 2007; Pardo et al., 2012). Esto es especialmente relevante en sistemas de gobierno multinivel, donde cohabitan Administraciones Públicas que deben colaborar en la prestación de determinados servicios públicos.

La interoperabilidad no es principalmente una cuestión técnica (integración de redes y de datos entre sistemas, definición de tecnología). La interoperabilidad tiene como misión la definición de políticas, normas y estándares para la consecución de la cooperación entre los sistemas de diferentes organizaciones públicas, tanto de un mismo gobierno como de las Administraciones de diferente nivel de un mismo país o incluso Administraciones de diferentes países. Este último aspecto implica la preocupación por el funcionamiento de los procesos de negocio o procesos de gobierno, como requisito previo a las soluciones técnicas.

De los tres tipos de interoperabilidad (técnica, semántica y organizativa), la organizativa es la que está más condicionada por el modelo territorial. Se refiere a la colaboración de organizaciones que desean intercambiar información manteniendo diferentes estructuras internas de gobierno y procesos administrativos variados. Vinculada a ella se encuentra la gobernanza de la interoperabilidad, que se concreta en la identificación de los acuerdos entre gobiernos

y actores que participan en los procesos de interoperabilidad y en la forma de alcanzarlos, incluyendo los espacios de diálogo donde se definan los acuerdos.

El propósito de la gobernanza de la interoperabilidad es identificar y eliminar las barreras potenciales, además de las legislativas, las culturales y otras, para agregar los servicios públicos y compartir información en contextos intergubernamentales. Un escenario para ejemplificar lo anterior sería aquel en el que varias instituciones públicas desean colaborar con el objetivo de agregar sus servicios telemáticos para mejorar la atención de las necesidades de la ciudadanía, por ejemplo, extendiendo entre ellas un enfoque centrado en hechos vitales: nacer, cambiar de domicilio, casarse, tener hijos, ir al médico, cambiar de trabajo, etc.

Las Administraciones están realizando importantes esfuerzos para integrar estas ideas en lo que se han denominado marcos de interoperabilidad. De este modo, han surgido el Marco Europeo de la Interoperabilidad, el Marco Iberoamericano de la Interoperabilidad, así como diversos marcos nacionales. El primero considera doce principios necesarios en la interoperabilidad: subsidiariedad y proporcionalidad, centralidad del usuario, inclusión y accesibilidad, seguridad y privacidad, multilingüismo, simplificación administrativa, transparencia, preservación de la información, apertura, reusabilidad, neutralidad y adaptabilidad tecnológica y efectividad y eficiencia.

Esa misma perspectiva está detrás del Marco Iberoamericano de Interoperabilidad (MII). El MII subraya la importancia de la gobernanza de la interoperabilidad, así como la necesidad de realizar una evaluación constante de las experiencias puestas en marcha en la materia.

Desde una perspectiva más concreta también se han consolidado actuaciones orientadas a la creación de marcos nacionales de interoperabilidad. Diferentes países han ido diseñando experiencias de interoperabilidad durante los últimos años con enfoques que están ligados a la perspectiva inicial de colaboración interadministrativa (Guijarro, 2007). En el ámbito europeo, la mayoría de los países disponen de alguna experiencia en este sentido, bien sea a través de un documento formalizado, bien a través de normativa en la materia, bien a través de actuaciones más específicas.

En España se ha prestado una atención creciente a la necesidad de colaboración entre Administraciones Públicas para lograr servicios de alto valor añadido para la ciudadanía. Desde un punto de vista formal, el desarrollo de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, implicó la aprobación del Real Decreto 4/2010, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica,

que incluye una aproximación común a infraestructuras y servicios, comunicaciones entre Administraciones, reutilización y transferencia de tecnología, firma electrónica y certificados, recuperación y conservación de documentos electrónicos, normas de conformidad y gobernanza. Esto ha apoyado el desarrollo de una iniciativa como la red SARA (Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones), que pretende ser el punto neutro de interconexión entre las Administraciones Públicas españolas y las Administraciones europeas.

Particularmente, la interoperabilidad o cooperación intergubernamental en materia TIC supone un reto que ya han afrontado diferentes Administraciones Públicas de una manera más sectorial. Por ejemplo, la Agencia Tributaria ofrece sus datos y certificados a otras Administraciones Públicas a través de acuerdos directos para que los ciudadanos no tengan que solicitar un certificado a la Agencia Tributaria a la hora de relacionarse con una Administración diferente (pertenezca esta a la AGE, el nivel autonómico o el local). En el ámbito judicial y policial, se pueden plantear casos como el del módulo de gestión de requerimientos policiales de e-Justicia.cat, plataforma de justicia electrónica de la Generalitat de Catalunya (Jiménez, 2011). En el ámbito sanitario también se han puesto en funcionamiento iniciativas orientadas a desarrollar la receta electrónica y a compartir los datos de las tarjetas de salud electrónicas de las comunidades autónomas o la historia clínica digital del Sistema Nacional de Salud (Criado, 2012b).

Esto está, de alguna manera, ligado al denominado cloud computing, que permite poner en marcha y ejecutar infraestructuras tecnológicas por encargo de forma compartida, lo que permitiría a las Administraciones Públicas un tipo de gestión TIC distribuida y basada en la posibilidad de compartir capacidad de procesamiento y servicios, así como aplicaciones de *software*, con otras Administraciones Públicas. El término «nube» (*cloud*) denota que las capacidades pueden residir en un lugar remoto (centralizado) o en lugares geográficos desconocidos, lo que hace más fácil a los administradores tecnológicos delegar la planificación de su gestión a terceros al mismo tiempo que mantienen el control de sus procesos organizativos. El cloud computing podría facilitar la compartición de recursos entre Administraciones Públicas, así como con otros actores del entorno.

También debemos tener en cuenta las aplicaciones sociales, las cuales, ligadas a las redes sociales, son cada vez más importantes en diferentes áreas sectoriales de actividad y política pública. Así, se está observando en el ámbito de la salud (Andersen *et al.*, 2012) o en los desastres naturales (Yildiz, 2012), entre otros ejemplos, de qué manera el uso de Twitter, singularmente, se estaría

convirtiendo en una manera de mejorar la personalización de la comunicación, de extender la cobertura de los mensajes en línea, de crear una voz más cercana e informal a la ciudadanía o de generar un liderazgo más creíble y abierto a la interacción con las personas fuera de la organización. También se está iniciando progresivamente un análisis más profundo de los estados de ánimo de la ciudadanía a través de la detección de opiniones o el *sentiment analysis* en las redes sociales (Sobkowicz *et al.*, 2012).

Es preciso profundizar y extender estas experiencias, que van encaminadas a que los ciudadanos puedan despreocuparse de los ámbitos competenciales. Independientemente de las Administraciones Públicas involucradas, de los datos requeridos de los ciudadanos o del tipo de procedimiento administrativo, las Administraciones Públicas serán capaces de intercambiar la información necesaria para ofrecer a los ciudadanos servicios públicos en tiempo y lugar con las garantías a la privacidad y con los niveles de seguridad que en cada caso se consideren admisibles y necesarios.

La Administración del Estado y las comunidades autónomas no suelen diseñar sus relaciones con los ciudadanos con una visión integral debido a la dificultad que puede suponer administrar estas relaciones atendiendo a las múltiples y diversas relaciones de servicio o prestación, al depender de departamentos u órganos diferentes. De esta manera, el ciudadano tiene distintos avatares para una misma Administración. De ahí que las Administraciones con una amplia cartera de servicios y de relaciones con los ciudadanos tengan dificultades para tratarlos integralmente y de forma corporativa a través de todos sus canales de contacto, como sí hacen las grandes organizaciones privadas. La información y la atención al ciudadano se consideran una función de cada unidad de gestión. En definitiva, la división del trabajo en cada unidad y en cada organización se impone a la calidad del servicio, lo cual es más evidente cuando el ciudadano necesita relacionarse con distintas Administraciones que están integradas en un mismo proceso administrativo, materia o hecho vital. Surge de esta manera la necesidad de la interoperabilidad.

Las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento posibilitan en la actualidad una mayor integridad de las relaciones con la ciudadanía. Este enfoque, que facilita a la ciudadanía sus relaciones con la Administración y conlleva una economía apreciable para el conjunto de las Administraciones, además de simplificar muchos de sus procesos, mejoraría la calidad del servicio mediante la especialización profesional de las personas que lo desarrollan.

La AGE debería replantearse, por motivos de eficiencia y calidad de la atención a la ciudadanía, una progresiva integración de sus recursos informativos

y canales de comunicación con el ciudadano (CRM) para facilitar servicios integrales, comprensivos desde la orientación y la información previa hasta la información del estado de tramitación del procedimiento o la notificación de las resoluciones, y con un enfoque proactivo y clientelar. A la vez, debería abordar procesos de interoperabilidad con las restantes Administraciones Públicas. En resumen, la AGE debe impulsar una Administración Pública sin costuras y unida al concepto de interoperabilidad.

9.2. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRANSPARENCIA, OPEN GOVERNMENT

Los primeros momentos de Obama como presidente de Estados Unidos supusieron el inicio del redescubrimiento del concepto *open government* dentro del sector público en todo el mundo. Esa realidad la han puesto de relieve trabajos recientes, entre los que destacan el *Memorandum for Transparency and Open Government*, la primera medida adoptada bajo su presidencia (21 de enero del 2009), que incorporó esta cuestión como una prioridad política de primer nivel en torno a tres principios: colaboración, transparencia y participación. Bajo la rúbrica de lo que se ha venido a denominar *open government*, las actuaciones en esa misma línea se han interpretado como una nueva manera de aproximarse a los ciudadanos, una revolución en la forma de utilizar la información de las Administraciones Públicas o, incluso, una plataforma en la que los ciudadanos se convierten en los verdaderos protagonistas de la democracia (Lathrop y Ruma, 2011). No obstante, ¿es esta preocupación algo nuevo?

La transparencia administrativa o el acceso a la información pública son antecedentes que han estado presentes en las Administraciones Públicas durante muchas décadas. Inicialmente, ese interés se centró en el secreto de las acciones de gobierno y en iniciativas orientadas a abrir las ventanas del sector público hacia el escrutinio de la ciudadanía de cara a limitar el oscurantismo (Corojan y Campos, 2011), lo cual supuso la generalización de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y la incorporación de mecanismos para mejorar la manera en la que organizaciones y empleados públicos rinden cuentas ante la ciudadanía.

El *open government* implica un salto cualitativo vinculado a la existencia de una nueva generación de herramientas ligadas a la web 2.0. Se asume que las Administraciones Públicas disponen, como materia prima básica para su funcionamiento, de numerosos datos referidos a las personas sobre las más diversas áreas de actividad (desde los resultados del rendimiento de las escuelas públicas, pasando por los tiempos de espera para diferentes tipos de operaciones

quirúrgicas, hasta llegar a la distribución de gastos dentro de los presupuestos públicos). A partir de ahí, se tiende a sostener que la mera puesta a disposición de la ciudadanía de dichos datos tiene unos efectos benéficos de cara a la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos y Administraciones Públicas (Jaeger y Bertot, 2010; Lee y Kwak, 2012). Es más, se llega a plantear que también tiene consecuencias positivas para el propio funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, por ejemplo, reduciendo costes o haciéndolos más eficaces, disminuyendo la carga de trabajo de los empleados públicos o facilitando la comunicación entre unidades u organizaciones.

Los ejemplos relacionados con los *open data* se han multiplicado durante los últimos años en diferentes ámbitos administrativos. Por un lado, algunas experiencias se refieren a los portales de apertura de datos públicos, páginas webs que se orientan a poner a disposición de la ciudadanía repositorios de diferentes fuentes gubernamentales para que puedan ser utilizados de manera abierta por terceros. Uno de los casos pioneros es el del Gobierno de Estados Unidos, cuyo portal, Data.gov (<http://www.data.gov/>), lleva funcionando tres años. En este portal web se puede acceder a numerosas bases de datos de diferentes agencias gubernamentales estadounidenses, si bien también pretende convertirse en punto de acceso para otras experiencias a nivel estatal y local. Probablemente, la región del mundo que cuenta con una mayor cantidad de iniciativas de esta naturaleza sea la Unión Europea, donde numerosos Estados miembros disponen de portales nacionales de este tipo (entre los casos más destacados cabe subrayar Reino Unido [<http://data.gov.uk/>], Italia [<http://www.datagov.it/>] o Suecia [<http://www.opengov.se/>]).

Dentro de estas experiencias, el caso de España también destaca por contar con experiencias muy evolucionadas de reutilización de datos públicos. Una de ellas es el proyecto que inicialmente se denominó Aporta, que más recientemente ha sido rebautizado como portal datos.gob.es (<http://datos.gob.es/datos/>). Esta experiencia también se sitúa en la misma línea de otras procedentes del entorno de referencia y se autodefine como el portal de carácter nacional que organiza y gestiona el *Catálogo de Información Pública* de la Administración General del Estado. Este portal también se orienta a proporcionar información general, materiales formativos y noticias de actualidad sobre la reutilización de la información del sector público. Además, tiene una clara orientación económica en el sentido de que se promociona de manera directa la utilización de sus contenidos para que puedan ser explotados por profesionales, empresas, gestores institucionales y ciudadanos de cara al lanzamiento de empresas, la innovación administrativa o el desarrollo de iniciativas ciudadanas de transparencia, colaboración y participación.

Al mismo tiempo que los gobiernos y Administraciones Públicas liberan sus datos, surgen diferentes experiencias en las que la ciudadanía toma el protagonismo. Algunos de los ejemplos más conocidos son los que ofrecen portales webs como <http://www.wheredidmytaxgo.co.uk/> o <http://flyontime.us/>, en los que se abordan experiencias ligadas a la filosofía del *open government*. En el primer caso, se ofrece la oportunidad a los contribuyentes británicos de conocer el destino de sus impuestos tras incorporar en la aplicación unos datos básicos relativos a la renta. En el otro, la experiencia resulta más llamativa todavía en la medida en que la aplicación desarrollada permite cruzar datos procedentes de dos agencias públicas diferentes: datos sobre el nivel de puntualidad de todas las compañías aéreas que operan en todos los aeropuertos de Estados Unidos con datos sobre las condiciones meteorológicas. El resultado es la posibilidad de conocer la hora estimada de llegada de un vuelo en el futuro teniendo en cuenta las condiciones meteorológicas previstas para el día y la hora de llegada. En los dos casos, los datos puestos a disposición por las Administraciones Públicas resultan el sustrato necesario que facilita la posterior innovación social.

Desde un punto de vista práctico, la puesta en marcha de la iniciativa Open Government Partnership ha puesto de relieve el interés y el *marketing* viral de este tipo de iniciativas dentro de los gobiernos a nivel global. La declaración original fue planteada el 20 de septiembre del 2011 y establece algunas ideas clave ligadas a la apertura y la rendición de cuentas dentro del sector público: *«We recognize that equitable and affordable access to technology is a challenge, and commit to seeking increased online and mobile connectivity, while also identifying and promoting the use of alternative mechanisms for civic engagement. We commit to engaging civil society and the business community to identify effective practices and innovative approaches for leveraging new technologies to empower people and promote transparency in government»* (Open Government Partnership, 2011: 2). En otras palabras, la comunidad internacional ligada a este flujo de ideas se ha desarrollado de una forma importante y seguirá haciéndolo en el futuro. En este caso, los gobiernos se comprometen a adoptar un plan de acción y a promover el *open government* en sus Administraciones Públicas.

En definitiva, las Administraciones Públicas del futuro facilitarán la transparencia, la participación y la colaboración mediante una consolidación de los principios de funcionamiento asociados al *open government*. En particular, las Administraciones Públicas estarán abiertas a un escrutinio público mucho más directo y constante por las acciones que adopten, serán más accesibles a

todo individuo que desee relacionarse con ellas y fomentarán la colaboración de otros actores ampliando la receptividad a las nuevas demandas, propuestas e ideas del entorno. Al mismo tiempo, las Administraciones Públicas facilitarán la reutilización de información pública para permitir la creación de servicios de valor añadido que contribuyan al impulso de la actividad económica, lo cual se inscribe en la idea de genuina transparencia de las Administraciones Públicas, que descansa sobre el término *open government*.

Entre las medidas que adoptar, se planteará una estrategia de gobierno abierto dentro del sector público español, con una clara voluntad de transparentar la actividad administrativa. En consonancia con la Ley de transparencia, se deberá ofrecer información sobre la actividad y los resultados obtenidos por las organizaciones públicas de una manera lo más amplia posible. Además, se establecerá una plataforma para que ciudadanía y empresas se beneficien de los datos públicos a través de la reutilización de la información del sector público. Con ello, se permitirá la construcción de servicios y acciones con el mayor valor añadido posible para la ciudadanía y las empresas.

9.3. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *BIG DATA* Y *POLICYMODELING*

Recientemente se ha acuñado el término *big data* como una manera de poner en valor los datos de las organizaciones, por lo que se encuentra unido a la idea de *policy modeling* dentro de las Administraciones Públicas. Aquí emerge un ámbito que todavía no tiene una presencia notable ni en el vocabulario ni en las prácticas de las Administraciones Públicas contemporáneas, pero que progresivamente irá adquiriendo mayor relevancia. Así lo atestigua el creciente interés que ha despertado en el sector privado y, de forma incipiente, entre algunos directivos públicos. En todas las Administraciones Públicas se abre un nuevo potencial analítico, puesto que cada vez más se trata de organizaciones intensivas en el uso de los datos, con unos límites todavía por descubrir.

El término *big data* se refiere al nuevo reto que supone para las organizaciones el análisis de un volumen cada vez más elevado de datos acerca de su actividad. Dentro del mundo privado, uno de los ejemplos más citados se refiere a las librerías y el papel desempeñado por Amazon en la revolución experimentada por el sector. McAfee y Brynjolfsson (2012) sostienen que durante los últimos años los distribuidores de libros en línea no solo han podido hacer un seguimiento de las compras de los clientes, sino también sobre cualquier cosa que buscan o leen: sobre cómo navegan a lo largo de la web; sobre cuánto les influyen las promociones, las reseñas o el diseño de sus páginas webs; así como cuáles

son las similitudes entre individuos y grupos. Esto era posible ya con el análisis de datos cuantitativos basados en la minería de datos (*data mining*) o en los sistemas CRM (*customer relationship management*). Además, el movimiento del *big data* pretende generar inteligencia desde los datos y traducirla en mejoras en los procesos de creación de valor en las organizaciones.

La diferencia que introduce el *big data* reside en el potencial para medir y, por tanto, para gestionar de la manera más precisa. Esta aproximación subraya la necesidad de mejores predicciones y decisiones más inteligentes, lo que reduce el papel del instinto y la intuición. Esto se fundamenta en, al menos, tres aspectos singulares respecto al análisis de datos tradicional (McAfee y Brynjolfsson, 2012): volumen, velocidad y variedad. En particular, se ha demostrado que aquellas compañías que se encuentran en el tercio superior dentro de su sector de actividad en cuanto a su orientación al uso de datos en los procesos de toma de decisiones son, en promedio, el 5 % más productivas y el 6 % más rentables que sus competidoras (Brynjolfsson et al., 2011). Por decirlo de otra forma, las organizaciones se encuentran ante una oportunidad para mejorar si son capaces de identificar el valor estratégico de sus propios datos (Barton y Court, 2012).

Los sectores de actividad donde existe un mayor espacio para el crecimiento del *big data analysis* son variados e incluyen a las Administraciones Públicas. Dentro del ámbito público, se presenta un escenario en el que se pueden analizar ingentes cantidades de datos ya disponibles dentro de aquellas, así como procedentes del entorno (Chen et al., 2012). En el primer caso, diversas policías, como el New York City Police Department (<http://www.nyc.gov/html/nypd/html/home/home.shtml>), monitorizan en tiempo real los datos de delitos, los accidentes de circulación y las imágenes de las cámaras de videovigilancia usando también sensores de radiación de cara a lograr una mayor capacidad preventiva y predicciones más sólidas. En el segundo caso, las Administraciones Públicas en las redes sociales generan *terabytes* de datos no estructurados en forma de conversaciones, vídeos o fotografías, lo que se une a otras fuentes externas que van desde la demografía local hasta los pronósticos del tiempo.

Todo esto se encuentra estrechamente ligado a la difusión de la idea de *policy modeling*. En particular, el propósito de esta perspectiva consiste en combinar las técnicas de modelación y simulación de datos para el análisis de políticas públicas en escenarios colaborativos (Purón-Cid et al., 2012). En este sentido, se pretende fomentar la conversación y el debate entre los participantes en los procesos de política pública, de manera que las TIC, los datos, etc., apoyen a los individuos y las comunidades para hacer política pública, resolver problemas

y evaluar sus consecuencias (Purón-Cid y Gil-García, 2012). Así, se contribuye al análisis de política pública y se asiste en la gobernanza del proceso colectivo de toma de decisiones.

Progresivamente, será necesario combinar la capacidad de computación de datos y su potencial analítico con el objetivo de mejorar los procesos de políticas públicas. Una propuesta sugerente formulada por Purón-Cid y Gil-García (2012) considera la necesidad de atender cinco características comunes para construir una perspectiva integradora para el *policy modeling*: 1) cuáles son las fases del ciclo de la política pública; 2) cómo son las coaliciones promotoras de actores; 3) cuáles son las fuentes de datos disponibles; 4) cuáles son las herramientas y aplicaciones tecnológicas existentes; y 5) cuál es el modelo de gobernanza elegido para facilitar la participación y la coordinación de los actores, las tecnologías y los métodos analíticos. Los aspectos anteriores suponen un resumen de cuestiones clave para tener en cuenta en un análisis de políticas públicas apoyado en las TIC.

En suma, las Administraciones Públicas del futuro abrazarán la tendencia al *big data* de cara a generar inteligencia organizativa orientada a la mejora del *policy modeling*. En concreto, las ingentes cantidades de datos a disposición de las Administraciones Públicas, combinados con herramientas de procesamiento y cómputo, así como con la inteligencia de los nuevos profesionales necesarios para su análisis, facilitarán que los gestores públicos dispongan de herramientas más sólidas para fundamentar sus decisiones. Asimismo, el *policy modeling* se orientará a una mejor integración de los pilares de la construcción de las políticas públicas del futuro (fases de política, coaliciones promotoras de actores, fuentes de datos, aplicaciones tecnológicas y modelo de gobernanza). Con todo ello, los gestores del futuro podrán orientarse a la innovación de la gestión y la políticas públicas, cada vez más a través de la evidencia y no tanto la intuición.

Las Administraciones Públicas deben construir métricas que permitan un mejor conocimiento del entorno en el que operan las políticas públicas. Los directivos públicos deberán establecer sistemas de priorización de los datos, que serán esenciales para mejorar los procesos de toma de decisiones dentro de sus organizaciones. Al mismo tiempo, se establecerán planes de explotación de los análisis de datos, que determinarán la rentabilidad económica de las herramientas incorporadas. Por otro lado, las unidades directivas de las Administraciones Públicas introducirán herramientas para llevar a cabo un modelado de políticas públicas adecuado al área de política pública y los tipos de actores en presencia.

Todo ello vuelve a estar ligado al *cloud computing*. Aunque ya se está experimentando con él, probablemente sea en el futuro cuando se obtengan mayores ventajas comparativas ligadas a este fenómeno en el sector público. De hecho, el *cloud computing* podría facilitar la compartición de recursos entre Administraciones Públicas, así como entre otros actores del entorno. Esa es la intención de las experiencias que existen en la materia, como el caso de Recovery.gov (<http://www.recovery.gov/Pages/default.aspx>), que se ha trasladado a un sitio web totalmente escalable con infraestructura en la nube ofrecida por Amazon EC2 (<http://aws.amazon.com/es/ec2/>). Esto se acompaña del interés de los principales proveedores tecnológicos por ofrecer cada vez más servicios de este tipo dentro de las Administraciones Públicas.

En suma, volvemos a incidir en lo mencionado anteriormente: las Administraciones Públicas caminarán hacia una integración orientada a que los ciudadanos puedan despreocuparse de los ámbitos competenciales y serán capaces de intercambiar la información necesaria para ofrecer a los ciudadanos servicios públicos en todo tiempo y lugar con las garantías a la privacidad y con los niveles de seguridad que en cada caso se consideren admisibles y necesarios.

Consideradas todas estas cuestiones, pensamos, al sintetizarlas en teclas de mejora, que las Administraciones Públicas tendrían que completar el Esquema Nacional de Interoperabilidad y de Seguridad con un esquema nacional de gobernanza de los intercambios de datos e información en el sector público español de cara a generar servicios en los que participasen dos o más entidades públicas. Junto a ello, la colaboración en proyectos tecnológicos se ha de concretar en una plataforma orientada a compartir proyectos, servicios y aplicaciones desarrollados por toda Administración Pública española. Además, se debería promover la interconexión con el resto de Administraciones Públicas europeas mediante la participación en aquellos proyectos transfronterizos que confieran valor añadido a la ciudadanía española.

9.4. INTERACCIÓN CON EL INFORME CORA

El Informe CORA menciona frecuentemente la necesidad de cambio y de transformación de la Administración Pública española. Las distintas medidas ofrecidas a lo largo de su texto en los diferentes ámbitos que se han venido señalando suponen un nuevo modelo de gestión fundamentado en el principio de eficiencia.

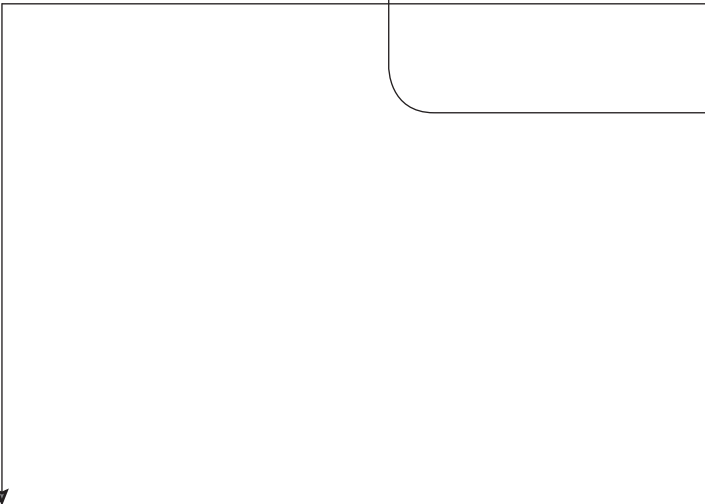
Junto con la eficiencia, el Informe CORA desgana otros principios que conforman un armazón teórico no siempre explícito. Así, la recentralización y

la unificación de servicios, registros y sistemas es una constante en aspectos como la creación de una central de información, que está destinada a superar la gran dispersión de las fuentes de información pública. En un sentido similar, se propone mejorar el seguimiento y la evaluación de las políticas activas de empleo mediante la redefinición del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISPE). Estas medidas centralizadoras se completan, entre otras, con la planificación conjunta en el ámbito de las tecnologías, la integración de bases de datos, el registro único de fundaciones de competencia estatal, la Plataforma de Contratación del Sector Público, la gestión centralizada de servicios de contratación, el repositorio de cursos *online* para las distintas escuelas e institutos de Administración Pública y la creación de una plataforma única de autoformación, los servicios de certificación electrónica, el portal único de empleo, la centralización de la formación general para la AGE en el INAP, instrucciones comunes sobre indemnizaciones por razón de servicio, un único Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público y los centros de transferencia de tecnología.

La orientación al ciudadano se concreta en una serie de medidas como el establecimiento de un portal de entrada del ciudadano a las Administraciones Públicas, la centralización de los números de teléfono de atención al ciudadano, la oficina electrónica de información a los ciudadanos y la gestión de prestaciones de la Seguridad Social, la oficina electrónica de información y asistencia a víctimas del terrorismo o el establecimiento y ampliación del «BOE a la carta».

CAPÍTULO

10



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este capítulo se pretende ofrecer una aproximación a las dimensiones clave de la interacción entre las Administraciones Públicas y las TIC e Internet en las dos próximas décadas. La cuestión que se suscita en este trabajo es la siguiente: ¿cuál es el papel de las TIC e Internet en los procesos de innovación y cambio de las Administraciones Públicas del futuro? En cada una de las dimensiones de interés se caracteriza la problemática administrativa en la que se enmarca y se desarrolla su potencial teniendo en cuenta algunos ejemplos relacionados con las Administraciones Públicas para, finalmente, ofrecer sugerencias sobre su futura aplicación y desarrollo en el ámbito público.

En los asuntos tratados, se considera el papel esencial de las TIC como palanca de cambio en las Administraciones Públicas del futuro, aunque esto no viene a asumir una posición determinista sobre el potencial de innovación de las TIC en las organizaciones públicas. En otras palabras, no implica asumir que ofrecen respuestas para todos los problemas. Las TIC tampoco son meras herramientas neutrales, ya que en ellas se inscriben valores, rutinas, símbolos y formas de hacer y reflejan dinámicas de poder. En consecuencia, lo que se sugiere es que las TIC son una herramienta idónea, y necesaria, para la innovación del sector público, siempre y cuando se utilicen de una manera adecuada y bien planificada (Criado, 2009; Hood y Margetts, 2007; Margetts, 2009).

En consonancia con ello, se ha apuntado cada vez más la complejidad de los procesos de innovación tecnológica dentro de las Administraciones Públicas. En concreto, la atención a las TIC en las Administraciones Públicas se ha desarrollado durante las últimas décadas dentro de un proceso que va desde la informatización hasta la Administración 2.0. Particularmente, se ha hecho eco de la necesidad de disponer de una perspectiva mucho más comprehensiva y dinámica de las TIC e Internet en el sector público como un fenómeno sociotécnico (Gil-García, 2012). Así, este tipo de iniciativas se encuentran impregnadas de un conjunto de interacciones y decisiones que son constreñidas por arreglos institucionales (Luna-Reyes y Gil-García, 2011) y, a su vez, las instituciones enmarcan cómo operan esos constreñimientos. Por consiguiente, las TIC e Internet en el sector público deben entenderse como un fenómeno complejo de interacción entre instituciones y racionalidad individual.

10.1. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, CIUDADANOS Y COPRODUCCIÓN DE SERVICIOS

Uno de los aspectos más analizados durante los últimos años es la transformación de la relación entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas. Durante las últimas décadas, se ha pasado de considerar a los ciudadanos como adminis-

trados, usuarios o clientes a ser entendidos nuevamente como ciudadanos, con unos derechos y obligaciones en su relación con las Administraciones Públicas. Bajo esta consideración ha latido la necesidad de dar voz al cliente (Osborne y Gaebler, 1992) y, más recientemente, de conocer las necesidades de la ciudadanía para prestar mejores servicios públicos (Van Ryzin y del Pino, 2009). De cara al futuro, se sugiere la oportunidad de incorporar a los ciudadanos en la producción de los servicios públicos de una manera más intensa.

De entrada, hay que subrayar que todavía no se ha universalizado la inclusión de la ciudadanía en los procesos telemáticos ligados a las Administraciones Públicas. En un reciente barómetro del CIS (2944, marzo del 2012), se puso de manifiesto que, entre las personas que han utilizado Internet en alguna ocasión para informarse o resolver trámites administrativos (en torno al 50 % de la población), solo un porcentaje muy reducido (menos del 10 %) ha presentado una queja o recurso, ha hecho una sugerencia o ha formado parte de un proceso de participación ciudadana. En general, la ciudadanía todavía está centrada en usos como la búsqueda de información y la consulta en boletines oficiales, la descarga de formularios, el pago de impuestos o la solicitud de una cita con alguna Administración. En otras palabras, la brecha digital no se ha cerrado, si bien las oportunidades para integrar a la ciudadanía en la producción de servicios públicos son cada vez más ciertas.

Durante los últimos años se ha puesto de manifiesto la importancia de la idea de coproducción de servicios públicos, que se vincula a los «autoservicios» dentro del sector privado o a las cajas registradoras automáticas, en los que los clientes disponen de una mayor capacidad de elección mientras aquellos ofrecen productos o servicios con mayor eficiencia. Las ventanillas únicas (*one-stop shop*) fueron un ejemplo inicial de ello dentro de las Administraciones Públicas. Progresivamente, la involucración de los clientes dentro de la prestación de servicios se ha ido centrando en la posibilidad de utilizar el conocimiento que los usuarios disponen sobre los servicios para aumentar el nivel o calidad de la prestación.

Ideas como inteligencia colectiva, *crowdsourcing*, sabiduría de la multitud, etc., se abren paso dentro de las organizaciones más innovadoras. La Wikipedia es un ejemplo de cómo los usuarios/ciudadanos se convierten en coproductores, en gran medida gracias al potencial colaborativo de las TIC. A la hora de entender el potencial de estos conceptos dentro de las Administraciones Públicas, hay que pensar en los individuos como agentes cada vez más activos en la creación, la organización, la combinación y el intercambio de información relacionada con las Administraciones Públicas. En otras palabras, la información

que las Administraciones Públicas utilizan para facilitar la prestación de servicios públicos la crean personas fuera de los márgenes organizativos a través de una acción colaborativa en las redes.

La coproducción de servicios se vincula a conceptos como la acción colectiva o el procomún. Algunas de las obras más recientes de Ostrom (1996) van en la dirección de interrogarse por los nuevos procesos de creación de valor ligados a las sinergias derivadas de la integración de los individuos en las dinámicas organizativas. En otras palabras, los individuos pueden desempeñar diferentes funciones en sus relaciones con las Administraciones Públicas, de manera que no solo se benefician del consumo de los bienes/servicios, lo cual es todavía más evidente dentro de la esfera de Internet.

Hoy en día se han extendido argumentos fundados acerca de quiénes crean contenidos o interaccionan con las organizaciones en el ámbito digital. Una primera idea se relaciona con el principio 90-9-1, por el que el número de personas que crean contenidos en Internet representan aproximadamente el 1 % de las personas que los observan (*actives* o *sparks*), el 9 % se dedican a la edición o modificación de contenidos de otros o contribuyen de manera esporádica (*sporadics*) y el 90 % restante solo leen u observan los contenidos sin contribuir (*lurkers*) (Brandtzaeg y Heim, 2011). Si bien se pueden encontrar otro tipo de categorizaciones, lo importante es que se tenga en cuenta que incluso un número limitado de participantes tienen un potencial elevado de influencia como consecuencia, sobre todo, del *marketing* viral, la inmediatez y la autoridad dentro de los nuevos medios sociales. A su vez, las acciones de los menos activos producen información clave para la potencial mejora de los sistemas de prestación de servicios.

Algunos ejemplos ilustran esta vía hacia la coproducción de servicios. Diferentes Administraciones Públicas invitan a los ciudadanos a informar sobre la situación inadecuada de las calzadas, del alumbrado o de otros espacios públicos, de manera que facilitan la detección y, en su caso, la corrección de tales situaciones a un coste menor (véase la sección de incidencias y sugerencias del Ayuntamiento de Barcelona: <http://w10.bcn.es/StpQueixesWEB/prepararFormularioBtoB.do?i=e&ambit=tescolta>). Otros casos todavía más complejos se llegan a independizar de las propias Administraciones Públicas para ejercer su influencia de una manera más directa sobre esos procesos. Ese es el caso de FixMyStreet (<http://www.fixmystreet.com/>), que remite las incidencias directamente al ayuntamiento correspondiente e informa de la solución ofrecida.

En consecuencia, las Administraciones Públicas del futuro facilitarán a la ciudadanía una involucración creciente en la prestación de los servicios públicos. El potencial de las TIC en este proceso se centra en la disponibilidad de información que generan los propios usuarios de los servicios durante su proceso de creación. La coproducción dentro del ámbito público supondrá que, a la hora de construir los servicios públicos, las Administraciones Públicas inviten a los ciudadanos a integrarse en los portales públicos para mejorar el diseño de los procesos que desarrollan y para beneficiarse de la información que les brindan durante la prestación de los servicios, así como para contar con su retroalimentación durante la evaluación de estos. Con todo ello, se produce una transformación de la idea de participación de los ciudadanos en los servicios públicos que explora una vía de intercambio más fluida.

Entre las medidas que adoptar, se rediseñarán los trámites administrativos identificando todos aquellos que puedan ser eliminados, lo que se verá acompañado por las modificaciones normativas y procedimentales que sean necesarias para eliminar la necesidad de aportar datos e información en poder de alguna de las Administraciones Públicas del Estado. Junto a ello, se deberá facilitar que, junto a la disposición, exista una utilización masiva de los instrumentos de identificación de los ciudadanos. También se promoverá la participación de los ciudadanos en la producción de los servicios públicos a través de estrategias que se orienten a la generación de valor ligada a la compartición en plataformas específicas, así como a través de un incremento de la personalización, la proactividad y la accesibilidad.

10.2. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y REDES SOCIALES

La incorporación de las redes sociales digitales en el sector público se asocia a la creciente utilización de una serie de instrumentos de la llamada web 2.0, como Facebook, Twitter, YouTube, blogs, Flickr, etc. Estas herramientas están siendo adoptadas por las Administraciones Públicas de una manera creciente y ya con cierta trayectoria (Bertot *et al.*, 2012; Criado *et al.*, 2011; Chun y Luna-Reyes, 2012). El potencial transformador de las redes sociales digitales en el sector público se vincula a algunas de sus principales propiedades para mejorar su conexión con el exterior. Al mismo tiempo, la extensión de la utilización de las redes sociales dentro de las organizaciones puede suponer un espacio de mejora interna.

Las potencialidades de las redes sociales para mejorar las Administraciones Públicas se insertan en la relación con el entorno, así como en la gestión interna.

Desde un punto de vista externo, las posibilidades de innovación se centran en varios aspectos (Chun *et al.*, 2010): las nuevas capacidades disponibles de búsqueda de recursos de información y conocimiento; las oportunidades para enlazar, que permiten desarrollar redes sociales complejas y valiosas; las posibilidades para publicar, que facilitan intercambiar opiniones, experiencias y conocimientos; y el desarrollo del mercado de información, que ayuda a las personas a organizar y conectar la información para su efectiva compartición, lo que hace que se extienda el conocimiento de una manera más efectiva dentro de un ámbito concreto. Todo ello se ve concretado en el hecho de que las oportunidades de diseminación se multiplican con las redes sociales mediante las funciones de señalización y filtrado colaborativo que llevan a cabo los propios usuarios.

Dentro de las Administraciones Públicas se han identificado diferentes usos de las redes sociales digitales (Hrdinová *et al.*, 2010).

En primer lugar se encuentran los empleados públicos que utilizan las redes sociales digitales en interés y por intermediación de la organización en la que trabajan. En este caso, los empleados públicos desarrollan las redes sociales digitales para expresar los objetivos de la organización o para reforzar sus actuaciones públicas de una manera directa. En este primer caso y dentro del ámbito español, la mayoría de los ministerios cuenta con un espacio en Twitter, si bien el número de seguidores en la mayoría de ellos no supera los pocos millares. Solo algunos ejemplos, como la Secretaría de Estado de Comunicación —@desdelamoncloa— (más de 212 000 en noviembre del 2012) y el Cuerpo Nacional de Policía —@policia— (más de 285 000 en noviembre del 2012), pueden plantearse como modelos con un nivel de seguimiento elevado y una masa crítica emergente.

En segundo lugar se hallan los empleados públicos que usan las redes sociales digitales para objetivos personales relacionados con su actividad profesional pública. Aquí, los empleados públicos se centran en cuestiones específicas ligadas a su propio trabajo dentro de la entidad gubernamental en la que se desempeñan, pero de una manera individual, sin que refleje necesariamente la opinión de la entidad gubernamental. A modo de ejemplo, dos conocidos funcionarios de la Administración autonómica vasca (@alorza y @balapiaka) crearon en 2005 uno de los blogs más conocidos en el ámbito hispano sobre asuntos relacionados con la modernización de las Administraciones Públicas (*Administraciones en red*), con lo que llegaron a convertirse en directivos de aquella Administración, así como en todo unos referentes en el uso de las redes sociales. En consecuencia, diversos empleados públicos utilizan las redes

sociales digitales para promover su actividad profesional individual, pero sin que sus comentarios y acciones se identifiquen, en principio, con la entidad pública en la que llevan a cabo su trabajo.

Finalmente, los empleados públicos utilizan las redes sociales de una manera independiente y personal, al margen de toda adscripción profesional con las Administraciones Públicas. En particular, la utilización de las redes sociales para usos personales no tiene nada que ver con las obligaciones de los empleados públicos dentro de las organizaciones a las que pertenecen. En este sentido, se integrarían situaciones en las que un empleado desea visitar su página personal en Facebook o LinkedIn enviar un tuit personal, ver un vídeo viral en YouTube o subir a Instagram, durante la hora de la comida o en cualquier otro momento de descanso durante las horas de trabajo, unas fotos de su último viaje. Además, los empleados públicos pueden usar las redes sociales fuera de sus horas de trabajo para desarrollar alguna actividad que les interese al margen de la profesional.

Por lo tanto, los usos de las redes sociales en las Administraciones Públicas son variados y las motivaciones para su uso así lo atestiguan. En un reciente estudio sobre la materia dentro de las principales ciudades europeas, se ha puesto de manifiesto que las redes sociales todavía no se han generalizado, si bien ya se encuentran presentes en un porcentaje elevado de aquellas (Bonsón *et al.*, 2012). Otro estudio sobre las Administraciones autonómicas españolas también pone de relieve que los niveles de difusión son relativamente altos en este tipo de Administraciones Públicas (Criado y Rojas- Martín, 2012). Este estudio también descubre que las principales motivaciones para desarrollar las redes sociales en el sector público son promover la participación, incrementar la transparencia y proporcionar información a los ciudadanos.

Otro de los aspectos clave en el desarrollo de las redes sociales digitales se refiere a la definición de políticas o guías de uso dentro de las Administraciones Públicas. La utilización de las redes sociales no puede ser ajena a algún tipo de planificación dentro del sector público, algo que ya está presente en un número cada vez más apreciable de Administraciones Públicas españolas (Criado y Rojas- Martín, 2013). Algunos de estos aspectos clave se refieren a cuestiones como la organización del acceso de los empleados públicos a las redes sociales, la gestión de las cuentas, las normas de uso y comportamiento de los empleados, el tipo de contenido que se pretende ofrecer y los aspectos legales y de seguridad que se abren, así como la caracterización de los comportamientos de los ciudadanos que son aceptables. Todo ello está ligado a determinados riesgos y retos que será necesario acometer en el futuro (Landsbergen, 2010; Picazo-Vela *et al.*, 2012). Además, las aplicaciones ligadas a las redes sociales

son cada vez más importantes en diferentes áreas sectoriales de actividad y política pública, como ya indicamos anteriormente.

En definitiva, las Administraciones Públicas del futuro serán usuarias intensivas de redes sociales en la mejora de su gestión interna y facilitarán el acceso de la ciudadanía a ellas a través de estas herramientas. Se avanzará hacia un tipo de Administración Pública que facilite que las redes sociales formen parte activa de los procesos de comunicación y gestión internos a la vez que se potencia la relación con la ciudadanía mediante este nuevo canal de interacción. Todo ello invita a superar la visión de las redes sociales como mero escenario de comunicación para dotarlas de unas implicaciones estratégicas orientadas a la generación y compartición de conocimiento o a la creación de espacios de colaboración profesional mediante su aplicación creciente.

10.3. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS E INNOVACIÓN COLABORATIVA

Las páginas anteriores han puesto de relieve el potencial en aumento de las TIC e Internet en las Administraciones Públicas del futuro. Por un lado, se ha planteado que las Administraciones tienen crecientes oportunidades para ofrecer información y aumentar su transparencia y rendición de cuentas gracias a la difusión del movimiento del *open government*. En segundo lugar, las Administraciones Públicas del futuro se irán orientando progresivamente a la integración de la ciudadanía a través de la coproducción de servicios incluyendo conceptos como el *crowdsourcing* o el procomún. En tercer lugar, las redes sociales (Facebook, Twitter, YouTube, blogs, etc.) se han convertido en un fenómeno en las Administraciones Públicas que facilita la participación de la ciudadanía a través de un nuevo canal con mayor capacidad de conexión con el exterior. En cuarto lugar, los conceptos *big data* y *policy modeling* ya están impregnando la actividad de las Administraciones Públicas mediante una atención al potencial disruptivo de los datos relacionados con las Administraciones y las políticas públicas. Finalmente, el sector público del futuro estará caracterizado por un elevado componente de interoperabilidad, en el que las costuras administrativas quedarán difuminadas, tal y como propicia cada vez más el *cloud computing*.

Los cinco aspectos anteriores se conjugan con uno de los retos clave de las Administraciones Públicas del futuro, esto es, la capacidad de innovación colaborativa. La innovación en las Administraciones Públicas ha sido siempre uno de los retos centrales de cara a mejorar la prestación de servicios públicos, la eficiencia, la cobertura y la equidad o la creación de externalidades positivas

en el resto de la economía y de la sociedad. Así, la innovación dentro de las Administraciones Públicas ha implicado la búsqueda de soluciones creativas o diferentes a los problemas sociales incluyendo creación de nuevos servicios, formas de organización, mejoras de procesos o modificaciones de conducta de los ciudadanos, y todo ello compartiendo el papel creciente de las TIC en dichas dinámicas de creación de valor.

La innovación se puede plantear en diferentes esferas de las Administraciones Públicas (Windrum, 2008). La innovación en los servicios se produce a través de la introducción de servicios nuevos o de una mejora en su calidad, lo que incluye cuestiones como las modificaciones en las características de los servicios o su diseño; la innovación en la prestación se identifica con nuevas o diferentes vías de provisión de los servicios a los clientes; la innovación administrativa y organizativa se caracteriza por los cambios en las estructuras y en las rutinas organizativas a través de los que el personal de contacto con el ciudadano produce los servicios de una determinada manera o mediante la forma en que el personal de *back-office* apoya al personal de contacto con el ciudadano; y la innovación conceptual implica el desarrollo de nuevos flujos de ideas o enfoques que desafíen los supuestos que sustentan los productos, servicios, procesos y formas de organización existentes.

Junto a las anteriores categorías, la innovación en las políticas públicas se refiere al cambio de las ideas o comportamientos asociados a un sistema de creencias dentro de una arena de política. En este ámbito concreto, es crucial el aprendizaje de políticas públicas, que se sitúan a) en el ámbito de cómo los instrumentos de políticas pueden ser mejorados para alcanzar unos determinados objetivos; b) en la forma compartida de entender un problema; o c) en el aprendizaje social basado en una comprensión compartida de los roles de los actores y de las reglas de interacción entre ellos. Siempre se ha dicho que en entornos cada vez más convulsos, inestables y cambiantes las Administraciones Públicas deben orientarse a la innovación constante. En la sociedad actual, el imperativo está asociado a la compartición de conocimiento y la involucración de los actores en procesos de innovación colaborativa.

Así las cosas, la innovación está cada vez más ligada a la capacidad de acceder, adoptar, procesar y, sobre todo, compartir conocimiento con los agentes clave del entorno, lo cual supone que una fuente esencial de la innovación dentro de las organizaciones públicas se centre en los procesos de generación y compartición de conocimiento, que cada vez están más caracterizados por contar con una dimensión abierta y social. En otras palabras, la innovación en el sector público también se fundamenta en la capacidad de generar sinergias

con entornos donde la información fluye de una forma libre y en donde las fronteras organizativas son cada vez más difusas.

En suma, las Administraciones Públicas del futuro deberán abrirse a procesos de innovación colaborativa, abiertos al entorno y en los que la sociedad desempeñe un papel cada vez más protagonista. Todo esto no hace más que subrayar la necesidad de que las Administraciones se adapten a entornos cambiantes, con unos niveles de incertidumbre elevados y bajo situaciones de riesgo alto al mismo tiempo que facilitan la colaboración con personas y organizaciones fuera de las fronteras organizativas y se nutren del conocimiento que procede del entorno. La innovación colaborativa ya no será una opción, sino que se convertirá en una exigencia para las organizaciones públicas de cara a mejorar la gestión pública, así como en la razón de ser de su presencia en las sociedades del futuro.

10.4. INTERACCIÓN CON EL INFORME CORA

El Informe CORA considera que la ineficiencia en la Administración es lo más antisocial que hay debido a que las prestaciones públicas se financian con los impuestos de todos los contribuyentes. La eficiencia, por tanto, es el fundamento de la reforma administrativa que presenta la CORA, aunque señala que el enfoque del «Gobierno abierto» se va introduciendo en los países de la OCDE. Esta perspectiva basa la Administración en la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas de los ciudadanos; en definitiva, «una Administración al servicio de los ciudadanos» (CORA, 2013: 35). En cualquier caso, la CORA señala que las reformas en el ámbito público «refuerzan la credibilidad del compromiso de los gobiernos en la adopción de medidas estructurales que conduzcan cuanto antes a la recuperación económica» (CORA, 2013: 35). En este sentido, la efectividad de las reformas se concreta en ahorros para los ciudadanos y las empresas de 16 925 millones de euros.

La CORA reconoce que la reforma afecta no solo a las estructuras y los procedimientos, sino a la propia cultura de la Administración, a la manera en que el ciudadano y las empresas se relacionan con la Administración y al funcionamiento de esta. Afirma que «una Administración sostenible y moderna es una base fundamental para el buen funcionamiento de los mercados, pero, más importante aún, es clave para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones» (CORA, 2013: 40).

La CORA propone un sector público eficiente, coordinado, libre de solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios y que se vuelque al servicio de ciudadanos y empresas, a los que hay que reducir las cargas administrativas. La elaboración del informe contó con una fase de participación ciudadana mediante un buzón abierto durante tres meses en el que se recibieron 2 239 sugerencias en materia de duplicidades y trabas burocráticas. De las 217 propuestas de la CORA, cuarenta y dos están destinadas a facilitar el acceso de los ciudadanos a la Administración.

El informe orienta sus propuestas a hacer más fácil la vida a los ciudadanos y las empresas. A lo largo de sus páginas, se desgranar una serie de propuestas encaminadas a mejorar la información que recibe el ciudadano de sus Administraciones Públicas, a simplificar su relación con estas, a revisar y simplificar la normativa y a tener un conocimiento más eficaz de los tiempos de tramitación de los procedimientos de mayor incidencia. Las diversas medidas que se proponen en tal sentido se han ido recogiendo en las páginas anteriores y se van a sintetizar a continuación.

La CORA destaca, en relación con los principios de responsabilidad y transparencia, los problemas que genera la falta de sistemas de información que posibiliten a los ciudadanos conocer y comparar la eficacia y la eficiencia de las diferentes políticas y servicios públicos.

Las propuestas de reforma se encaminan a facilitar las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas, lo cual se concreta en diversas medidas destinadas a reducir los costes administrativos en los que incurren las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir las obligaciones legales de proporcionar información sobre sus actividades o su producción, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas. La CORA considera que la manera más eficiente de abaratar esa relación es a través de los medios electrónicos, por lo que ofrece muchas propuestas de interacción entre Administración y ciudadanos a través de aquellos.

Finalmente, la CORA refuerza los medios de comunicación con el ciudadano de las Administraciones Públicas por medio de la creación del Punto de Acceso General, la centralización de números de atención al ciudadano, la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social, el portal de ofertas de empleo y el «BOE a la carta».

CAPÍTULO

11

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

En la coyuntura en la que nos encontramos, de reajustes diversos y de reestructuraciones político-administrativas, los expertos señalan que las políticas generalizadas de supresión de organismos y órganos de las Administraciones Públicas no es una solución suficiente.

Una de las medidas más efectivas para emprender el problema del frondoso panorama de organismos públicos y duplicidades es abordar un proceso de reformulación organizativa más racional en el que se ponga el acento en elaborar modelos organizativos de cooperación y de coordinación. Las Administraciones Públicas de los distintos gobiernos territoriales tienen como prioridad orientar su actuación al ciudadano, para lo cual deben mejorar su presencia en el territorio para una provisión más eficiente de los servicios públicos en consonancia con una Administración interoperativa. A ello contribuiría el fortalecimiento del principio de lealtad constitucional.

En la cultura pública española ha predominado la costumbre de abordar los problemas mediante la creación de organismos y la prestación directa de las competencias propias, sean exclusivas, compartidas o concurrentes. El resultado es la proliferación de entidades de todo tipo. Se trata de hacer evolucionar el modelo organizativo y territorial hacia soluciones cooperativas e interoperativas que supongan la integración de las distintas partes o fases de las políticas públicas en organismos en los que participen las distintas Administraciones implicadas. Esta integración debe ser especialmente intensa en las estructuras de contacto con el ciudadano para facilitar la máxima transparencia administrativa a través de organizaciones comunes, únicas y profesionales siguiendo el modelo de las oficinas unificadas de gestión. Para ello, se precisa poner en marcha mecanismos centrales de supervisión con el fin de romper con la tendencia y la práctica organizativa de crear órganos o servicios con competencias generales en las Administraciones provinciales y autonómicas, práctica que ha sido perniciosa con el paso de los años.

11.1. DOTAR DE UNA DEFINICIÓN MÁS PRECISA A LOS PRINCIPIOS DE LEALTAD INSTITUCIONAL, COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, Y DE ESTAS ENTRE SÍ. ESTABLECER PROCEDIMIENTOS ADECUADOS PARA SU REALIZACIÓN

Viene siendo habitual en la literatura especializada la opinión relativa a la ausencia de una cultura institucional de colaboración y cooperación de los distintos actores gubernamentales, lo que obstaculiza la formación de una sólida voluntad de

Estado en distintas materias de la acción de gobierno. Ello es consecuencia de un modelo de relaciones intergubernamentales no aceptado o no interiorizado por los Gobiernos y las Administraciones territoriales, a pesar de haberse registrado desde el comienzo del proceso autonómico más de diez mil convenios en los últimos diez años, existir treinta y nueve conferencias sectoriales y haberse constituido alrededor de mil grupos de trabajo entre el Estado y las comunidades autónomas. La abundancia y la reiteración de los convenios deben mover a la reflexión sobre si en ocasiones no se podría solucionar la cooperación mediante instrumentos como la delegación o la creación de organismos conjuntos de gestión. Además, numerosas sentencias llaman a la territorialización de las subvenciones, que es la base de la mayoría de los convenios señalados. De producirse esto, obligaría a replantear la actividad de numerosos órganos en la Administración General del Estado y en las comunidades autónomas.

Existe un alto consenso respecto a la idea de plasmar con claridad y de forma más detallada los principios de cooperación y colaboración en la Constitución entre los distintos niveles territoriales de gobierno, pues de la cooperación y la colaboración se deriva el principio de solidaridad, apenas recogido constitucionalmente y muy latente en la praxis del sistema autonómico.

El Consejo de Estado, en el 2009, trataba este asunto argumentando que estos dos principios habrían de ser mejorados en la redacción del artículo 150.2 de la Constitución en relación con la clarificación de las competencias que no han de ser objeto de delegación por parte del Estado, aspecto que incide sobremanera en el Estado autonómico, y puntualizando que las delegaciones y las transferencias han de estar circunscritas a la gestión y administración y no a la titularidad de dichas competencias. En este sentido, el mismo artículo 150.2 debería centrarse no tanto en el ámbito material de las competencias susceptibles de delegación como en los fines o los objetivos de dicha delegación. La cuestión central no está en qué facultades o competencias o materias son susceptibles de delegar, cuestión que en todo caso debe apreciar el Estado, sino en cuáles son los fines de la delegación, que deberían ser los de racionalizar y mejorar la gestión de los servicios públicos, especialmente en lo que respecta a su integración y eficiencia, y facilitar su accesibilidad a los ciudadanos.

Es en el artículo 145 de la Constitución donde se hace referencia a la cooperación, pero sin desarrollar cómo han de ser las relaciones entre las distintas instituciones estatales y autonómicas. De ahí la necesidad, apunta el Consejo de Estado, de hacer explícitos en nuestro texto constitucional los principios mencionados y poder regular las relaciones entre los distintos entes políticos, ya sea también en la Norma Fundamental, mediante ley específica,

si bien esta última opción resultó infructuosa en un intento anterior, o a través de la creación de estructuras organizativas específicas de cooperación para la gestión de competencias concurrentes.

Los nuevos estatutos de autonomía prevén la participación autonómica en las decisiones estatales de alcance general o en las facultades competenciales reservadas al Estado. A diferencia de otros instrumentos de colaboración (convenios verticales y horizontales), solo uno de los actores implicados, el Estado, es titular de la competencia, pero admite la participación del otro, la comunidad autónoma, que aduce un interés específico en el asunto. En este caso, la lógica de la colaboración de actores sustituye a la de la yuxtaposición de intereses, que es la habitual. La materia para la que está prevista esta colaboración es la participación en las decisiones de la Unión Europea. Esta fórmula podría explorarse para más materias.

Por otra parte, el principio de lealtad, básico en las relaciones entre los poderes territoriales, ha de consagrarse explícitamente en la Constitución con el objeto de perfeccionar el modelo de Estado y de poder propiciar un cambio en las actitudes de deslealtad, que se han convertido casi en automáticas en determinadas acciones estatales y autonómicas de gobierno. Este principio de lealtad sería más efectivo si la legislación básica sobre el procedimiento administrativo estableciera, para reglamentos o proyectos de ley, un trámite preceptivo de consulta y audiencia a las Administraciones estatal o autonómicas con intereses en ellos.

En el ámbito de la Administración, la regulación básica genera problemas de decisión ejecutiva, pues prima en exceso la autonomía y la casuística. Por ello, sería necesario establecer la obligatoriedad de colaboración para casos específicos y condicionar la financiación de estos casos, e implantar la cooperación y la colaboración como solución por defecto en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC) con la intención de reducir la tendencia de acudir al contencioso-administrativo.

Los motivos más frecuentes de conflicto intergubernamental podrían eliminarse mejorando de forma consensuada la distribución de las competencias y responsabilidades entre el Estado y las comunidades autónomas de forma estable y proactiva y enfocando esta distribución a proporcionar el mejor servicio posible a los ciudadanos y en las mejores condiciones de eficiencia.

Las comisiones bilaterales de cooperación y las conferencias sectoriales podrían asumir, entre sus funciones principales, la consecución de acuerdos sobre la definición y la clarificación de la compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos o materias, pero no casualmente y de forma reactiva cuando el conflicto ya

se haya generado, sino con carácter de permanencia y de forma proactiva. Tanto las comisiones bilaterales como las conferencias sectoriales deberían evaluar sistemáticamente el sistema de competencias y suscitar y proponer acuerdos de detalle en los que las partes se comprometiesen a aceptar y respetar una distribución de las facultades y competencias concretas que correspondiesen a los dos niveles territoriales, sobre todo desde el enfoque y la orientación al ciudadano como receptor final de la actuación pública más que desde la óptica estrictamente corporativa. En esta evaluación, el «bloque de la constitucionalidad» debe reinterpretarse de acuerdo con los principios constitucionales de eficacia y eficiencia, entre otros, y, en su caso, puede incluir medidas de gestión, como la encomienda, la delegación de competencia o la planificación o gestión conjunta.

También se ayudaría a mejorar los niveles de cohesión e integridad del modelo si se facilitasen los convenios de cooperación entre comunidades autónomas. En los Estados compuestos de nuestro entorno, la interterritorialidad de todo asunto no supone necesariamente la intervención central. Al contrario, la confluencia de intereses territoriales suele desembocar en la cooperación interterritorial, normalmente con muy buenos resultados. Para propiciar la cooperación intercomunitaria en España, deben simplificarse, en los estatutos de autonomía, los reglamentos parlamentarios y la legislación autonómica y los procedimientos para la suscripción de convenios de colaboración entre comunidades autónomas para la gestión y prestación de servicios propios, con la supresión con carácter general de las autorizaciones o aprobaciones de las asambleas legislativas o de los consejos de Gobierno. En general, esas normas trasladan desproporcionadamente a estas relaciones cooperativas un procedimiento inspirado en el de la aprobación de convenios o tratados internacionales. La supresión de estas rigideces y formalidades contribuiría a la cooperación horizontal entre comunidades autónomas «normalizando» estas relaciones en la gerencia ordinaria de los servicios y políticas públicos.

11.2. LA MEJORA DE LA EFICACIA DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES

En la literatura científica, podemos encontrar distintas propuestas de mejora del diseño y el funcionamiento de las conferencias sectoriales. Entre ellas podemos recoger:

- Regular por ley los elementos básicos de su funcionamiento: régimen de convocatoria, tiempo de convocatoria, lugar de celebración, estructura orgánica, régimen jurídico de los acuerdos, valor de las decisiones y su formalización.

- Hacer partícipes a las comunidades autónomas tanto en la convocatoria como en la formación del orden del día de las reuniones.
- Dotar a algunas de las conferencias sectoriales de capacidad normativa por el acuerdo de sus integrantes, como ya sucede en materia sanitaria y educativa.
- Estudiar la eficacia vinculante, para las comunidades autónomas y para el Estado, de los acuerdos alcanzados como fórmula que fomente la credibilidad, la lealtad y la cooperación institucional de las conferencias. Utilizar las ventajas de organización y de funcionamiento del modelo de la Coordinación de Oficinas Regionales Españolas en Bruselas (CORE).
- Establecer medidas de incentivos y castigos en los acuerdos o en la falta de ellos, como sucede en algunos países, como en Bélgica, en relación con la Unión Europea.
- Estudiar la conformación de la posición autonómica por medio de mayorías ponderadas en lugar de por unanimidad.
- Potenciar la lealtad cooperativa que facilite la apertura gradual de la participación autonómica a nuevas configuraciones del Consejo de Ministros de la Unión Europea, incluyendo, en su caso, el Consejo de Asuntos Generales.
- Establecer mecanismos de codecisión, consulta, informe o comunicación que se integren en procesos de tramitación automatizada y compartida por todos los integrantes de las conferencias, como ya existen en los sistemas de gestión de urgencias y emergencias del 112.

La estructura de funcionamiento de las conferencias sectoriales debe basarse en principios colegiados, de modo que ciertas mayorías formadas por la representación de las comunidades autónomas puedan decidir la introducción de determinados asuntos en el orden del día o en la propia convocatoria del órgano. Esta dirección colegiada no se contradice con la posición de liderazgo que debe asumir la Administración General del Estado, liderazgo que debe fundamentarse en la consecución de consensos y en el impulso y la promoción de políticas de racionalidad y cooperación que incrementen la eficiencia y eficacia del servicio público, que debe ser el principal objetivo de las conferencias sectoriales.

Además de sus reuniones presenciales, debería institucionalizarse y formalizarse el funcionamiento de la conferencia sectorial virtual utilizando las redes públicas de telecomunicaciones y los servicios de videoconferencia.

Desde y a través de las conferencias sectoriales, los departamentos ministeriales deberían desplegar, como una de sus funciones esenciales, la proposición y promoción de proyectos o programas de cooperación que contribuyan a compartir

sistemas de información o cualesquiera otros recursos, como la identificación y la financiación de servicios de referencia, la evaluación de políticas o programas de acuerdo con metodologías comunes, la constitución de observatorios y bancos de buenas práctica, etc.

En este sentido, el papel de los departamentos ministeriales debe ser muy activo para liderar los procesos de racionalización en la gestión de los recursos mediante esquemas cooperativos.

Este papel de las conferencias sectoriales hacia la innovación debe desplegarse de forma participativa, abierta y distribuida. En este sentido, el modelo puede ser el del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que, con la práctica del consenso, es capaz de articular un sistema nacional de salud razonable y eficiente.

Por coherencia organizacional, las conferencias sectoriales deberían ser las responsables del despliegue y ejecución de los acuerdos, recomendaciones o proyectos de cooperación aprobados en la Conferencia de Presidentes, a la que deberían rendir cuentas de los avances y progresos obtenidos.

Las conferencias sectoriales deben centrar su función en la adopción de acuerdos generales. Su funcionalidad más operativa debe encauzarse a través de grupos de trabajo o redes. Las conferencias, por tanto, multiplican su eficacia detectando oportunidades de cooperación o coordinación, articulando el desarrollo de las estructuras en red necesarias para instrumentalizarla y evaluando sus resultados. Por tanto, las conferencias deben contribuir a desarrollar y consolidar estructuras cooperativas de arriba abajo mediante grupos o comisiones en niveles más operativos y profesionalizados.

11.3. LA EVOLUCIÓN DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

La Conferencia de Presidentes podría ser utilizada como instrumento de cooperación horizontal para políticas relevantes multinivel que culminaran las relaciones intergubernamentales entre el Estado y las comunidades autónomas. Este órgano no debe ser uno más en las relaciones intergubernamentales de cooperación y colaboración: debe asumir el liderazgo que le corresponde en este ámbito actuando con la integridad y la coherencia propias de dicho liderazgo.

Para un funcionamiento más efectivo de la Conferencia de Presidentes, sería preciso reforzar su presencia en las relaciones intergubernamentales. En una futura reforma de la Constitución, debería incluirse su referencia y dotarla de rango institucional suficiente y de competencias definidas en la norma o normas correspondientes.

Se debe prever que en su convocatoria y en la determinación de sus órdenes del día puedan participar más activamente y con más carácter decisorio las comunidades autónomas. Además, la institucionalización de la Conferencia de Presidentes se ha revelado esencial en las experiencias de los países compuestos, como el nuestro, para conformar y consolidar las relaciones de cooperación intergubernamentales.

La Conferencia de Presidentes debe analizar las grandes cuestiones y problemas relativos del Estado autonómico; adoptar posiciones compartidas y decisiones consensuadas y relevantes sobre ellos; y definir, en el marco de los intereses generales del Estado, los intereses comunes de las comunidades autónomas y las grandes líneas maestras de orientación para su satisfacción. Entre los grandes asuntos generales que debería tratar, estarían el establecimiento o perfeccionamiento de mecanismos de integración, cooperación y colaboración; el proceso de integración europea y participación en la formación de la voluntad estatal en relación con los asuntos europeos; los asuntos que necesiten de una regulación suprarregional; la fijación de acuerdos sobre elementos centrales del modelo de financiación; la participación en la elaboración de programas fiscales y financieros, grandes programas y planes de especial interés general; la deliberación previa sobre proyectos de presupuestos generales; la negociación de paquetes de medidas intersectoriales; la resolución o desbloqueo de asuntos no resueltos en las conferencias sectoriales.

Sería conveniente que la Conferencia de Presidentes se reuniera con una frecuencia semestral (y no anual, como ahora) y con el compromiso ineludible de aprobar en cada una de las reuniones algún proyecto de cooperación y colaboración interterritorial concreto, como el que se aprobó en la de 2 de octubre del 2013, por el que se ordenaba la creación de un grupo de trabajo para la evaluación de las políticas activas y pasivas de empleo para fortalecer su eficiencia y mejorar su interacción, así como fortalecer los procesos de coordinación entre el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos (SPEA). En cada reunión de la Conferencia de Presidentes debería incluirse un informe de evaluación sobre los progresos o avances respecto a los proyectos de cooperación o colaboración adoptados en las anteriores. Asimismo, la Conferencia de Presidentes debería conocer el funcionamiento y alcance de las conferencias sectoriales.

Los acuerdos deberían plasmarse en criterios, recomendaciones y objetivos de carácter general y formalizarse jurídicamente. Finalmente, debería considerarse que fueran el vértice político de las conferencias sectoriales.

La Conferencia de Presidentes podría reformarse incluyendo al presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y reorientando sus objetivos, entre otros, hacia el logro de un sistema integrado de gestión pública para desarrollar de forma coordinada objetivos comunes de actuación y programas públicos que afecten a diferentes niveles de gobierno y que sean de importancia o interés general: el establecimiento de líneas de actuación para el desarrollo de programas comunes; la determinación de los criterios del reparto de fondos atribuidos a las comunidades autónomas; o el nombramiento de las autoridades responsables para el desarrollo de los programas integrados. En este sentido, algunas de las observaciones sobre la mejora del funcionamiento de las conferencias sectoriales serían de aplicación a la Conferencia de Presidentes.

La Conferencia de Presidentes, por coherencia institucional, en lugar de crear grupos de trabajo o comités propios, como ahora prevé su reglamento, debería encomendar a las conferencias sectoriales la ejecución de sus acuerdos o recomendaciones, así como la evaluación y rendición de los resultados conseguidos en ellas.

11.4. CARTERAS COMUNES DE SERVICIOS

Se necesita cierto grado de cohesión y armonización en la prestación de los servicios que inciden principalmente en la calidad de vida de los ciudadanos y que son sustantivos en el logro efectivo de los principios de igualdad y solidaridad. Además, esta cohesión mínima viene impuesta como consecuencia de la unidad política, jurídica y económica.

El modelo de cartera de servicios comunes se ha desarrollado con éxito en el ámbito sanitario bajo un esquema claramente cooperativo, ya que, si bien es cierto que tal cartera se aprueba y actualiza mediante un real decreto u orden ministerial, respectivamente, también se aprueba previo informe favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (artículo 20 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud), cuyos acuerdos se adoptan por consenso.

Este modelo podría extenderse a la gestión y prestación de otros servicios públicos que son competencia de las comunidades autónomas, básicamente a la educación y los servicios sociales. En este sentido, se encuentra en tramitación el *Borrador de propuestas de Catálogo de Referencia de Servicios Sociales* elaborado por la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, perteneciente a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

11.5. LA TRANSFORMACIÓN DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El modelo español de relaciones intergubernamentales se caracteriza por el uso casi exclusivo de mecanismos formales de cooperación, normalmente en conferencias sectoriales, comisiones bilaterales y grupos de trabajo, por el predominio de las relaciones intergubernamentales verticales sobre las horizontales y de la bilateralidad sobre la multilateralidad. Otra característica es que esas relaciones se sitúan en órganos administrativos o del Gobierno y no del poder legislativo, como sucede en los Estados complejos. La Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado ha demostrado, desde 1994, su insuficiencia para salvar la distancia existente entre la legitimidad representativa y la cooperación intergubernamental.

La citada comisión está regulada en el Reglamento del Senado, que establece que los miembros del Gobierno y de los consejos de Gobierno de las comunidades autónomas pueden intervenir en las sesiones de dicha comisión junto con los senadores. Su estructura actual le permitiría, con los cambios oportunos, convertirse en un órgano que dictaminase las proposiciones o proyectos legislativos que tuviesen como contenido una materia de competencia regulatoria o ejecutiva compartida entre el Estado y las comunidades autónomas.

Con el fin de lograr una mayor presencia del Senado en la actividad política, podría reforzarse la Comisión General de las Comunidades Autónomas estableciendo que sus reuniones se celebren con mayor frecuencia a fin de abordar debates por materias o sectores y preparar proyectos legislativos. Esta intensificación de la actividad favorecería la reducción de los numerosos conflictos que se plantean en la actualidad si a la vez se orienta al Senado a la negociación previa a la presentación del posible conflicto.

Esta reorientación de la comisión se alinea con las posturas que mantienen la necesidad de incrementar la participación del Senado en el procedimiento legislativo de las normas de interés autonómico —aunque no existe unanimidad en determinar cuáles son estas— y en las relaciones intergubernamentales, incluyendo las de la Unión Europea, como se sigue en algunos países nórdicos, en Alemania o en Francia.

En definitiva, se podría transformar la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado en un órgano de preparación o debate de proyectos legislativos que tuviese como contenido las relaciones intergubernamentales entre el Estado y las comunidades autónomas; se podría facilitar la participación activa de las comunidades autónomas en las convocatorias, orden del día y acuerdos de las conferencias sectoriales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera

y los comités y grupos de trabajo; y se podrían fortalecer los procedimientos interadministrativos para la toma de decisiones: comunicaciones, informes y consultas integrados en gestores y sistemas de información únicos.

11.6. SUBVENCIONES Y CONVENIOS DEL ESTADO CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Desde una óptica comparada internacional, las transferencias fiscales se plantean como una alternativa a la descentralización de las competencias tributarias y a la participación impositiva. Las transferencias fiscales hechas desde el centro a las unidades constitutivas (gobiernos federados, regionales o similares) pueden considerarse principalmente un elemento de apoyo fiscal, como sucede en países como Estados Unidos, Canadá, México o Suiza, o ser complementarias de la participación impositiva, como es el caso de India, Brasil, Australia, Bélgica y, también, España. Por último, en Alemania o Austria se favorece el reparto de los impuestos o ingresos, si bien en el primer caso también tienen relevancia las transferencias fiscales.

Las transferencias fiscales pueden ordenarse atendiendo a distintos criterios. A los efectos que aquí interesan, se va a denominar «transferencias condicionadas» a aquellas que se utilizan principalmente para atender fines específicos, por lo que también pueden denominarse «finalistas». Las «transferencias no condicionadas» se suelen utilizar para fines más generales e incluyen las denominadas «transferencias de nivelación». A medio camino entre las dos citadas encontramos las «transferencias en bloque», que pueden estar relacionadas con ámbitos específicos de actuación, si bien las condiciones para efectuar el gasto son muy generales y los requisitos de justificación son mínimos.

Las transferencias condicionadas incentivan a las unidades constitutivas a invertir más recursos en políticas que forman parte de las prioridades del Gobierno federal o, en general, central. De esa manera, el Gobierno central puede utilizar este mecanismo en los casos en los que las entidades federadas reduzcan su gasto en una serie de políticas o actuaciones que considere esenciales. También puede utilizarse en los casos en que el Gobierno federal priorice estándares comunes o programas destinados a facilitar la movilidad entre las unidades constitutivas. Finalmente, las transferencias condicionadas pueden realizarse para priorizar preferencias gubernamentales o partidistas en detrimento de otras.

Entre los aspectos negativos generales de las transferencias condicionadas, hay que señalar que su uso hace que el gasto global de las unidades constitutivas aumente más que si una misma partida presupuestaria hubiera

sido transferida directamente a los residentes y fuera gravada posteriormente por las unidades constitutivas. Este efecto podría paliarse o eliminarse con un adecuado diseño de las subvenciones que evitase el crecimiento de los costes de los programas y si se condicionase la cuantía de las transferencias a un gasto más eficiente de estas.

Nuestro Tribunal Constitucional, en especial en la Sentencia 13/1992, ha reconocido expresamente que el Estado puede utilizar sus recursos financieros para impulsar determinadas políticas, aun en ámbitos que correspondan a competencias autonómicas. No obstante, esta capacidad de gasto reconocida al Estado (*spending power*) debe llevarse a cabo bajo determinadas condiciones. La regla general es que cuando los gastos presupuestarios tengan por finalidad la financiación de actuaciones que corresponden a las competencias autonómicas, estos han de ser puestos a disposición de las comunidades autónomas mediante la territorialización de los créditos consignados, lo que se puede llevar a cabo en los presupuestos generales del Estado mediante la suscripción de convenios de colaboración o a través de la celebración de un convenio multilateral en la conferencia sectorial correspondiente, que posteriormente habrá de ser formalizado mediante acuerdo del Consejo de Ministros.

De acuerdo con esta realidad constitucional y competencial, podemos distinguir distintos tipos de subvenciones estatales a las comunidades autónomas:

1. Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas mediante transferencias previstas en los presupuestos generales del Estado o convenidas en conferencia sectorial o mediante convenios bilaterales con cada una de aquellas. En el primer caso, la ley de presupuestos estatal concreta la subvención que transferir a cada comunidad autónoma.
2. Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas mediante convocatorias públicas dirigidas a ellas o a algunos de sus órganos o unidades administrativas. Los destinatarios de las convocatorias de las subvenciones son instituciones u órganos de las propias comunidades autónomas (centros sanitarios, centros docentes, centros de investigación, etc.).
3. Subvenciones del Estado a personas físicas o jurídicas en relación con políticas públicas que, desde la perspectiva competencial y de gasto, son de directa responsabilidad autonómica. Las subvenciones del Estado van dirigidas a personas, pero su tramitación, resolución y pago corresponde a las comunidades autónomas.
4. Subvenciones del Estado a personas físicas o jurídicas en relación con políticas públicas compartidas con las comunidades autónomas, cuya tramitación, resolución y pago corresponde al Estado.

Estas subvenciones adicionales a las previstas en el sistema de financiación autonómico presentan ciertas fortalezas y debilidades.

Entre las fortalezas, hay que señalar que permiten al Gobierno de España apoyar iniciativas regionales que pueden tener un impacto de interés general; facilitan proyectar y desplegar en todo el Estado determinadas políticas públicas de forma homogénea o igualitaria; y, finalmente, posibilitan a la AGE una mayor presencia en el territorio y mejoran su interacción con las comunidades autónomas y, en su caso, entes locales.

Entre las debilidades del sistema de subvenciones, cabe destacar que supone elevados costes administrativos, sobre todo si las subvenciones se instrumentalizan a través de convenios, que es lo más habitual. El procedimiento de elaboración, suscripción y registro del convenio supone la tramitación de un proceso complejo en las Administraciones tramitadoras, ya que casi en la totalidad de los casos exige la aprobación, autorización o intervención de los órganos superiores de gobierno autonómico y estatal. Aunque la subvención se transfiera directamente a la comunidad receptora, hay que tramitar el consiguiente expediente de gasto, la comunidad ha de rendir cuentas del gasto ante la AGE y esta deberá supervisar y controlar su aplicación o ejecución, todo ello con el consiguiente gasto administrativo.

Otra debilidad es que este tipo de subvenciones puede incurrir en inequidad en la financiación de las comunidades autónomas, ya que el gasto puede no respetar necesariamente las reglas de igualdad o proporcionalidad. Esto puede deberse, entre otras razones, a que algunas subvenciones son singulares o pueden beneficiar desigualmente a las comunidades según los plazos o condiciones de implementación del programa o la política subvencionada.

Este tipo de subvenciones ocasiona duplicidades administrativas y orgánicas ineficaces o ineficientes, la descoordinación en la financiación de determinadas políticas públicas y el incremento del gasto de las comunidades autónomas. La subvención estatal de servicios o políticas de competencia autonómica puede diluir la responsabilidad de las comunidades autónomas frente a la opinión pública, lo que favorece su no implicación en el desarrollo de políticas de fomento y contención del gasto.

En sentido contrario, las comunidades autónomas pueden aparecer como ejecutoras visibles para los ciudadanos en ámbitos tan relevantes como educación, sanidad, servicios sociales, medio ambiente o vivienda, aunque una parte de los fondos sean estatales.

Finalmente, este sistema no parece muy acorde con las sucesivas reformas o revisiones del modelo de financiación autonómico, que han buscado precisamente incrementar la corresponsabilidad de las comunidades autónomas.

El Estado debe contar con formas de financiación condicionadas que promuevan el logro de objetivos y estándares nacionales siempre que entren en juego competencias del propio Estado. Entre estas se encuentran las transversales, a las que el Tribunal Constitucional vinculaba algunas de las subvenciones condicionadas que las comunidades autónomas ponían en tela de juicio. No es irrazonable que el Estado legitime ciertas subvenciones condicionadas en el uso de los títulos competenciales de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución española. Lo que debiera restringirse es el abuso de dichos títulos competenciales y la extensión excesiva de su alcance para que puedan preservar la condición de un Estado único y promover la unidad en lo esencial, pero no la uniformidad del Estado, ya que la Constitución ha diseñado un Estado descentralizado políticamente, con lo que conlleva de autonomía de sus partes.

De esta manera, desde el punto de vista de la transparencia gubernamental y la responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, las subvenciones justificables serían aquellas que fuesen dirigidas a promover políticas o actuaciones que sean de la competencia estrictamente estatal.

La financiación reiterada por la Administración del Estado de programas o políticas que son competencia de las comunidades autónomas limita la autonomía de estas, reduce el control parlamentario de determinadas actuaciones y políticas públicas significativas, genera importantes y costosas duplicidades y puede afectar a las prioridades de los gobiernos autonómicos. Algunas de las subvenciones han sido ya territorializadas a instancias del Tribunal Constitucional, pero existen todavía múltiples actuaciones de las comunidades autónomas que son financiadas parcial o totalmente mediante programas de gasto estatales. La colaboración financiera suele instrumentalizarse a través de convenios en los que se acuerdan, de una manera total o parcialmente condicionada o finalista, las condiciones en que debe desarrollarse la actividad que constituye su objeto.

Las comunidades autónomas piden desde hace años al Estado que revise su práctica frecuente de regulación íntegra de los objetivos y las condiciones de obtención de las subvenciones condicionadas que inciden en el ámbito de competencia autonómica. También solicitan que reconsidere su política de subvenciones en materias en las que no es titular de la competencia exclusiva. Asimismo, piden que el Estado evite condicionar sus ayudas a la cofinanciación de las comunidades autónomas y que defina legalmente de forma más precisa los supuestos excepcionales que justificarían la falta de territorialización de las subvenciones que inciden en ámbitos de competencia autonómica.

Todo esto no significa que las comunidades autónomas deseen una disminución de las transferencias financieras por parte del Estado. En general, en los conflictos de competencias basados en las subvenciones condicionadas, las comunidades autónomas no discuten la competencia del Estado para destinar partidas de su presupuesto a materias de competencia, incluso exclusiva, de las comunidades autónomas, sino para que sus recursos se fundamenten en la regulación de detalle de las condiciones, en que el Estado asuma directamente la gestión o en que, a pesar de territorializarse la prestación, la subvención quede condicionada a la aprobación de un convenio.

La suscripción de convenios entre el Estado y las comunidades autónomas se incardina en el deber de coordinación, cooperación y colaboración interadministrativa que induce la Constitución y reclama de manera más expresa la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. Este principio sería el sentido en los convenios que tienen por objeto evitar duplicidades administrativas, compartir, utilizar o reutilizar recursos públicos de manera eficiente o, en general, cooperar en asuntos de interés común que aporten valor a los ciudadanos. Un buen ejemplo serían los recientes convenios entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y diversas comunidades para que sus oficinas en Bruselas se integren en las dependencias de la Representación Permanente española.

Sin embargo, los convenios también pueden desdibujar el sistema de distribución de competencias y responsabilidades entre el Estado y las comunidades autónomas y suponen duplicidad e ineficiencia cuando su único propósito es la financiación estatal de programas o políticas que son competencia o responsabilidad de las propias comunidades autónomas. Numerosas actuaciones de las comunidades autónomas han sido financiadas parcial o totalmente mediante programas de gasto estatales.

En agosto del 2010 estaban inscritos en el Registro General de Convenios, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 13 981 convenios entre el Estado y las comunidades autónomas. A partir del 2006 el número de convenios se estabilizó en algo más de mil al año, aunque esta media ha ido disminuyendo a partir del 2010. La previsión introducida en la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2011, que exige que las comunidades autónomas cumplan con el criterio de estabilidad presupuestaria para poder suscribir convenios con la Administración del Estado, y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de enero del 2011, por el que se aprueban medidas para reforzar la eficacia de la gestión del gasto público y la tesorería, han dado como resultado que en el 2011 se suscribieran solo 678 convenios

y acuerdos frente a los mil nueve del 2010. En el 2012 se contabilizaron 362 convenios y hasta el 31 de agosto del 2013 se habían suscrito sesenta y dos y se habían autorizado otros 238.

Una mayoría significativa de los convenios contiene compromisos financieros a cargo del Estado, de modo que son utilizados por el Gobierno para impulsar políticas y actuaciones concretas que deben llevar a cabo las comunidades autónomas y que no siempre coinciden con sus intereses. Las aportaciones presupuestarias estatales complementan las aportaciones de las comunidades autónomas e incentivan las líneas de actuación que el Gobierno tiene interés en fomentar. Destacan por su importancia numérica los convenios en el ámbito de las políticas sociales, las infraestructuras y las políticas medio ambientales.

El Estado transfirió a las comunidades autónomas durante el periodo 2004-2007 más de 19 000 millones de euros, lo que supuso un incremento del 85 % con respecto al periodo 2000-2003. Entre el 2008 y el 2012, la financiación del Estado fue de 13 590 040 euros, lo que contrasta con los 411 604 734 euros del 2012 y con los 4 275 246 368 del 2009. Estos convenios de colaboración financiera son en su casi totalidad bilaterales. No obstante, lo habitual es que los convenios sean suscritos por los departamentos ministeriales con todas las comunidades autónomas y con unas condiciones o contenidos similares. Es decir, que la bilateralidad de concepto en realidad se transforma en una multilateralidad de facto.

Este esquema de colaboración financiera condicionada, mediante subvenciones o convenios, se reproduce también de manera intensiva entre las comunidades autónomas y las corporaciones locales con idéntica valoración. De esta manera, las comunidades autónomas han venido financiando, a través de subvenciones específicas o a través de fondos genéricos, obras y servicios de competencia municipal o provincial.

Estas vías de financiación no automática ni incondicionada de unos niveles de gobierno a otros, como se ha señalado, incrementan los costes estructurales y de gestión de las Administraciones españolas a la vez que diluyen las competencias de los entes implicados y, por tanto, también sus responsabilidades. La solución es revisar y suprimir, como norma general, todas aquellas subvenciones y convenios que incidan en la financiación de obras y servicios cuya competencia corresponda a la Administración subvencionada y agregar los créditos presupuestarios afectados a los instrumentos de financiación incondicionada y automática.

Los convenios o subvenciones sostenibles y justificables serían aquellos que fuesen dirigidos a promover políticas o actuaciones que fueran de la competencia

de la Administración financiadora. Entre estos, se encuentra la financiación del logro de objetivos y estándares nacionales que sean competencia del Estado, que puede hacer uso de los títulos competenciales de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución española, aunque limitando su extensión excesiva.

Esta propuesta se completaría con el aumento de la autonomía financiera de las comunidades autónomas a través de la profundización en el modelo de cesión de impuestos provenientes del Estado y de impuestos propios. Esta solución podría repercutir en una mejora en el sistema de gasto público, derivada de la corresponsabilidad entre ingresos y gastos. Además, esta sería una manera de disminuir los conflictos que se producen en materia de subvenciones condicionadas. Este modelo sería trasladable a las comunidades autónomas en relación con los entes locales.

11.7. INTERACCIÓN CON EL INFORME CORA

El Informe CORA recoge la posición de la OCDE de que la descentralización es una de las vías para incrementar la eficiencia de las instituciones públicas al acercar las decisiones políticas a los ciudadanos. En consonancia con ello, el informe señala que la descentralización favorece el reparto de poder al proteger a los ciudadanos de los posibles excesos de su ejercicio centralizado y que «el diálogo y negociación entre decisores para acordar determinadas políticas que afectan al Estado (...) trae como resultado políticas más legitimadas» (CORA, 2013: 91).

El informe ofrece una valoración positiva general del intenso proceso de descentralización experimentado en España en las últimas décadas, ya que, al combinarse con el principio de solidaridad, ha permitido a los españoles acceder a los servicios públicos esenciales en condiciones de igualdad en todo el territorio (CORA, 2013: 15). Ahora bien, el informe señala que a lo largo del proceso autonómico han ido surgiendo algunas disfuncionalidades en forma de duplicidades e ineficiencias «que impiden que se haga plenamente efectivo el principio “una Administración, una competencia”».

La CORA observa los problemas que causan en los ciudadanos y en las empresas la debilidad o ausencia de sistemas de información compartidos para la gestión de políticas públicas, la escasa interoperabilidad y la carencia de actualización de los datos y su deficiente volcado. Esta situación la lleva a plantear que sea prioritario ofrecer un servicio al ciudadano integrado y común, que aproveche la experiencia de todas las Administraciones y que se beneficie de la existencia de unos objetivos compartidos que respeten las particularidades

específicas de los distintos territorios. Pone como ejemplo la Conferencia de Presidentes, en cuya reunión del 2 de octubre del 2012 tiene origen el Informe CORA, como ejemplo del marco colaborativo que es preciso reforzar, y las conferencias sectoriales, aunque reconoce que su funcionamiento es muy desigual.

El informe señala que los planes y programas conjuntos deben tener un mayor protagonismo y que deben establecerse mecanismos para integrar en la planificación conjunta a todas las comunidades autónomas afectadas y para superar el problema derivado de la limitación de la eficacia vinculante de los planes a los miembros de las Conferencias Sectoriales que los suscriben. Además, propone la implantación de buenas prácticas en la adopción de criterios objetivos para la distribución territorial de los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado; el reforzamiento del ritmo de las reuniones de las conferencias sectoriales estableciendo una periodicidad mínima; y la potenciación de los instrumentos de colaboración horizontal.

El informe se detiene con cierto detalle en la realidad de los convenios interadministrativos y de colaboración. Señala que en el 2012 estuvieron vigentes 7 100 convenios, de los que solo una tercera parte tuvieron contenido económico, y se concentraron mayoritariamente en los ministerios de Economía y Competitividad; Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; Industria, Energía y Turismo; y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Por lo que respecta a los convenios interadministrativos, los ministerios que más aportaron a las entidades territoriales fueron Fomento; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; e Industria, Energía y Turismo. Este tipo de convenios suponen la cuarta parte de la financiación total convencional de la AGE. Finalmente, el Informe CORA destaca que «no existe un equilibrio entre las aportaciones de las distintas Administraciones que cuentan, además, con un sistema propio de financiación» (CORA, 2013: 192).

Las propuestas de la CORA sobre los convenios se refieren al establecimiento de un marco normativo para los convenios de colaboración; la creación de un sistema de información de convenios de colaboración en el ámbito del sector público estatal; la elaboración anual de un instrumento de planificación de convenios de colaboración; y la remisión de información al Tribunal de Cuentas.

La CORA reconoce la importancia de la Conferencia de Presidentes en el marco colaborativo del Estado.

El informe también realiza una serie de propuestas para reforzar los distintos instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación existentes en el Estado autonómico. Así, propone crear la Conferencia Sectorial de Protección

Civil y la Conferencia Sectorial de Tráfico y Seguridad Vial; encomendar a las comunidades autónomas competentes la gestión de la jubilación del personal al servicio de la Administración de Justicia; suprimir los observatorios territoriales de empleo y asuntos laborales y de negociación colectiva; reforzar los mecanismos de coordinación de planificación turística entre el Estado y las comunidades autónomas; ceder gratuitamente a los ayuntamientos tramos de carreteras del Estado que sean travesías urbanas; delegar en Ceuta y Melilla las competencias del Estado en materia de servicios sociales básicos; establecer convenios en materia de emergencias con las comunidades autónomas; elaborar un inventario del sector público estatal y autonómico; y coordinar la asistencia a víctimas de terrorismo.

BIBLIOGRAFÍA



- Ackerman, J. (2004), «Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial», en *Documento de Trabajo del Banco Mundial*, 31. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Aguilar, S. y Jordan, A. J. (2004), «Principio de precaución, políticas públicas y riesgo». *Política y Sociedad*, vol. 40, n.º 3: 61-79. También en www.ucm.es/info/socio1/textos/SA_guilar_5.doc (consulta: 4 de diciembre del 2010).
- Andersen, K. N., Medaglia, R. y Henriksen, H. Z. (2012), «Social Media in Public Health Care: Impact Domain Propositions», en *Government Information Quarterly* 29, pp. 492-503.
- Arenilla, M. (2003a). *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: INAP.
- Arenilla, M. (2003b), «Legitimidad y eficacia de la Administración Pública», en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 26-27, pp. 71-102.
- Arenilla, M. (2011), «Marco teórico actual de la Administración Pública», en M. Arenilla (dir.), *Crisis y reforma de la Administración Pública*. A Coruña: Netbiblo, pp. 1-137.
- Arenilla, M.; García, R. (2013), *Innovación social*. Madrid: Netbiblo
- Baena, M. (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. I. Madrid: Tecnos, cuarta edición reformada.
- Ballart, X. (1993), «Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional», en *Revista de Estudios Políticos*, 80, pp. 199-224.
- Baño, J. M. (1993), «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», en Leguina, J. Y. Sánchez, M. (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Barnés, J. (dir.) (2008), *La transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla: Editorial Derecho Global.
- Barton, D. y Court, D. (2012), *Making Analytics Work for You*. Harvard Business Review, Oct. 2012, pp. 78-83.
- Barzelay, M. y Campbell, C. (2003), *Preparing for the future*. Brookings: Washington D. C.
- Bastos, M. A., et al. (2014), *Perspectivas y estrategias en la gestión pública del riesgo, el aumento, y la priorización del gasto público en la Administración Pública española*. Madrid: INAP, mimeografiado.
- Beck, U. (1998), *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Behn, R. (1995), «The Big Questions of Public Management», en *Public Administration Review*, 55(4), pp. 313-324.
- Beltrán, M. (1985), *Los funcionarios ante la reforma de la Administración*. Madrid: CIS.
- Beltrán, M. (2000), *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. y Hansen, D. (2012), «The impact of polices on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations», en *Government Information Quarterly*, 29(1): 30-40.
- Blundell, B. y Murdock, A. (1997), *Managing in the Public Sector*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

- Bodiguel, J. L. (2001), «¿Por qué es tan difícil cambiar la mentalidad de los funcionarios?», en M. Arenilla (dir.), *La gestión del cambio cultural en la Administración Pública*. Logroño: Gobierno de La Rioja.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S. y Flores, F. (2012), «Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities», en *Government Information Quarterly*, 29, pp. 123-132.
- Botella, J. (coord.) [1999], *La ciudad democrática*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Bourgon, J. (2007), «Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una "nueva" teoría de la Administración Pública», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 73, marzo, 1: 5-26.
- Brandtzaeg, P. B. y Heim, J. (2011), «A typology of social networking sites users», en *International Journal of Web Based Communities*, 7(1), pp. 28-51.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (1998), «Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización», en Brugué, Q. y Gomá, R., *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 15-23.
- Brynjolfsson, E., Hitt, L. M. y Kim, H. H. (2011), «Strength in Numbers: How Does Data-Driven Decisionmaking Affect Firm Performance?» (April 22, 2011). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1819486> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1819486> (consulta: 22 de mayo del 2013).
- Chen, H., Chiang, R. H. y Storey, V. (2012), «Business Intelligence and Analytics: From Big Data to Big Impact», en *MIS Quarterly*, 36(4), pp. 1165-1188.
- Chong, J., Córdoba-Pachón, J. R., y Siddiqui, F. (2012), *Cloud Computing for Dummies? Identifying management assumptions of cloud computing adaptation in organizations*. Working Paper Series, SoMWP-1202, School of Management, RHUL.
- Chun, S. A. y Luna-Reyes, L. (2012), «Social Media in Government», en *Government Information Quarterly*, 29, pp. 441-445.
- Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R. y Hovy, E. (2010), «Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government», en *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 15, pp. 1-9.
- CIS (1992), Estudio 2.019, Servicios públicos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS (1996), Estudio 2.224, Economía y sociedad: cultura económica. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS (2008a), Barómetro 2.749, enero 2008. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS (2008b), Barómetro 2.777, Latinobarómetro 2008 (XI). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS (2008c), Barómetro 2.778, noviembre 2008. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS (2009), Barómetro 2.794, marzo 2009. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- CIS (2009), Barómetro 2.809, Estudio sobre opinión pública y política fiscal (XXVI). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS (2012), Barómetro 2.944, marzo 2012. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIS (2013), Barómetro 2.976, enero 2013. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Coats, D. y Passmore, E. (2008), *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*. London: The Work Foundation. En línea: http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/201_PV_public_service_reform_final.pdf (consulta: 22 de mayo de 2013).
- Conejero, E. (2006), «Globalización, gobernanza local y democracia participativa», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 52/53, pp. 13-31.
- Comisión Europea (2010), European Interoperability Framework for European Public Services (EIF), Bruselas: Comisión Europea. Documento disponible en http://ec.europa.eu/isa/strategy/doc/annex_ii_eif_en.pdf (consulta: 6 de noviembre de 2012).
- Comisión de estudio sobre la situación actual y perspectivas de la AGE (2007), La Administración General del Estado de nuestro tiempo. Informe al Ministro de Administraciones Públicas. Manuscrito inédito. Madrid, 1 de junio del 2007.
- Comunidad de Madrid (1998), *Manual de implantación del Plan de Calidad de la Comunidad de Madrid*. Ed. Comunidad de Madrid.
- CORA (Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas) (2013), Reforma de las Administraciones públicas. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Documento: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF (consulta: 14 de mayo de 2014).
- Corojan, A. y Campos, E. (2011), *Gobierno abierto. Alcance e Implicaciones*. Documentos de Trabajo 03/2011. Madrid: Fundación Ideas. Disponible: http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT-Gobierno_abierto-Pol.pdf (consulta: 4 de noviembre de 2012).
- Crespo, L. (2003), *Mitos y ritos de la administración española*, Madrid: INAP.
- Criado, J. I. (2009), *Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Internet y las TIC en la Modernización de las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I. (2010), «The Politics of eGovernment in Spain: between recent innovations and old inertias», en *Comparative E-government: An Examination of E-Government Across Countries*, ed. Ch. Reddick. Nueva York: Springer, 1st edition, pp. 275-295.
- Criado, J. I. (2012a), «Interoperability of eGovernment for Building Intergovernmental Integration in the European Union», en *Social Science Computer Review*, 30(1), pp. 37-60.
- Criado, J. I. (2012b), «La interoperabilidad en la política sanitaria española. Reflexiones para el sector público iberoamericano en perspectiva intergubernamental». Ponencia presentada en la XVII Conferencia Internacional del CLAD. Cartagena de Indias, Colombia.

- Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (2012), «Strategies and Realities of Social Media Diffusion in the Public Sector. Evidence from the Regional Government in Spain». *paper* presentado en el encuentro anual de European Group of Public Administration. Bergen, Noruega.
- Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (2013), «Social Media and Public Administration in Spain. A Comparative Analysis of the Regional Level of Government», en Gil-García, J. R., *E- Government Success Factors and Measures: Concepts, Theories, Experiences, and Practical Recommendation*. Hershey: IGI.
- Criado, J. I., Gascó, M. y Jiménez, C. E. (2011), «Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio Comparativo y Recomendaciones de Futuro», en *Reforma y Democracia*, 50, Caracas: CLAD, pp. 75-104.
- Criado, J. I., Gascó, M. y Jiménez, C. E. (2011), *Marco Iberoamericano de Interoperabilidad*, Caracas: CLAD.
- Criado, J. I., Martín, y Camacho, D. (2011), «Experiences Using Social Networks in Spanish Public Administration». 1st International Workshop on Social Data Mining for Human Behaviour Analysis. Songndal, Noruega.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système*. París: Éditions du Seuil.
- D'Amico, R. (dir.) (1992), *Manuale di scienza dell'amministrazione*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Dahl, R. (1999), *La Democracia: Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- De Miguel, I. y Miguel, A. de (2001), *Los españoles y los impuestos*. Madrid: CIS, Opiniones y actitudes, n.º 35.
- Del Águila, R. (2000), «Política, ciudadanía y juicio», en Del Águila, R. et al. *La política. Ensayos de definición*, Madrid: Sequitur.
- Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B. (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Di Palma, G. (1970), *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*, New York: The Free Press.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2004), «The Quality of Democracy. An Overview», en *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 4, pp. 20-31.
- Doménech, G. (2008), «Por qué la Administración nunca ejerce la acción de regreso contra el personal a su servicio», *Indret. Revista para el Análisis del Derecho*, 2. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Dwivedi, O. P. y Henderson, K. M. (eds.) (1999), *Bureacracy and the Alternatives in World Perspectives*. Londres: Macmillan Press.
- Embid, A. (1994), *El ciudadano y la Administración*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Estefanía, A. (dir.) [2013], *Informe sobre la Democracia en España 2012*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Férez, M. (2008), «El acceso al empleo público y la selección», en VV. AA., *El estatuto básico del empleado público*. Barcelona: Diputación de Barcelona, pp. 29-31.

- Fernández, T. (1988), «Los principios constitucionales del procedimiento administrativo», en Dirección General del Servicio Jurídico del Estado Gobierno y Administración en la Constitución, Madrid: Ministerio de Hacienda/Instituto de Estudios Fiscales.
- Fernando, M. (1993), *La Ley Común de Procedimiento Administrativo*. Madrid: Colex.
- Frederickson, H. G. (1996), «Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration», *Public Administration Review*, 56(3): 263-269.
- Frías, S. M. (2001), «Cultura política en España: conocimiento, actitudes y práctica», *CIS, Opiniones y actitudes*, n.º 39.
- Fukuyama, F. (2005), *State building, Gouvernance et Ordre du monde au XXIème siècle*. París: La Table Ronde.
- Gallardo, M. J. (2010), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común. Comentario sistemático a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Madrid: Tecnos.
- Gamero, E. y Valero, J. (dir.) [2010], *La ley de administración electrónica, comentario sistemático a la Ley 11-2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. Madrid: Aranzadi.
- García, A. y Moreno, J. M. (2008), «Economía y Democracia en la sociedad del conocimiento», en *Estudios de Economía Aplicada* 26(2), pp. 181-212.
- García, J. (2007), *Estudios sobre el Gobierno*. Madrid: INAP.
- García, R. (2008), «Procedimiento administrativo y sociedad de la información y el conocimiento», en BARNÉS, J. (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*. Sevilla: Editorial Derecho Global.
- Gasco, M. (2010), «Approaching E-Government Interoperability», en *Social Science Computer Review*, 30(1), pp. 3-6.
- Gil-García, J. R. (2012), *Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions*. New York: Springer.
- Gil-García, J. R., Chengalur-Smith, I. y Duchessi, P. (2007), «Collaborative e-Government: Impediments and Benefits of Information-Sharing Projects in the Public Sector», en *European Journal of Information Systems*, 16, pp. 121-133.
- Gómez, M. (2006), «La Administración electrónica», en *La autorización administrativa. La administración electrónica. La enseñanza del derecho administrativo hoy: Actas del I Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: Aranzadi.
- González, A. (2001), «Claves de valoración a nivel operativo de la Comunidad Autónoma de La Rioja». AG-EMVIS Management. Mimeo.
- González, F. (2009), *Cincuenta años de procedimiento administrativo*. Madrid: lustel.
- Guijarro, L. (2007), «Interoperability Frameworks and Enterprise Architectures in e-Government Initiatives in Europe and the United States», en *Government Information Quarterly*, 24 (1), pp. 89-101.
- Gunderson, L. H. y Holling C. S. (eds.) (2002), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington: Island Press.

- Gutiérrez, A. (1987), «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas», en *Documentación Administrativa*, 210-211, pp. 29-70.
- Haggard, S. y Webb, S. B. (1993), «What Do We Know About the Political Economy of Economic Policy Reform?», en *The World Bank Research Observer*, 8(2), pp. 143-168.
- Haque, M. S. (1999), «Relationship between citizenship and public administration: a re-configuration», *International Review of Administrative Sciences*, n.º 65.3: 309-325.
- Hiller, J. y Bélanger, F. (2001), *Privacy Strategies for Electronic Government. E-government Series*. Arlington: Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government.
- HM Government (2007), *Building on Progress: «The Role of the State»*. Policy Review.
- Hood, C. (1998), *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. y Margetts, H. (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*, Londres: Palgrave.
- Hrdinová, J., Helbig, N. y Peters, C. S. (2010), «Designing Social Media Policy for Government: Eight Essential Elements». University at Albany: The Research foundation of State University of New York.
- Huerta, J. (2012), «En defensa del Euro: un enfoque austríaco (con una crítica a los errores de BCE y al intervencionismo de Bruselas)», en *Procesos de mercado. Revista europea de economía política*, vol. IX, 1, p. 15-49.
- Hughes, O. (1996) [1994], «La nueva gestión pública», en J. Subirats y Q. Brugué (coords.), *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: INAP.
- Hughes, O. (2003), *Public Management and Administration*, 3 ed. Londres: Palgrave Macmillan.
- Institut d'Estudis Autònoms (2012), «Duplicitats funcionals i organitzatives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya: problemes competencials i d'eficiència» del Institut d'Estudis Autònoms, de 15 de octubre del 2012.
- Jaeger, P. T. y Bertot, J. C. (2010), «Transparency and Technological Change. Ensuring Equal and Sustained Public Access to Government Information», en *Government Information Quarterly*, 27 (4), pp. 243-265.
- Janssen, M. (2011), «Sociopolitical Aspects of Interoperability and Enterprise Architecture in E- Government. Social», en *Science Computer Review*, 30(1), pp. 24-36.
- Jiménez, E. (2009), «Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España», en *Documento de Trabajo*, 145. Madrid: Fundación Alternativas.
- Kaufman, B. E. (1999), «Emotional arousal as a source of bounded rationality», en *Journal of Economics Behaviour & Organization*, 38, pp. 135-144.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2008), «Governance matters VII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2007». *World Bank Policy Research Working Paper*, 4654, Washington, D. C.: The World Bank.
- Kettl, D. F. (1997), «The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links», en *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), pp. 446-462.

- König, K. (2010), «La administración característica de la sociedad civil como tipo de Administración», en M. Arenilla (coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.
- Landsbergen, D. (2010), «Government as Part of the Revolution: Using Social Media to Achieve Public Goals», en *Electronic Journal of Electronic Government*, 8(2), pp. 243-250.
- Lathrop, D. y Ruma, L. (eds.) (2010), *Open government. Collaboration, transparency, and participation in practice*, Sebastopol, CA: O'Reilly Media.
- Lee, G. y Kwak, Y. H. (2012), «An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement», en *Government Information Quarterly*, 29, pp. 492-503.
- Levi, M. (1996), «Social and unsocial capital: A review of Robert Putnam's Making Democracy Work», *Politics and Society*, 24 (1).
- Llera, F. (2012), «Crisis y desafección Política en la Encrucijada Andaluza», en *Actas XV Foro de Expertos organizado por la Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces*, (FE 01/12). Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Lonsdale, J. (2007), «Ayudando al gobierno a ser receptivo, responsable y respetado: Reacción a Jocelyne Bourgon», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73 (1): pp. 31-37.
- Luna-Reyes, L. F. y Gil-García, J. R. (2011), «Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-Government phenomena», en *Government Information Quarterly*, 28(3), pp. 329-345.
- Lynn, Jr., L. E., Heinrich, C. y Hill, C. (2001), *Improving Governance. A New Logic for Empirical Research*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Margetts, H. (2009), «Public Management Change and e-government: The emergence of digital era governance», en Chadwick, A. (ed.), *Routledge Handbook of Internet Politics*, pp. 99-113.
- McAfee, A. y Brynjolfsson, E. (2012), «Big Data: the Management Revolution», en *Harvard Business Review*, oct. 2012, pp. 60-68.
- Michels, R. (1991), *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Mir, O. (2002), «Funcionaris responsables. La responsabilitat civil del personal al servei de l'administració», en *Revista Jurídica de Catalunya*, 4, pp. 87-121.
- Molina, I. (2008), «Coordinación administrativa y capacidad gubernamental en el proceso normativo comunitario», en F. Rubio (dir.), *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español*. Madrid: Consejo de Estado y CEPC.
- Moore, M. H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Moreno, J. L. y Blanco, M. (1999), *Contratos de servicio al ciudadano*. Madrid: Dirección General de Calidad de los Servicios.
- Moreno, J. M. (2002), «El Proceso Analítico Jerárquico. Fundamentos. Metodología y Aplicaciones», en Caballero, R. y Fernández, G. M. *Toma de decisiones con criterios*

- múltiples. *RECT@ Revista Electrónica de Comunicaciones y Trabajos de ASEPUMA*, Serie Monografías n.º 1, pp. 21-53.
- Moreno, J. M. (2003a), «Los Métodos Estadísticos en el Nuevo Método Científico», en Casas, J. M. y Pulido, A. (eds.), *Información económica y técnicas de análisis en el siglo XXI*. Instituto Nacional de Estadística, pp. 331-348.
- Moreno, J. M. (2003b), «Las Nuevas Tecnologías y la Representación Democrática del Inmigrante», en J. Arenere, *IV Jornadas Jurídicas de Albarracín* (22 págs.). Consejo General del Poder Judicial. TSJA, Memoria Judicial Anual de Aragón del año 2003, p. 66.
- Moreno, J. M. (2004), «E-cognocracia y Representación Democrática del Inmigrante», en *XVIII Anales de Economía Aplicada*. León (CD). ISBN: 84-609-4715-7.
- Moreno, J. M. (2006), «E-cognocracia: Nueva Sociedad, Nueva Democracia», en *Estudios de Economía Aplicada*, 24(1-2), pp. 559-581.
- Moreno, J. M. (2009), *Participación Ciudadana Electrónica en el Diseño de Políticas Públicas Locales*. Informe Proyecto OTRI2009-0410 del Gobierno de Aragón (<http://aragonparticipa.aragon.es/dmdocuments/E-cognocracia.pdf>) (consulta: 23 de mayo del 2013).
- Moreno, J. M. (2010), «Diseño de políticas públicas. Fijación de las actividades culturales y deportivas con la e-cognocracia». Ponencia en Tecnimap 2010, Zaragoza, 9 de abril del 2010.
- Moreno, J. M. (2006), *Conocimiento: Del mejor vehículo de transporte al motor de la logística*. XX Anales de Economía Aplicada. Tenerife (CD).
- Moreno-Jiménez, J. M., Aguarón, J., Escobar, M. T. y Turón, A. (1999), «The Multicriteria Procedural Rationality on SISDEMA», en *European Journal of Operational Research* 119(2), pp. 388-403.
- Moreno-Jiménez, J. M., Aguarón, J., Cardeñosa, J., Escobar, M. T., Salazar, J. L., Toncovich, A. y Turón, A. (2012), «A Collaborative Platform for Cognitive Decision Making in the Knowledge Society». *Computers in Human Behavior*, 28(5), pp. 1921-1928.
- Moreno-Jiménez, J. M., Cardeñosa, J., Gallardo, C. y de la Villa-Moreno M. A. (2013), «A new e-learning tool for cognitive democracies in the Knowledge Society». *Computers in Human Behavior* 2176. 10.1016/j.chb.2013.04.027.
- Moreno-Jiménez, J. M., Pérez-Espés, C. y Velázquez, M. (2010), «La e-Cognocracia en el Diseño de Políticas Públicas». En evaluación.
- Moreno-Jiménez, J. M. y Polasek, W. (2003), «E-Democracy and Knowledge. A Multi-criteria Framework for the New Democratic Era», en *Journal Multi-criteria Decision Analysis*, 12, pp. 163-176.
- Moreno-Jiménez, J. M. y Polasek, W. (2004), «E-cognocracy: combining e-democracy with knowledge networks», en Padget, J., Neira, R. y Díaz, J. L. (Eds.) *Research on Computing Science* 8, pp. 165-175, México.
- Moreno-Jiménez, J. M. y Polasek, W. (2005), «E-cognocracy and the participation of immigrants in e-governance», en Böhlen et al. (eds.): *TED Conference on e-government 2005. Electronic democracy: The challenge ahead*. University Rudolf Trauner-Verlag, *Schriftenreihe Informatik*, 13, pp. 18-26.

- Mustafa, H. (1990), «Personnel Administration», en M. Whicker y T. Areson (eds.), *Public Sector Management*. New York: Praeger, pp. 181-214.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2001), *World Public Sector Report. Globalization and the State*. Nueva York: Naciones Unidas, 27.
- Navarro, Z. (2000), «Inventando o futuro das cidades: pequena história do Orçamento Participativo em Porto Alegre», en H. Rattner (Org.), *Brasil no limiar do Século XXI*. São Paulo: Edusp, pp. 211-230.
- Navas, R. (2005), «Transparencia y responsabilidad en la gestión pública», en *Revista Auditoría Pública*, n.º 37, pp. 25-34.
- Nieto, A. (1988), *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- Núñez, M. y Cano, M. (2002), «Las tres caras del riesgo estratégico: riesgo sistemático, riesgo táctico y riesgo idiosincrásico». Documento de Trabajo 02-15. Serie de Economía de la Empresa 08. Departamento de Economía de la Empresa. Universidad Carlos III.
- Núñez, T. (2005), *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados*, Barcelona: Atelier
- OCDE (1995), *Performance Management in Government. Contemporary Illustrations*. París: OCDE.
- OCDE (2005), *Modernising Government. The Way Forward*. París: OCDE.
- OCDE/INAP (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: INAP/ MAP.
- OCDE/INAP (2010), *Panorama de las Administraciones Públicas*, Madrid: INAP/MAP.
- O'Donnell, G. (1998), «Accountability Horizontal», en *Ágora*, n.º 8, pp. 5-34.
- Open Government Partnership (2011), Open Government Declaration. Documento disponible en <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration> (consulta: 6 de noviembre del 2012).
- Ortega, L. (1992), «La reforma de la alta burocracia en España», en *Sistema*, 107, pp. 5-20.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Addison-Wesley Publishing Company, Inc. Edición en español: (1994). *La Reinención del Gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.
- Ostrom, E. (1996), «Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development», en *World Development*, 24, (6), pp. 1073-1087.
- Pardo, T., Nam, T. y Burke, B. (2012), «E-Government Interoperability: Interaction of Policy, Management, and Technology Dimensions», en *Social Science Computer Review*, 30(1), pp. 7-23.
- Pérez, E. (2002), «¿Cómo se promueve y legisla la participación del voluntariado social en Andalucía?», *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, 8-11 de octubre del 2002.
- Peruzzotti, E. (2008), «Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina». *Paper* presentado en XVII Asamblea General Ordina-

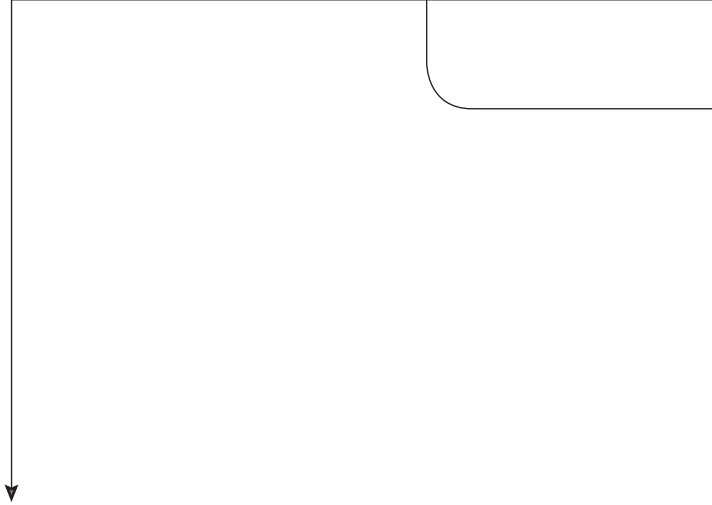
- ria OLACEFS, en: <http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/PAGE/CTRC/ARCHIVOS/TAB2326766/PERUZZOTTI%20I.PDF> (consulta: 22 de mayo del 2013).
- Peters, B. (1996), *La política de la burocracia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Picazo-Vela, S., Gutiérrez-Martínez, I. y Luna-Reyes, L. F. (2012), «Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector», en *Government Information Quarterly*, (29), pp. 504-511.
- Pochard, M. (2007), «Sobre el gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública, por Jocelyne Bourgon», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73(1): 27-29.
- Pollit, Ch. (2007), «Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública: algunos comentarios sobre la V Conferencia Braibant, de Jocelyne Bourgon», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73(1): 39-43.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2010), *La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado*. Madrid: INAP.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M. E. (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Nueva York: Free Press.
- Prats, J. (2010), «Políticas de buena Administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de Gobernanza Democrática», en Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (dirs.), *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Madrid: Tecnos, pp. 25-55.
- Puron-Cid, G. y Gil-García, J. R. (2012), «Gobierno abierto, tecnologías de información y análisis de políticas públicas: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe». Ponencia presentada en la XVII Conferencia Internacional del CLAD. Cartagena de Indias, Colombia.
- Puron-Cid, G., Gil-García, J. R. y Reyes-Luna, L. F. (2012), «IT-Enabled Policy Analysis: New Technologies, Sophisticated Analysis and Open Data for Better Government Decisions», paper presented at the 13th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o 2012) at the University of Maryland, College Park, MD on June 4-7, 2012.
- Rebollo, M. (2004), «Sobre la reforma del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración», en Sainz, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Rebollo, M. (2004), «Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas», en Sainz, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Rivero, R. (2009), «Reformas del Derecho administrativo para 2010: La difícil transposición de la Directiva de Servicios en España», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Rivero, R. (2009), «Aprovechando que el Pisuerga pasa por Valladolid: Análisis de la Ley Ómnibus», en *Libro Marrón: Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*. Madrid: Círculo de Empresarios.

- Rivero, R. (2010), «La obligación de resolver», en T. Quintana (Dir.), *El silencio administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rivero, R. (2011), «La nueva Ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», en *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. Sevilla: lustel.
- Rivero, R. (dir.) (2010), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*. Madrid: Civitas.
- Rivero, R. (2011), «Medidas de sostenibilidad administrativa», en *Noticias de la Unión Europea*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Rivero, R. (2012), *La necesaria innovación de las instituciones administrativas*, INAP, Madrid.
- Rochet, C., Keramidas, O. y Bout, L. (2007), «La crisis como una estrategia de cambio en las organizaciones públicas», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 74 (1): 71-86.
- Rodríguez-Arana, J. (1998), «Sobre la reforma de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en *Actualidad Administrativa*, 41. Madrid: La Ley.
- Ryzin, G. G. van y Pino, E. del (2009), «Cómo escuchar, cómo aprender, cómo responder: Las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del Gobierno», *Papeles de Evaluación y Calidad*, 9. Disponible en: www.aeval.es/comun/pdf/papeles_evaluacion/papeles9.pdf (consulta: el 21 de febrero del 2011).
- Sainz, F. (1993), «El llamado silencio administrativo: Un escándalo del Estado de Derecho», en *La protección jurídica del ciudadano: (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Madrid: Civitas.
- Sainz, F. (2003), «La reforma administrativa en España», en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Panamá, octubre.
- Sánchez, A. (2011), «El derecho a una buena administración: Control de desviaciones y concreción procedimental», en *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. Sevilla: lustel.
- Sandel, M. J. (1996), *Democracy's Discontents-America in Search of Public Philosophy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schedler, A. (1999), «Conceptualizing Accountability», en Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. F. (eds.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, pp. 13-28.
- Schumpeter, J. A. (1971), *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar.
- Scriven, M. (1991), *Evaluation thesaurus*. Newbury Park, CA: Sage.
- Segarra, S. (2004), «El papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la reforma de la Administración», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Shepsle, K. A. y Bonchek, A. S. (2005), *Las Fórmulas de la Política: Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: Taurus.

- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2000), «Societal accountability in Latin America», en *Journal of Democracy*, vol. 11, n.º 4, pp. 147-158.
- Sobkowicz, P., Kaschesky, . y Bouchard, G. (2012), «Opinion Mining in Social Media: Modeling, Simulating, and Forecasting Political Opinions in the Web», en *Government Information Quarterly*, 29: 492-503.
- Tardío, J. A. (2006), «El principio constitucional de audiencia al interesados y el trámite de audiencia del artículo 84 de la Ley 30/1992», en *Revista de Administración Pública*, 170. Madrid: CEPC.
- Timsit, G. (2006), «E=R.E.S. ¿El nuevo retorno del Estado? Reflexiones sobre la experiencia francesa», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 72(4): 605-623.
- Tocqueville, A. de (1995), *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tornos, J. (2009), «El derecho a la buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública», *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- Valero, J. (2009), *El régimen jurídico de la e-Administración*. Granada: Comares.
- Van Ryzin, G. y Del Pino, E. (2009), «Cómo Escuchar, Cómo Aprender y Cómo Responder: las Encuestas Ciudadanas como una Herramienta para la Reinención del Gobierno», en *Papeles de Evaluación y Calidad*, Madrid: AEVAL, pp. 1-27.
- Veliyath, R. y Ferris, S. P. (1997), «Agency influences on risk reduction and operating performance: an empirical investigation among strategic groups», *Journal of Business Research*, 39: 219-230.
- Villarejo, H. (2009), «Simplificación administrativa al servicio del mercado interior europeo», en *Libro Marrón: Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- Weiss, C. H. (1998), *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*. Second Edition. Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.
- Werner, J. y Seyfried, M. (2009), «Does Executive Governance Matter? Executives and Policy Performance», en *Sustainable Governance Indicators 2009. Policy Performance and Executive Capacity in the OECD*, ed. BertelsmannStiftung.Güterlosh: VerlagBertelsmannStiftung.
- Wildavsky, A. (1987), «A Cultural theory of responsibility», en J. Lane (ed.), *Bureaucracy and public choice*. Londres: Sage.
- Windrum, P. (2009), «Innovation and Entrepreneurship in Public Services», en Windrum, P. y Koch, P., *Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management*. UK: Edward Elgar, Cheltenham, pp. 3-20.
- Yildiz, M. Y. y Demirhan, K. (2012), «Social Media Use after the 2011 Van Earthquake in Turkey». Paper presented at the annual meeting of the European Group of Public Administration. Bergen, Noruega.
- Yun, E. G. (2006), «Sistema y cultura administrativos en Asia del Este, Europa y Estados Unidos: la transformación del sistema administrativo a través de la mezcla recíproca de culturas en Corea», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 72(4): 523-549.

Zorina, A. y Avison, D. (2009), «Innovation Management in the Knowledge Economy: The Intersection of Macro and Micro Levels», en M. D. Lytras *et al.* (eds.) WSKS2009. *Lecture Notes on Artificial Intelligence* 5736, pp. 395-404. Berlín: Springer-Verlag.

ANEXO I



TECLAS PARA MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. DESAFECCIÓN POLÍTICA

TECLA 1. Promover la probidad del poder político	228
TECLA 2. Responsabilidad de los cargos electos	230
TECLA 3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas	232
TECLA 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos . .	234

2. PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

TECLA 5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública	236
TECLA 6. Carteras comunes de servicios	238

3. TRANSPARENCIA, ACCESIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

TECLA 7. Accesibilidad cognitiva	240
TECLA 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas	242
TECLA 9. Revitalización de los mecanismos de participación	244
TECLA 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas	246
TECLA 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa	248
TECLA 12. Contabilidad analítica	250

4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

TECLA 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos	252
--	-----

5. MODELO ORGANIZATIVO

TECLA 14. Orientación al gobierno estratégico	254
TECLA 15. Mejora del diseño de políticas públicas	256

6. MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA

TECLA 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación	258
TECLA 17. Adecuación del acceso a la función pública.	260
TECLA 18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración Pública	
TECLA 19. Provisión por el directivo profesional de su equipo de trabajo	
TECLA 20. Prestigiar la función pública	266

7. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TECLA 21. Plan Integrado de Evaluación	268
TECLA 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión	270

8. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN BASADAS EN LAS TIC

TECLA 23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.	272
TECLA 24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas	274
TECLA 25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad	276

9. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TECLA 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios	278
TECLA 27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica	280

10. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

TECLA 28. Impulso político de las conferencias sectoriales	282
TECLA 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional	284
TECLA 30. Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.	286
TECLA 31. Evolución de la Conferencia de Presidentes	288
TECLA 32. Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas	290

1. DESAFECCIÓN POLÍTICA

TECLA 1. PROMOVER LA PROBIDAD DEL PODER POLÍTICO

RESUMEN:

Los niveles de desafección que muestran los ciudadanos hacia los políticos son muy altos. Es conveniente adoptar ciertas medidas orientadas a mostrar la probidad en el poder político y evitar que otras instituciones u organizaciones se vean afectadas por la percepción que los ciudadanos tienen de la clase política y de los partidos.

ALCANCE DE LA TECLA:

El reforzamiento de los principios éticos en la política y la introducción de un nuevo estilo de gobernar conllevarían el logro de mayor legitimidad política, mayor confianza política y social y una mejor opinión de las instituciones públicas y de sus integrantes por los ciudadanos.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buen gobierno.
 - ▶ Democracia.
 - ▶ Transparencia.
 - ▶ Orientación al ciudadano.
-

TECLAS RELACIONADAS:

2. Responsabilidad de los cargos electos.
 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 14. Orientación al gobierno estratégico.
 21. Plan Integrado de Evaluación.
 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
 27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.
 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Moratoria de cuatro años para que los políticos pasen a formar parte de empresas con las que han tenido relaciones derivadas de su cargo.
- ▶ Establecimiento de un código de buenas prácticas para el desempeño de los cargos políticos.
- ▶ Modificación de las pautas de comportamiento de los partidos impulsando gobiernos más abiertos, participativos, conectados y transparentes.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ En las instituciones políticas, es necesario impulsar un cambio de cultura que se adapte a la sociedad del conocimiento y delimitar y hacer más transparentes las relaciones entre los poderes político, económico y judicial.

IMPACTO:

Alto a medio plazo, aunque la señal de lucha anticorrupción debe ser inmediata.

IMPLEMENTACIÓN:

Adecuación de la normativa relativa a las incompatibilidades de los cargos públicos recogidas en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Modificación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos para impulsar partidos que se adecuen a la sociedad del conocimiento. Establecer sanciones ejemplares.

COSTE ECONÓMICO:

Bajo.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Tipo de proceso por el cual los partidos políticos eligen sus directivas.
- ▶ Nivel de desafección de los ciudadanos hacia los políticos.
- ▶ Puesto al que el político se incorpora tras dejar el cargo.
- ▶ Puesto que el político ocupa cinco años después de dejar el cargo.
- ▶ Tiempo de remplazo de las vacantes judiciales.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Falta de apoyo del poder político.

Ventajas

- ▶ Independencia judicial.
 - ▶ Mejora de la imagen de los políticos.
 - ▶ Eliminación de posibles vías de corrupción.
 - ▶ Mejora de la imagen de la democracia (si se ataca la desafección con los partidos y organizaciones políticas).
-

TECLA 2. RESPONSABILIDAD DE LOS CARGOS ELECTOS

RESUMEN:

Se trata de responsabilizar a los cargos de sus acciones con el fin de reformar la calidad democrática. Para ello, los programas electorales deberían ser creíbles y sostenibles económicamente; los candidatos deberían explicar las propuestas electorales en diferentes debates públicos; al final de cada mandato, los cargos electos deberían presentar una auditoría que compare el programa propuesto con los objetivos logrados. Este procedimiento fomentaría la competencia entre partidos.

ALCANCE DE LA TECLA:

Se logra una mejora en la calidad de las propuestas electorales y de los representantes públicos, además de reforzar la seriedad en las propuestas de los partidos. El efecto buscado es una calidad y control democráticos mayores, un mayor control de los ciudadanos sobre sus representantes y la reducción de la desafección ciudadana.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buen gobierno.
- ▶ Democracia.
- ▶ Responsabilidad.
- ▶ Transparencia.

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.
4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
7. Accesibilidad cognitiva.
8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
9. Revitalización de los mecanismos de participación.
10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
12. Contabilidad analítica.
14. Orientación al gobierno estratégico.
15. Mejora del diseño de políticas públicas.
21. Plan Integrado de Evaluación.
22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.
28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.

- 30. Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
- 31. Evolución de la Conferencia de Presidentes.
- 32. Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Dar credibilidad financiera: presentar el programa electoral a un instituto independiente que analice su sostenibilidad económico-financiera.
- ▶ Exposición y defensa de los programas electorales en debates públicos.
- ▶ Evaluación al final del mandato del programa electoral en términos de cumplimiento.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Creación de un instituto independiente que analice la sostenibilidad económico-financiera de los programas electorales, así como la sostenibilidad ambiental y social.
- ▶ Liderazgo y voluntad política.

IMPACTO:

Alto el primer año de elecciones. A largo plazo, aumenta el control de los ciudadanos sobre los partidos.

IMPLEMENTACIÓN:

Es una cuestión individual de cada partido, de diferenciación de un producto serio y honesto.

COSTE ECONÓMICO:

Bajo, derivado de la creación del instituto independiente.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Número de partidos que evalúan financieramente su programa electoral en un instituto independiente.
- ▶ Número de debates públicos (en diferentes formatos: entre partidos, con preguntas abiertas de ciudadanos, etc.) en periodos electorales.
- ▶ Existencia de una auditoría final del programa electoral del partido gobernante.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Exige a los partidos una mayor preparación del programa electoral y una mayor preparación de los representantes que defenderán sus propuestas.

Ventajas

- ▶ Aumenta la calidad de las propuestas a los ciudadanos y la calidad de los representantes políticos.

TECLA 3. DOTAR A LA POBLACIÓN EN GENERAL DE CONOCIMIENTOS BÁSICOS DE ECONOMÍA Y FINANZAS

RESUMEN:

El sistema escolar español descuida la adquisición por parte de la población de unos rudimentos mínimos de economía y finanzas incluso para el ámbito doméstico. Esta educación llevaría a que muchos de los dramas que hoy ocurren por falta de pago o supuestas estafas financieras no se hubiesen producido.

Entender qué es una hipoteca, distinguir entre los distintos productos financieros y adquirir una serie de hábitos de ahorro y prudencia a la hora de gastar son conocimientos de gran valor social y que deberían ser adquiridos junto con otras capacitaciones en el ámbito escolar.

ALCANCE DE LA TECLA:

Dotar a la población de unos conocimientos básicos de economía que eviten situaciones de abuso de las entidades financieras y permitan a los ciudadanos tomar decisiones de manera consciente y responsable.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Orientación al ciudadano.
- ▶ Buena administración.

TECLAS RELACIONADAS:

2. Responsabilidad de los cargos electos.
5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
7. Accesibilidad cognitiva
8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
9. Revitalización de los mecanismos de participación.
11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.
24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Introducir en los planes de estudio de niveles básicos conceptos de economía y finanzas para el ámbito doméstico que permitan identificar los diferentes productos financieros y los riesgos y ventajas que conllevan.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN

- ▶ Completar la formación económico-financiera de la población.
- ▶ Introducir lentamente la cultura financiera en la población que ya está fuera del sistema educativo a través de campañas formativas (al estilo de la que se aplicó con el euro).

IMPACTO:

Alto y a largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

Es fácil introducir la formación, sobre todo a través de las escuelas e institutos de Administración Pública, aunque requiere tiempo aceptar el cambio de mentalidad. Sin embargo, en estos momentos de crisis, se presenta una excelente oportunidad política para su implementación.

COSTE ECONÓMICO:

Bajo, aprovechando las estructuras ya existentes y dando prioridad a este tipo de programas formativos.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Reducción de los déficits públicos a medio plazo en las Administraciones estatal, autonómica y locales.
- ▶ Nivel de endeudamiento de las Administraciones Públicas y su sector público.
- ▶ Número de alumnos en la escuela primaria que reciben formación económico-financiera.
- ▶ Número de campañas de información desarrolladas para la ciudadanía.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Posibles resistencias políticas derivadas de la cultura de gasto española, que está basada en la capacidad de gasto.

Ventajas

- ▶ Se interiorizarían las virtudes del ahorro y la austeridad y la capacidad de anticipar los ciclos económicos previendo ulteriores caídas en los ingresos, que podrían preverse y atajarse.
 - ▶ Los responsables políticos y los ciudadanos asumirían como algo positivo el ahorro y la austeridad.
 - ▶ Aumentaría la capacidad de decisión de los ciudadanos frente a los productos financieros, lo que evitaría situaciones de riesgo no asumidas.
-

TECLA 4. FORTALECIMIENTO DE LAS LÍNEAS DE FORMACIÓN DE DIRIGENTES POLÍTICOS

RESUMEN:

Ofrecer líneas de formación a personas que ocupan puestos de responsabilidad política, tanto a los cargos electos como a los dirigentes no profesionales de la Administración, introduciendo materias que vayan más allá de la comunicación política, el marco normativo y las estrategias electorales y se centren en el entorno sociopolítico, los valores éticos y la gestión política, además de en la economía y las finanzas.

ALCANCE DE LA TECLA:

Contribuir a la capacitación y mejora del desempeño de las personas en puestos de responsabilidad política favoreciendo el consenso, la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buen gobierno.
 - ▶ Buena administración.
 - ▶ Responsabilidad.
 - ▶ Democracia.
-

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
 2. Responsabilidad de los cargos electos.
 5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
 6. Carteras comunes de servicios.
 7. Accesibilidad cognitiva.
 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 12. Contabilidad analítica.
 14. Orientación al gobierno estratégico.
 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
 21. Plan Integrado de Evaluación.
 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
 24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- Diseño de un plan específico de formación para dirigentes políticos y cargos electos.
- Diseño de los cursos específicos para este tipo de personal.
- Acuerdo entre el INAP, el IEF, la FEMP, las escuelas e institutos autonómicos de Administración Pública, las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

Apertura, en su caso, del acceso de los responsables políticos y cargos electos a los cursos de liderazgo y dirección pública.

IMPACTO:

Alto a medio y largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

Implementar planes de formación específicos para cargos políticos a través de las instituciones ya existentes de formación de empleados públicos. De esta manera, el INAP podría ofrecer una nueva línea de cursos para cargos electos sobre materias relativas a gestión pública, economía y finanzas y valores sociales.

COSTE ECONÓMICO:

Medio.

INDICADORES DE CONSECUCCIÓN:

- Número de cursos convocados.
- Número de alumnos en los cursos.
- Percepción de los ciudadanos de los dirigentes públicos.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- Resistencia al cambio por parte de los políticos.
- Disponibilidad de los asistentes a los cursos.

Ventajas

- Fortalecimiento de la imagen de los responsables políticos.
 - Mayor legitimidad de las instituciones públicas.
-

2. PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

TECLA 5. DETERMINAR EL NÚCLEO ESENCIAL DE SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RESUMEN:

Es preciso un acuerdo general entre los representantes públicos sobre el núcleo esencial garantizado de bienes y servicios que debe proveer la Administración Pública a los ciudadanos y sobre la misión de la Administración Pública, así como alcanzar acuerdos sobre qué objetivos estratégicos debe conseguir dicha provisión de bienes y servicios. Las líneas estratégicas para conseguir dichos objetivos se plasmarían en los diferentes programas electorales de los partidos.

Educación, Sanidad, Servicios Sociales, Pensiones, Justicia y Defensa deben ser objeto de grandes pactos de Estado, primero entre los dos principales partidos. El objeto es evitar la incertidumbre entre los empleados públicos y los ciudadanos y los altos costes de adaptación, además de la desmotivación de los empleados públicos por los cambios periódicos de rumbo de las grandes políticas públicas.

ALCANCE DE LA TECLA:

Se busca ofrecer objetivos estratégicos claros a los empleados públicos, que son los que implementan la provisión y los servicios de la Administración Pública. Estos objetivos permiten identificar los indicadores para evaluar la calidad de la provisión y de los servicios. Además, facilita mostrar el liderazgo de los líderes políticos que buscan un objetivo futuro común. Finalmente, se trata de garantizar las oportunidades para las generaciones futuras.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▮ Buena administración.
- ▮ Responsabilidad.
- ▮ Eficiencia y eficacia.
- ▮ Transparencia.
- ▮ Orientación al ciudadano.

TECLAS RELACIONADAS:

2. Responsabilidad de los cargos electos.
3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.
4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
6. Carteras comunes de servicios.
8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
9. Revitalización de los mecanismos de participación.
10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
12. Contabilidad analítica.
14. Orientación al gobierno estratégico.
14. Orientación al gobierno estratégico.
15. Mejora del diseño de políticas públicas.
21. Plan Integrado de Evaluación.
28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
32. Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Propiciar el debate político y social sobre el núcleo esencial de bienes y servicios públicos.
- ▶ Formalizar acuerdos entre los principales partidos.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Elaboración de leyes con vocación de permanencia.
-

IMPACTO:

Muy alto a largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

1. Fase técnica. Análisis pausado sobre la situación de la Administración Pública y sobre qué bienes y servicios se proveen y cómo se proveen.
 2. Fase técnica y política. Fase de identificación de aquellos bienes y servicios que debería proveer la Administración, cómo y quién debería proveerlos, y de marca de los objetivos estratégicos de la Administración.
 3. Fase política. Elaboración de propuestas de un marco normativo que permita alcanzar los objetivos estratégicos marcados para la Administración.
 4. Fase técnica y política. Validación de las propuestas de leyes con técnicos y actores sociales con el fin de que mejoren la capacidad de implementar las normas y su permanencia.
 5. Fase política. Relaboración de la propuesta de ley con las modificaciones y sugerencias realizadas.
 6. Fase parlamentaria. Aprobación de la ley.
-

COSTE ECONÓMICO:

- ▶ A largo plazo, significa un ahorro muy alto. La reforma periódica de la forma de proveer bienes y servicios tiene un coste elevado, pues requiere continuos cambios y adaptaciones a la Administración Pública y a sus empleados.
 - ▶ A corto plazo, existe un coste de adaptación a la nueva reforma legal.
-

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Número de pactos de Estado sobre los bienes y servicios que provee la Administración.
 - ▶ Tiempo de vigencia de las leyes aprobadas por consenso.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:**Riesgos**

- ▶ Querer acelerar los tiempos en detrimento de la calidad de las leyes por sancionar.
- ▶ Resistencias de los partidos. Se precisa la voluntad de los partidos, la generosidad del partido gobernante y la capacidad de llegar a acuerdos con una visión de futuro del país y no de sacar réditos políticos a corto plazo.

Ventajas

- ▶ Pone los pilares para incrementar las oportunidades y las posibilidades económicas de las siguientes generaciones.
-

TECLA 6. CARTERAS COMUNES DE SERVICIOS

RESUMEN:

Los servicios que se prestan desde la Administración inciden principalmente en la calidad de vida de la población, además de ser esenciales en el logro efectivo de los principios de igualdad y solidaridad. Por ello se necesita cierto grado de cohesión y armonización en su prestación.

El modelo de cartera de servicios comunes se ha desarrollado con éxito en el ámbito sanitario bajo un esquema claramente cooperativo. Si bien es cierto que la cartera se aprueba y actualiza mediante real decreto u orden ministerial, respectivamente, también se aprueba previo informe favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, cuyos acuerdos se adoptan por consenso. Este modelo puede extenderse a la educación y los servicios sociales.

ALCANCE DE LA TECLA:

Garantizar la cohesión social y la igualdad de oportunidades, además de hacer efectivos los principios de igualdad y solidaridad.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buena administración.
 - ▶ Responsabilidad.
 - ▶ Eficiencia y eficacia.
 - ▶ Transparencia.
 - ▶ Orientación al ciudadano.
-

TECLAS RELACIONADAS:

4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
 5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 12. Contabilidad analítica.
 14. Orientación al gobierno estratégico.
 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 21. Plan Integrado de Evaluación.
 28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
 32. Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas.
-

ACCIONES NECESARIAS:

Impulsar la cultura del diálogo y acuerdos entre las Administraciones Públicas.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

Orientar la actividad de las conferencias sectoriales a la creación de carteras comunes de servicios o catálogos de referencias

IMPACTO:

Alto a corto plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

En las distintas áreas funcionales de la Administración Pública, elaboración de catálogos de referencia que tengan como fin la articulación de las Administraciones implicadas en una misma política y que tomen como referencia al receptor de los servicios y las actividades públicas. En este sentido, se puede tomar como referencia la Resolución de 23 de abril del 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) sobre criterios, recomendaciones y condiciones mínimas para la elaboración de los planes de prevención de las situaciones de dependencia y promoción de la autonomía personal; datos básicos del sistema de información del SAAD y Catálogo de Referencia de Servicios Sociales (BOE del 16 de mayo).

COSTE ECONÓMICO:

Bajo.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Acuerdos alcanzados.
- ▶ Servicios incluidos en la cartera.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Posiciones políticas que impidan el acuerdo.

Ventajas

- ▶ Propicia el diálogo y la negociación entre Administraciones.
 - ▶ Permite la financiación de los servicios contenidos en la cartera.
 - ▶ Dota de cierto grado de cohesión y armonización en la prestación de servicios.
-

3. TRANSPARENCIA, ACCESIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

TECLA 7. ACCESIBILIDAD COGNITIVA

RESUMEN

Las capacidades cognitivas son aquellas que se refieren al procesamiento de la información, esto es, la atención, la percepción, la memoria, la resolución de problemas, la comprensión y los establecimientos de analogías, entre otras.

Existe una serie de requisitos que el proceso de comunicación debe cumplir para que se garantice la accesibilidad cognitiva:

- ▶ Disminuir la dependencia de la memoria como herramienta para recordar información.
- ▶ Utilizar el mayor número posible de formatos de comunicación complementarios (visual, audio, multigráfico).
- ▶ Reducir la necesidad del destinatario de utilizar habilidades organizativas complejas.
- ▶ Presentar un vocabulario o nivel de lectura que se aproxime al nivel de comprensión de los receptores.

Las medidas que se adopten deben lograr de manera efectiva la inserción en la sociedad y en la Administración de las personas mayores, extranjeras y con diversidad funcional intelectual.

ALCANCE DE LA TECLA:

La mejora de la accesibilidad cognitiva mediante actuaciones como la Lectura fácil y el Lenguaje sencillo o la utilización del mayor número de formatos de comunicación complementarios (visual, audio, multigráfico) permitirán una mayor participación y una mejor integración en la sociedad, fundamentalmente de las personas mayores, extranjeras y con diversidad funcional intelectual. A la vez, se facilitará la incorporación del mayor talento posible a la sociedad, ya que en estos momentos se pierde, por ejemplo, por la pervivencia de barreras cognitivas.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Igualdad.
- ▶ Buen gobierno.
- ▶ Transparencia.
- ▶ Orientación al ciudadano.
- ▶ Participación.
- ▶ Interoperabilidad.

TECLAS RELACIONADAS:

2. Responsabilidad de los cargos electos.
3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.
4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
9. Revitalización de los mecanismos de participación.
11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
17. Adecuación del acceso a la función pública.
20. Prestigiar la función pública.
26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▮ Elaboración del Plan Nacional de Accesibilidad Cognitiva, que debe incluir cambios normativos.
- ▮ Aportación de la documentación y las instrucciones de manera multimodal (hablado, escrito, con imágenes).
- ▮ Elaboración de documentación de lectura fácil.
- ▮ Accesibilidad web.
- ▮ Accesibilidad física y señalización de los espacios.
- ▮ Uso de pictogramas sencillos en las señales.
- ▮ Simplificación de procedimientos administrativos.
- ▮ Promoción de redes de apoyo a las personas afectadas.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▮ Liderazgo y voluntad política.
 - ▮ Persistencia en las medidas.
-

IMPACTO:

Alto a corto, medio y largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

Es preciso evaluar los entornos y procesos que se quieren mejorar. A partir de este análisis, es necesario hacer una serie de propuestas que contengan las unidades responsables de llevarlas a cabo, los medios requeridos, los plazos y los indicadores de consecución. Además, se tiene que prever un sistema de seguimiento y evaluación periódica de las medidas previstas y las adoptadas. Entre estas, deberán incluirse actividades formativas para los empleados públicos y de sensibilización general para la población.

COSTE ECONÓMICO:

Medio.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▮ Aprobación del Plan Nacional de Accesibilidad Cognitiva.
 - ▮ Análisis por parte del colectivo de personas con diversidad funcional intelectual de las actuaciones y los procedimientos.
 - ▮ Análisis por parte del colectivo de personas mayores de las actuaciones y los procedimientos.
 - ▮ Análisis por parte del colectivo de personas extranjeras de las actuaciones y los procedimientos.
 - ▮ Información y publicación periódica de los resultados del Plan Nacional de Accesibilidad Cognitiva.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▮ Resistencia al cambio y posible falta de voluntad y liderazgo político.
- ▮ Opinión negativa del coste que requieren las medidas.
- ▮ Imposibilidad de implementación: las unidades administrativas carecen de la capacidad y de la orientación para hacerlo.
- ▮ Carencia de personal especializado en la accesibilidad cognitiva.

Ventajas

- ▮ Aprovechamiento del talento de personas actualmente excluidas.
 - ▮ Mejora de la comunicación del ciudadano con las Administraciones.
 - ▮ Simplificación de los procedimientos de cara a los ciudadanos.
 - ▮ Aumento de la participación en la vida pública y administrativa.
 - ▮ Mejora de la percepción que el ciudadano tiene de la Administración.
-

TECLA 8. LEY DE RENDIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

RESUMEN:

Todas las Administraciones Públicas deben poseer un plan estratégico en el cual incorporen planes anuales de gestión por rendimiento que incluyan, al menos, indicadores de eficiencia y efectividad. La ley debe potenciar el ciclo de gestión en el que los objetivos y resultados estén definidos, los gestores públicos tengan flexibilidad para alcanzarlos, la implementación de las políticas y sus resultados finales se analicen y se presenten en un informe y esta información se tenga en cuenta en la toma de decisiones sobre financiación, diseño y funcionamiento, sanciones y recompensas. Se debe hacer extensiva la rendición de cuentas que se ha establecido en los informes de progreso de los Planes Nacionales de Reforma al resto de políticas públicas.

ALCANCE DE LA TECLA:

Transformar desde dentro las Administraciones Públicas, centrarlas en la creación de valor público, un acertado diagnóstico de los costes del servicio público y la producción de indicadores que muestren su rendimiento y potencien la transparencia y la rendición de cuentas. Además, las memorias de rendición de cuentas previstas en la ley permitirían generalizar la cultura de la medición y análisis de las consecuencias de la acción pública.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buena administración.
 - ▶ Responsabilidad.
 - ▶ Eficiencia y eficacia.
 - ▶ Transparencia.
-

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
2. Responsabilidad de los cargos electos.
3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.
4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
7. Accesibilidad cognitiva.
9. Revitalización de los mecanismos de participación.
10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
12. Contabilidad analítica.
13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
14. Orientación al gobierno estratégico.
15. Mejora del diseño de políticas públicas.
16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
20. Prestigiar la función pública.
21. Plan Integrado de Evaluación.
22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.

- 25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.
- 28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
- 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
- 32. Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Estudio y debate sobre el alcance del rendimiento y la rendición de cuentas.
- ▶ Elaboración de un borrador de proyecto de ley estatal y tramitación posterior.
- ▶ Establecimiento del mismo proceso coordinándolo con el nivel autonómico.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Liderazgo político.
- ▶ Persistencia en la medida.

IMPACTO:

Alto a medio plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

Se considerará implementada la ley en una primera fase cuando todos los ámbitos de la Administración Pública tengan planes de evaluación y medición del rendimiento y estén publicados. Se deben incluir en la Ley de transparencia las memorias de rendición de cuentas.

COSTE ECONÓMICO:

Medio.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Aprobación de los planes de rendimiento en todos los ámbitos de la Administración.
- ▶ Publicación de los resultados.
- ▶ Rendición de cuentas.
- ▶ Publicación de memorias de rendición de cuentas.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Imposibilidad de implementación: muchas unidades administrativas carecen de la capacidad y de la orientación para hacerlo.
- ▶ En un contexto de crisis económica y de restricciones presupuestarias, pueden faltar personal capacitado, tiempo y recursos para una actividad exigente que no contribuye directamente al día a día de la organización.
- ▶ La incorporación de los datos sobre el rendimiento en la toma de decisiones depende no solo de la disponibilidad oportuna de estos, sino también de la cultura de la organización, que en nuestro país necesita mejorar.
- ▶ Resistencia al cambio y posible falta de voluntad política.

Ventajas

- ▶ Desarrollo de un gobierno y un sector público orientado al ciudadano, eficiente y eficaz, que rinde cuentas de su acción y que va creando y consolidando en la sociedad una cultura hacia la creación de valor de lo público.

TECLA 9. REVITALIZACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

RESUMEN:

Transformar los mecanismos de participación existentes a nivel estatal, autonómico y local en instrumentos efectivos para mejorar la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

ALCANCE DE LA TECLA:

En un escenario a medio y largo plazo, las asociaciones, en general, y los ciudadanos, en particular, participan de manera efectiva en la toma de decisiones públicas y en su rendición de cuentas.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buena administración.
 - ▶ Responsabilidad.
 - ▶ Transparencia.
 - ▶ Eficiencia y eficacia.
 - ▶ Orientación al ciudadano.
-

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
 2. Responsabilidad de los cargos electos.
 3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.
 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
 5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
 6. Carteras comunes de servicios.
 7. Accesibilidad cognitiva.
 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 12. Contabilidad analítica.
 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.
 24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
 25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.
 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
 27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.
 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Revisión de los mecanismos de participación existentes, en especial los derivados del desarrollo de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- ▶ Institucionalización de mecanismos de participación ciudadana.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Liderazgo y voluntad política.
-

IMPACTO:

Alto a medio y largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Revisión de los mecanismos de participación existentes.
 - ▶ Informes del Estado de los mecanismos en los tres niveles de gobierno.
 - ▶ Propuestas de mejora.
 - ▶ Puesta en marcha de las propuestas.
-

COSTE ECONÓMICO:

Medio.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Implementación efectiva en los tres niveles de planes de revitalización de la participación ciudadana.
 - ▶ Incremento en un 30 % del nivel de participación actual.
 - ▶ Grado de desafección ciudadana.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Se derivan de la propia desafección ciudadana, la mala imagen de la política, las restricciones financieras y la falta de voluntad política.

Ventajas

- ▶ La participación ciudadana es un valor en sí misma que contribuye a mejorar la calidad de nuestra democracia y el valor de la acción pública.
-

TECLA 10. EXTENSIÓN DEL ÁMBITO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN:

Permitir la extensión de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y de los instrumentos en que se materializa, de tal forma que pueda llevar a cabo todas las actuaciones y técnicas necesarias para establecer opiniones en relación con la economía y la eficacia y eficiencia de los organismos fiscalizados.

ALCANCE DE LA TECLA:

Lograr que el Tribunal de Cuentas no solo sea el órgano supremo fiscalizador de las cuentas del Estado y del enjuiciamiento de la responsabilidad contable y el control de las finanzas de los partidos y los procesos electorales, sino que participe de forma activa en el control de la economía y en la eficiencia y eficacia del sector público.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buena administración.
 - ▶ Responsabilidad.
 - ▶ Eficiencia y eficacia.
 - ▶ Transparencia.
-

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
 2. Responsabilidad de los cargos electos.
 5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
 6. Carteras comunes de servicios.
 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 12. Contabilidad analítica.
 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración Pública.
 21. Plan Integrado de Evaluación.
 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
 23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.
 24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
 28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Desarrollar metodológicamente y dar cumplimiento efectivo al artículo 27.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Liderazgo y voluntad política.
-

IMPACTO:

Alto a medio y largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

Modificación del ámbito metodológico del Tribunal de Cuentas.

COSTE ECONÓMICO:

Medio.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Informes del Tribunal de Cuentas que incluyan análisis sobre la eficiencia y la economía de los órganos fiscalizados.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Falta de voluntad política.
- ▶ Disipación de recursos y demora actual en la fiscalización.

Ventajas

- ▶ El Tribunal de Cuentas participa de una forma más efectiva en la rendición de cuentas del sector público.
-

TECLA 11. INTRODUCCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA REGULACIÓN NORMATIVA¹

RESUMEN:

Consiste en incorporar a la función legislativa la tarea de identificación y garantía de acceso de la información relevante para la política o políticas implicadas. En la norma debe incluirse el responsable de determinar cómo se soluciona el «problema público», cómo se accede a la información y los mecanismos precisos de transparencia y de rendición de cuentas. Las leyes garantizarán efectivamente el derecho a la transparencia.

ALCANCE DE LA TECLA:

Tanto la exposición de motivos o el preámbulo como el articulado de las leyes marcarán los hitos para la medición del acceso a la información, la transparencia, la contrastación de la actuación pública y la rendición de cuentas. A tales efectos, será de gran utilidad el establecimiento de indicadores y estándares de actuación.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Transparencia.
 - ▶ Buena administración.
 - ▶ Responsabilidad.
 - ▶ Eficiencia y eficacia.
-

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
 2. Responsabilidad de los cargos electos.
 3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.
 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
 7. Accesibilidad cognitiva.
 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 12. Contabilidad analítica.
 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
 14. Orientación al gobierno estratégico.
 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
 20. Prestigiar la función pública.
 21. Plan Integrado de evaluación.
 23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.
 24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
 25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.
 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
 27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.
-

.....
¹ Se ha mantenido la redacción inicial de la tecla, aunque sus Fundamentos ya se incluyen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▮ Determinación de los mecanismos de información, transparencia, contraste de resultados y rendición de cuentas para cada política o actuación.
- ▮ Determinación de los estándares de referencia para las actuaciones y políticas públicas.
- ▮ Establecimiento del sistema de seguimiento para cada actuación y política pública.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▮ Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
- ▮ Modificación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
- ▮ Modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

IMPACTO:

Alto a medio y largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

Una vez modificada la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, las leyes incorporan quién está encargado de medir, cómo se soluciona el «problema público» y cómo se accederá a la información. Por tanto, las leyes, al igual que incluyen una memoria económica, incluirían un capítulo de la transparencia relativa a sus propósitos.

COSTE ECONÓMICO:

Medio.

INDICADORES DE CONSECUCCIÓN:

- ▮ Modificación de las leyes generales.
- ▮ Modificación de las normas sectoriales estatales y autonómicas.
- ▮ Percepción ciudadana del funcionamiento de las Administraciones Públicas.
- ▮ Grado de aceptación de las instituciones públicas y sus integrantes.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▮ Resistencia al cambio y posible falta de voluntad política.

Ventajas

- ▮ Desarrollo de un gobierno y su sector público orientado al ciudadano, eficiente y eficaz, que rinde cuentas de su acción y que va creando y consolidando en la sociedad una cultura hacia el valor de lo público.
-

TECLA 12. CONTABILIDAD ANALÍTICA

RESUMEN:

Los sistemas de contabilidad analítica permiten determinar y conocer el coste de los servicios prestados por las entidades públicas. Se trata de un conjunto de técnicas contables que permiten el estudio de una organización, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional, mediante el análisis detallado de sus componentes, con el objetivo de obtener información relevante temporal y cualitativa de manera eficiente sobre el proceso de formación de costes e ingresos. La Administración General del Estado dispone del sistema CANOA, que permite realizar la contabilidad analítica adaptándose a las necesidades de cada centro u organismo.

ALCANCE DE LA TECLA:

Poner a disposición del ciudadano no solo la información sobre la ejecución presupuestaria, sino también sobre el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia que deben regir la actividad pública. Debe permitir, asimismo, una mejora en los procesos de adopción de decisiones.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Eficiencia y eficacia.
 - ▶ Transparencia.
 - ▶ Buena administración.
-

TECLAS RELACIONADAS:

2. Responsabilidad de los cargos electos.
 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
 5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
 6. Carteras comunes de servicios.
 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
 14. Orientación al gobierno estratégico.
 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación
 18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración Pública.
 21. Plan Integrado de Evaluación.
 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
 23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.
 24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
 25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.
 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional
-

ACCIONES NECESARIAS

- ▶ Elaboración de un plan de implantación de contabilidad analítica en la Administración Pública.
- ▶ Desarrollo o implantación efectiva de la aplicación informática, como CANOA.
- ▶ Integración efectiva de las aplicaciones de contabilidad analítica, gestión presupuestaria y contabilidad tradicional.
- ▶ Plan de formación en contabilidad analítica y en el modelo que implantar.
- ▶ Publicación periódica de los costes y su comparación entre unidades o Administraciones.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN

- ▶ Liderazgo político.
- ▶ Persistencia en la medida.

IMPACTO:

Alto a corto plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

La contabilidad analítica va un paso más allá de la contabilidad financiera. Para implementarla, es necesario proporcionar información para determinar los costes de las actividades, lo que exige un esfuerzo por propiciar cambios culturales que permitan la definición de indicadores de gestión, una medición de la actividad y de los costes asociados y un cambio en los procesos tradicionales de adopción de decisiones.

COSTE ECONÓMICO:

Bajo.

INDICADORES DE CONSECUCCIÓN:

- ▶ Número de organismos que han implantado la contabilidad analítica.
- ▶ Empleados públicos formados en contabilidad analítica y en el modelo que implantar.
- ▶ Publicación de los costes de las actividades de la Administración Pública.
- ▶ Elaboración de informes comparados de costes.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Resistencias internas a la hora de cambiar el modelo.
- ▶ Incremento a corto plazo de la carga de trabajo, especialmente en las unidades de gestión económica, presupuestaria y de intervención.

Ventajas

- ▶ Permite mejorar la toma de decisiones.
 - ▶ Se cuenta con información relevante sobre el proceso de formación de costes e ingresos de manera eficiente.
 - ▶ Enriquece el debate público y fortalece la transparencia y la rendición de cuentas.
-

4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

TECLA 13. INCENTIVACIÓN DEL COMPORTAMIENTO ADECUADO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

RESUMEN:

Nuestro régimen administrativo no propicia la localización de responsabilidades individuales en las personas que prestan los servicios públicos, lo que desincentiva a tantos empleados públicos responsables. El cumplimiento de los plazos para la satisfacción de los derechos y necesidades de los ciudadanos podría mejorar con la posibilidad de reconocer positivamente dónde, cuándo y quién responde bien, así como señalando los fallos o incorrecciones en la tramitación de los procedimientos.

ALCANCE DE LA TECLA:

La localización de responsabilidades individuales, planteada en positivo (como mecanismo para reconocer e incentivar los comportamientos adecuados), podría transformar una cultura de disolución de responsabilidades, así como evitar la percepción negativa de que cuando algo falla todos los empleados son responsables.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buena administración.
 - ▶ Responsabilidad.
-

TECLAS RELACIONADAS:

8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 12. Contabilidad analítica.
 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
 17. Adecuación del acceso a la función pública.
 18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración.
 19. Provisión por el directivo profesional de su equipo de trabajo.
 20. Prestigiar la función pública.
 21. Plan Integrado de Evaluación.
 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Modificar los artículos 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
- ▶ Reconsiderar la restrictiva redacción del artículo 145 de la Ley 30/1992.
- ▶ Incorporar en el texto del Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007, de 12 de abril, la posibilidad de exigir responsabilidades personales.

- ▶ Reforzar estas medidas con sistemas de evaluación del desempeño de mediciones de tiempos de respuesta en las distintas unidades y servicios administrativos, así como con incentivos.
- ▶ Modificar la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, para incrementar la monitorización de los procedimientos.
- ▶ Evaluar la satisfacción del ciudadano.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Además de los cambios normativos referidos, se hace preciso propiciar una transformación de nuestra cultura administrativa enfatizando la formación. La desmotivación de los empleados públicos debería ser evitada mediante incentivos para propiciar la mayor asunción de responsabilidades.

IMPACTO:

Alto a medio plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Primer paso: modificación normativa, que puede prever un régimen transitorio de un año y asociar estas reformas a la evaluación del desempeño y de los incentivos económicos.
- ▶ Segundo paso: desarrollo reglamentario y proyección sobre las aplicaciones informáticas utilizadas para la gestión pública. Formación de los empleados públicos.
- ▶ Tercer paso: transparencia en la presentación de indicadores de resultados.
- ▶ Cuarto paso: cumplimiento de la exigencia normativa y de la cultura de exigencia de responsabilidades individuales.

COSTE ECONÓMICO:

El coste económico de implementar esta medida sería, en principio, bajo, pues podría incorporarse a líneas de reforma que en todo caso han de acometerse. La reforma de la Ley 30/1992 resulta en todo caso ineludible.

Un futuro diseño de la carrera horizontal y la evaluación del desempeño en el empleo público han de incorporar también esta herramienta de localización de reconocimiento del trabajo bien hecho.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Tiempos de respuesta y agilidad.
- ▶ Satisfacción de los ciudadanos con el servicio prestado.
- ▶ Número de expedientes de exigencia de responsabilidad individual activados.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ La percepción negativa que pueden sentir algunos sectores de la Administración.

Ventajas

- ▶ Es una oportunidad de reconocimiento del trabajo bien hecho.
- ▶ Es clave en el cambio de una cultura administrativa demandada por ciudadanos y también, cada vez más, por empleados públicos.
- ▶ Mejora la imagen de las instituciones administrativas.

5. MODELO ORGANIZATIVO

TECLA 14. ORIENTACIÓN AL GOBIERNO ESTRATÉGICO

RESUMEN:

La reforma estructural de la Administración General del Estado (AGE) en España requiere también una reformulación profunda de su dimensión organizativa que identifique las carencias que impiden el desarrollo de una gobernanza estratégica. El modelo organizativo del poder ejecutivo tiene un importante impacto en la elaboración más o menos eficaz y eficiente de las políticas públicas en cada país. Por ello, es importante meditar tanto sobre los criterios que justifiquen el número y las competencias de los ministerios como sobre nuevas fórmulas que consigan aunar el doble objetivo de una dirección estratégica en el ámbito político y una mayor estabilidad institucional en el ámbito administrativo.

ALCANCE DE LA TECLA:

Fomentar el desarrollo de una gobernanza estratégica que permita a los poderes públicos priorizar objetivos, planificar actuaciones, implementar con eficacia las políticas y rendir cuentas ante los ciudadanos.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- Buen gobierno.
- Responsabilidad.
- Transparencia.

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
2. Responsabilidad de los cargos electos.
4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
6. Carteras comunes de servicios.
8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
12. Contabilidad analítica.
15. Mejora del diseño de políticas públicas.
16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración.
19. Provisión por el directivo profesional de su equipo de trabajo.
20. Prestigiar la función pública.
21. Plan Integrado de Evaluación.
22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
30. Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
31. Evolución de la Conferencia de Presidentes.
30. Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
31. Evolución de la Conferencia de Presidentes.

ACCIONES NECESARIAS:

- Reforzamiento de las capacidades coordinadoras de Moncloa (Gabinete de la Presidencia-Oficina Económica y Ministerio de la Presidencia-Vicepresidencia Primera) y, en su caso, del Ministerio de Economía y Hacienda-Vicepresidencia Segunda.
- Fortalecimiento de la coordinación ejercida por Moncloa en los ámbitos de seguridad, acción exterior e integración europea imitando el modelo que ya se practica para la política económica.
- Reorientación de los ministerios, que no deben funcionar como unidades administrativas jurisdiccionales, sino como grandes áreas flexibles y transversales de actuación gubernamental. El ministro sería mucho más miembro del Gobierno que jefe de un departamento sectorial.
- Generalización y fortalecimiento de las unidades de planificación de políticas (*policy planning units*) en todos los ministerios, con expertos permanentes, a cuyo frente estaría una figura cercana al ministro, que podría ser a la vez su director de gabinete y que parece una figura más idónea que el actual subsecretario para la coordinación interna del ministerio.
- Consolidación de una AGE organizada en departamentos-módulos estables: una treintena larga de secretarías de Estado que subsumirían a las actuales secretarías de Estado y secretarías generales. Los secretarios de Estado serían los responsables políticos de los departamentos administrativos y auténticos vínculos entre Gobierno y Administración.
- Reformulación de los servicios comunes de carácter puramente administrativo y su inserción, bajo la tradicional dirección del subsecretario, dentro de las secretarías de Estado y no de los ministerios en lógica con el modelo expuesto.
- Reducción, estabilización y profesionalización generalizada de las direcciones generales (y desde luego de las direcciones de las agencias ejecutivas y organismos autónomos) eliminando la naturaleza sectorial de las subdirecciones generales. Posibilidad para fundar sobre esta base una función directiva que huya tanto de la burocratización como de la politización, ya que el control político de la Administración recaería de ordinario en los secretarios de Estado y en sus pequeños gabinetes.
- Posibilidad de que existan ámbitos de actuación compartidos por dos ministerios distintos, como, por ejemplo, la coordinación de las políticas europeas por una secretaría de Estado para la Unión Europea adscrita a la vez al Ministerio de Presidencia y de Exteriores.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- Cambio en la manera en que se conciben los ministerios, pasando de las estructuras departamentales del modelo español al modelo de países de la OCDE y al modelo europeo.

IMPACTO:

Alto a medio plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

Requiere la modificación legal de la Ley del Gobierno y de la LOFAGE. No obstante, el modelo que subyace puede también aplicarse de manera más difusa y sin necesidad de reforma legal usando el decreto de restructuración de los ministerios para refundir su composición y otras pequeñas actuaciones —como la creación de las *policy planning units* en el entorno de los ministros o la generalización de las secretarías de Estado— para avanzar en un cambio hacia un Gobierno y una AGE más estratégicos, eficaces y eficientes.

COSTE ECONÓMICO:

Bajo-medio.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- Aprobación de la reforma de la Ley de Gobierno y de la LOFAGE.
- Creación de *policy planning units*.
- Aprobación de la restructuración orgánica.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- Falta de apoyo del poder político.

Ventajas

- Gobiernos más eficaces y eficientes.
- Concepto del ministerio como área de gestión y no como estructura departamental.
- Aumento del liderazgo político.
- Mejora de la coordinación interdepartamental e intradepartamental.

TECLA 15. MEJORA DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN:

El modelo organizativo del poder ejecutivo tiene un importante impacto en la elaboración más o menos eficaz y eficiente de las políticas públicas. Hoy resulta imprescindible insertar la reforma de la estructura del Gobierno en todo plan de modernización o transformación del sector público que pretenda abordar el diseño de políticas públicas desde un punto de vista integral y sistémico.

ALCANCE DE LA TECLA:

El cambio en el modelo organizativo de la dirección gubernamental y administrativa ocupa un lugar particularmente central, pues es capaz de incidir simultáneamente en, entre otros, los objetivos de eficacia, eficiencia y legitimidad de las políticas públicas.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buena administración.
 - ▶ Eficacia y eficiencia
 - ▶ Orientación al ciudadano.
 - ▶ Cooperación.
-

TECLAS RELACIONADAS:

2. Responsabilidad de los cargos electos.
 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
 5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
 6. Carteras comunes de servicios.
 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 12. Contabilidad analítica.
 14. Orientación al gobierno estratégico.
 21. Plan Integrado de Evaluación.
 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
 24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
 27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.
 28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
 30. Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
 31. Evolución de la Conferencia de Presidentes.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Generalizar las unidades de planificación (*policy planning units*) en todos los ministerios.
- ▶ Otorgar capacidad a Moncloa para evaluar de forma sistemática el contenido sustantivo de las políticas públicas sectoriales y los proyectos de ley iniciados en los ministerios.
- ▶ Igualmente, Moncloa debe participar efectivamente en la preparación de las propuestas ministeriales.
- ▶ Otorgar a las *policy planning units* la elaboración, junto con las secretarías generales técnicas, de los informes de evaluación del impacto de nueva regulación (RIA).
- ▶ Mantener el hecho de que el portavoz del Gobierno (responsable de la política de comunicación) coincida con el titular del Ministerio de la Presidencia y —a ser posible— vicepresidente primero del Gobierno.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Potenciar la evaluación del impacto regulatorio. En este sentido, es necesario analizar seriamente el auténtico impacto que —en términos de políticas públicas y de sostenibilidad futura— tendrá cada ley nueva.
- ▶ Mejorar los procesos de consulta con grupos externos para mejorar la calidad del diseño de las políticas.
- ▶ Mejorar la comunicación de las políticas con los ciudadanos.

IMPACTO:

Alto a medio plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Modificación de los decretos de estructuras de los ministerios.
- ▶ Establecimiento de mecanismos de coordinación interministeriales.

COSTE ECONÓMICO:

Medio-bajo.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN

- ▶ Creación de unidades *policy planning units*.
- ▶ Estructura del Gobierno y la Administración.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Falta de apoyo político.
- ▶ Resistencias internas al cambio.

Ventajas

- ▶ Mayor eficacia, eficiencia y legitimidad de las políticas públicas.
 - ▶ Mayor aceptación de la acción del Gobierno.
-

6. MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA

TECLA 16. REMUNERAR A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN FUNCIÓN DE SU RESULTADO PRODUCTIVO POTENCIANDO SU MOTIVACIÓN

RESUMEN:

Establecer unos objetivos estratégicos para la Administración Pública y unos indicadores de consecución (número de aprobados en selectividad, número de sentencias sin recurrir, número de pruebas diagnósticas antes de que un paciente sea diagnosticado, etc.).

Crear una supervisión independiente que emita informes públicos y conocidos referentes a si se alcanzan los indicadores de consecución.

Si un empleado público (gestor, supervisor o trabajador) se esfuerza en la consecución de los objetivos estratégicos de la subdivisión, dicho esfuerzo debe ser recompensado en términos de carrera o retributivos o de reconocimiento público.

ALCANCE DE LA TECLA:

La creación de incentivos para los empleados públicos basados en los indicadores de consecución implicará una mayor eficiencia, calidad y efectividad en la provisión de bienes y servicios públicos.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buena administración.
 - ▶ Eficiencia y eficacia
 - ▶ Efectividad.
-

TECLAS RELACIONADAS:

- ▶ 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
 - ▶ 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 - ▶ 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 - ▶ 12. Contabilidad analítica.
 - ▶ 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
 - ▶ 14. Orientación al gobierno estratégico.
 - ▶ 17. Adecuación del acceso a la función pública.
 - ▶ 18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración Pública.
 - ▶ 19. Provisión por el directivo profesional de su equipo de trabajo.
 - ▶ 20. Prestigiar la función pública.
 - ▶ 21. Plan Integrado de Evaluación.
 - ▶ 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Modificación del Estatuto Básico del Empleado Público y de las leyes de función pública autonómicas.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▮ Cambio normativo sobre la remuneración del empleado público, cuya nómina tenga dos partes: una remuneración fija que compense su coste de oportunidad (lo que ganaría en otro puesto de características similares, la inversión específica en su puesto de trabajo, etc. —aquí están los «trienios» de antigüedad—) y una remuneración variable en función de la consecución de los objetivos. Esta segunda parte debería ganar progresivamente en peso con respecto a la situación actual.
- ▮ Se precisa que los resultados de las supervisiones sean públicos y conocidos.

IMPACTO:

Alto en lo que se refiere a la calidad del bien y el servicio prestados por la Administración Pública, y a medio plazo.

Los empleados públicos que se esfuercen recibirían una remuneración mayor.

IMPLEMENTACIÓN:

Previamente se precisa:

- ▮ Establecimiento de unos objetivos estratégicos para las unidades de la Administración Pública y unos indicadores de consecución.
- ▮ Supervisión independiente que emita informes públicos y conocidos referentes a si se alcanzan los indicadores de consecución.

COSTE ECONÓMICO:

Existen costes de supervisión y publicitación de los resultados de la supervisión que permite a los empleados públicos recibir diferente remuneración.

Si la remuneración de los gestores y empleados está en función de los objetivos alcanzados, el coste en personal es variable.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▮ Porcentaje de remuneración variable en función de indicadores de los empleados públicos.
- ▮ Porcentaje de empleados públicos que consiguen los objetivos.
- ▮ Grado de cumplimiento de los objetivos.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▮ Que los indicadores no representen adecuadamente los objetivos de calidad.
- ▮ Los logros a conseguir en cada unidad deben estar consensuados por los empleados y el directivo-gerente (dirección por objetivos).
- ▮ Que la remuneración de los directivos-gerentes esté solo en función de los resultados a corto plazo, sin considerar si su gestión generó valor a medio y largo plazo.
- ▮ No tomar decisiones correctoras con los trabajadores que sistemáticamente no alcanzan los objetivos.
- ▮ No adoptar acciones correctoras con las unidades o centros (colegios, hospitales) que sistemáticamente no cumplan los objetivos.
- ▮ Mayor esfuerzo para los empleados públicos.

Ventajas

- ▮ Empleados públicos motivados.
- ▮ Mayor calidad de los bienes y servicios públicos prestados por la Administración.
- ▮ Alineación de los empleados con los objetivos del Gobierno-Administración.
- ▮ Mejora de la imagen de la institución.

TECLA 17. ADECUACIÓN DEL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA

RESUMEN:

La crisis actual ofrece la oportunidad de considerar los criterios de acceso a la función pública adaptando el modelo de empleo público e incorporando competencias profesionales en la línea del resto de países de nuestro entorno.

ALCANCE DE LA TECLA:

Una Administración flexible que se adapte a las necesidades del momento y el lugar ajustando los recursos disponibles a dichas necesidades. Adecuar las capacidades y competencias de las personas al servicio de la Administración a las necesidades de la sociedad, así como aprovechar su cualificación profesional.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Responsabilidad.
 - ▶ Buena administración.
-

TECLAS RELACIONADAS:

- 7. Accesibilidad cognitiva.
 - 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
 - 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
 - 18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración Pública.
 - 19. Provisión por el directivo profesional de su equipo de trabajo.
 - 20. Prestigiar la función pública.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Adoptar un sistema de selección similar al de la Unión Europea, en el que se analice tanto el conocimiento del aspirante como sus competencias, capacidades y cualificación profesional.
 - ▶ Identificar los perfiles y funcionalidades de los puestos de trabajo.
 - ▶ Fijar las competencias y habilidades de los puestos.
 - ▶ Determinar el carácter de funcionario o contratado de la persona que proporciona el servicio y si este se puede o se debe externalizar.
 - ▶ Diseñar las pruebas apropiadas para evaluar los contenidos y las habilidades seleccionados, incluyendo pruebas prácticas con casos «reales».
-

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Reformar la normativa que regula los sistemas de acceso y de provisión a la función pública.
-

IMPACTO:

Alto a medio plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

La implementación es fácil en estos momentos en los que está congelada la contratación. Puede sustituirse el examen de oposición por sistemas y exámenes de acreditación según los tipos de puestos, y después usar esas acreditaciones como base para la selección teniendo en cuenta también los currículos en el sector público y privado, y, de ser pertinente, por entrevistas. La selección sería para el ámbito de la unidad o agencia interesada. Teniendo siempre en cuenta que el sistema tradicional de función pública estaría en extinción y que el trabajador se incorporaría en las condiciones de un contratado laboral más.

COSTE ECONÓMICO:

Bajo, aunque, dependiendo de las pruebas que puedan establecerse para el acceso de algunos empleos, puede ser medio.

INDICADORES DE CONSECUCCIÓN:

- ▶ Peso de la evaluación de competencias en cada prueba de acceso.
- ▶ Porcentaje de temas por disciplinas en los sistemas de selección.
- ▶ Porcentaje de temas por disciplinas en cursos de directivos y de formación.
- ▶ Porcentaje de capacidad laboral de las unidades administrativas.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Percepción de relajamiento de los controles jurídicos y de legalidad.
- ▶ Percepción de politización o de corrupción en el acceso a la función pública.

Ventajas

- ▶ Posibilidad de crear una Administración más plural en su origen y una formación más orientada al resultado.
 - ▶ Consecución de una Administración flexible adecuada a entornos cambiantes y que en tiempos de crisis no sea un lastre.
 - ▶ Adecuación de los trabajadores al puesto que van a desempeñar.
 - ▶ Evitación de la percepción negativa de los ciudadanos de los puestos «para siempre».
 - ▶ Aprovechamiento de las cualificaciones profesionales del sector privado.
-

TECLA 18. NORMALIZAR EN COMPETENCIAS LA LÍNEA MEDIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RESUMEN:

Para minimizar los efectos que los cambios en el ápice estratégico (Gobierno) tienen en el funcionamiento de las diferentes subdivisiones de la Administración Pública, es necesario normalizar las competencias de cada unidad de trabajo y crear tres grupos de actividades independientes: dirección-gerencia, trabajadores y supervisores/interventores. Cada grupo requiere una cualificación adecuada al puesto, que será reforzada con formación continua y obligatoria.

ALCANCE DE LA TECLA:

Se logra una mejora general de la Administración al vincular a cada empleado público con su especialidad, lo que evita así las injerencias entre los grupos. Además, facilita una mayor cualificación de los empleados públicos.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- Buena administración.
-

TECLAS RELACIONADAS:

10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 12. Contabilidad analítica.
 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
 14. Orientación al gobierno estratégico.
 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
 17. Adecuación del acceso a la función pública.
 19. Provisión por el directivo profesional de su equipo de trabajo.
 20. Prestigiar la función pública.
 21. Plan Integrado de Evaluación.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- Elaboración del diccionario de competencias genéricas y específicas de los directivos-gerentes públicos y supervisores/interventores.
- Acreditación de las competencias de los directivos-gerentes públicos y supervisores/interventores en sus diferentes especialidades a través de las instituciones que ya existen al efecto, como el INAP o el IEF.
- Atender la formación solicitada por los directivos-gerentes sobre las necesidades de los trabajadores.
- Determinar los diferentes actores implicados en la gestión de lo público.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- Modificación de la normativa en materia de función pública para establecer la obligación de la acreditación para ocupar cargos de supervisión y gerencia.
-

IMPACTO:

- ▶ Alto a medio plazo.
-

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Modificación de la normativa de función pública para normalizar las actividades de los tres grupos de la Administración.
 - ▶ Elaboración de objetivos estratégicos e indicadores de consecución y remuneración en función de la consecución de los objetivos.
-

COSTE ECONÓMICO:

Medio al utilizarse los recursos de los institutos de formación en Administración Pública existentes.

INDICADORES DE CONSECUCCIÓN:

- ▶ Porcentaje de directivos-gerentes con acreditación de cargos de gerencia.
 - ▶ Porcentaje de interventores/supervisores con acreditación de cargos de gerencia.
 - ▶ Número de empleados públicos con cursos relacionados con su actividad en los últimos cinco años.
 - ▶ Evolución en la consecución de objetivos por parte de los empleados públicos.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:**Riesgos**

- ▶ Interferencias en la acreditación: que la acreditación se efectúe por experiencia o conocimiento y no por competencia, o bien que sea «laxa», lo que desvirtuaría la propia acreditación y la calidad del potencial empleado público.
- ▶ Dificultad en para determinar las competencias.
- ▶ Pérdida de la inversión en formación si los empleados abandonan la Administración.
- ▶ Mantenimiento de la relación actual remuneración/cursos realizados.

Ventajas

- ▶ Satisface las necesidades de las unidades y de la Administración en su conjunto.
 - ▶ Permite a cada grupo de empleados concentrarse y especializarse en sus actividades.
 - ▶ Fomenta la actualización permanente y sobre bases objetivas de los empleados.
-

TECLA 19. PROVISIÓN POR EL DIRECTIVO PROFESIONAL DE SU EQUIPO DE TRABAJO

RESUMEN:

Esta tecla se inserta en el supuesto de división en tres grupos de actividades independientes en la Administración, donde la gerencia establece unos objetivos estratégicos e indicadores de consecución, existe supervisión independiente que emite informes públicos y parte de la remuneración del gestor está vinculada a la consecución de objetivos. En este contexto, el directivo profesional-gerente, con el fin de lograr los objetivos, debe contar con la capacidad de formar su equipo a través de la provisión de puestos de trabajo.

ALCANCE DE LA TECLA:

Mejora de la calidad de los bienes y servicios proporcionados por la Administración. Si los indicadores de consecución de los objetivos estratégicos están marcados adecuadamente, el directivo-gerente tiene todos los incentivos para motivar a su equipo en el logro de estos objetivos.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buena administración.
- ▶ Responsabilidad.
- ▶ Eficiencia y eficacia.

TECLAS RELACIONADAS:

13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
14. Orientación al gobierno estratégico.
16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
17. Adecuación del acceso a la función pública.
18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración Pública.
20. Prestigiar la función pública.
21. Plan Integrado de Evaluación.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Modificar el Estatuto Básico del Empleado Público.
- ▶ Modificar o redactar las leyes autonómicas de función pública.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

Previamente se precisa que:

- ▶ Los directivos sean un grupo profesional diferenciado dentro de la Administración Pública.
- ▶ Existan unos objetivos estratégicos para una subdivisión de la Administración con sus indicadores de consecución.
- ▶ Exista una supervisión independiente que emita informes públicos y conocidos referentes sobre si se alcanzaron los indicadores de consecución.
- ▶ La consecución de los objetivos aumente la reputación y la remuneración del directivo-gerente y de su equipo de empleados.
- ▶ Se dé libertad al directivo-gerente para que se provea de su equipo.

IMPACTO:

A corto plazo tiene un impacto muy alto en los empleados públicos (sentimiento de inseguridad en el puesto de trabajo, etc.). A medio plazo, se produce un aumento de la calidad de la provisión de los bienes y servicios públicos.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Modificación del sistema de provisión de puestos de trabajo.
 - ▶ Regulación de la figura del directivo público profesional.
 - ▶ Implantación de una Administración por objetivos.
 - ▶ Desarrollo de programas de aprendizaje.
 - ▶ Implantación de la evaluación del rendimiento individual y de unidades.
 - ▶ Establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación del programa.
-

COSTE ECONÓMICO:

- ▶ Existen costes bajos de implantación en las entrevistas a los candidatos y en los procedimientos relacionados.
 - ▶ Si la remuneración de los gestores y empleados está en función de los objetivos alcanzados, el coste en personal es variable.
-

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Porcentaje de unidades y centros en los que los gestores eligen a sus equipos.
 - ▶ Ratio de consecución de los objetivos en unidades y centros donde los gerentes pueden elegir a sus equipos con respecto a los que no eligen a sus equipos.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:**Riesgos**

- ▶ Oposición de los empleados públicos debido a la sensación de inseguridad en el puesto de trabajo.
- ▶ Tener «capataces» en lugar de directivos-gerentes. Los objetivos de la unidad o centro deberían estar consensuados por el gestor y los trabajadores (dirección por objetivos).
- ▶ Que los indicadores no representen adecuadamente los objetivos de calidad. Sería deseable una implantación progresiva, con proyectos piloto para mostrar las ventajas, y ver los resultados y los problemas que vayan surgiendo, lo cual permitiría determinar si los indicadores elegidos son los adecuados o no.

Ventajas

- ▶ Empleados públicos motivados.
 - ▶ Mayor calidad de los bienes y servicios públicos prestados por la Administración Pública.
 - ▶ Consolidación en la sociedad de una cultura del valor de lo público.
-

TECLA 20. PRESTIGIAR LA FUNCIÓN PÚBLICA

RESUMEN:

La percepción que los ciudadanos tienen de los empleados públicos responde a ciertos tópicos que no se corresponden con las opiniones que los mismos ciudadanos tienen de los servicios públicos y del trato recibido en las oficinas de la Administración.

ALCANCE DE LA TECLA:

Revertir la percepción social actual de los empleados públicos prestigiando su labor y presentándolos ante la sociedad como garantes de sus derechos y libertades.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Legitimidad.
- ▶ Buena administración.
- ▶ Orientación al ciudadano.

TECLAS RELACIONADAS:

- 7. Accesibilidad cognitiva.
- 8. Ley del rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
- 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
- 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
- 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
- 17. Adecuación del acceso a la función pública.
- 18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración Pública.
- 19. Provisión por el directivo profesional de su equipo de trabajo.
- 21. Plan Integrado de Evaluación.
- 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
- 25. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
- 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Diseño e implementación de un plan de *marketing* intensivo en las áreas de producto y promoción de los servicios públicos.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN

- ▶ Adoptar una posición activa frente al descrédito de la Administración y considerar que no se trata de un estereotipo negativo inevitable.
 - ▶ Vincular la imagen de los empleados públicos con la desafección política, la transparencia y la rendición de cuentas, la organización de la función pública y la participación ciudadana.
-

IMPACTO:

Moderado a medio plazo y alto a largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

La implementación se ejecutaría en dos etapas:

1. Estudiar la conformación de la opinión pública examinando a qué valores, creencias o ideas se asocia el concepto de función pública.
 2. Focalizar los recursos y medios del plan en los agentes que han conformado la percepción negativa de los empleados públicos:
 - ▶ Promover y facilitar experiencias individualizadas con líderes de opinión y agentes relevantes en diversos centros administrativos, con empleados públicos y en asuntos de impacto y relevancia social.
 - ▶ Visitas guiadas y no guiadas individualizadas.
 - ▶ *Show-works* y *press-trips*.
 - ▶ Desarrollar una campaña promocional informativa enfocada desde una perspectiva tangencial.
-

COSTE ECONÓMICO:

Alto.

INDICADORES DE CONSECUCCIÓN:

- ▶ Noticias positivas/negativas de los empleados públicos en programas informativos y de opinión.
 - ▶ Evolución de la percepción de los empleados públicos por parte de los ciudadanos.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Al formar parte de la cultura política y social, sus resultados son a largo plazo.
- ▶ Requiere una importante dotación presupuestaria ante algo que puede considerarse «inevitable».

Ventajas

- ▶ Legitimación de los empleados públicos, la Administración y el Gobierno.
 - ▶ Disminución de la brecha existente entre los ciudadanos y las instituciones públicas, sus responsables y los empleados públicos.
-

7. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TECLA 21. PLAN INTEGRADO DE EVALUACIÓN

RESUMEN:

Diseño de un Plan Integrado de Evaluación que permita coordinar y racionalizar los instrumentos existentes y que garantice que se evalúen, al menos, cuatro políticas o programas clave de cada ministerio en un mandato.

ALCANCE DE LA TECLA:

Institucionalización de la evaluación de políticas y programas públicos como parte del proceso de toma de decisiones y de rendición de cuentas y contraste de la actividad de la Administración Pública con las mejores prácticas mundiales.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buena administración.
 - ▶ Eficiencia y eficacia.
 - ▶ Responsabilidad.
 - ▶ Transparencia.
-

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
 2. Responsabilidad de los cargos electos.
 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
 5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
 6. Carteras comunes de servicios.
 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 12. Contabilidad analítica.
 14. Orientación al gobierno estratégico.
 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
 18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración.
 19. Provisión por el directivo profesional de su equipo de trabajo.
 20. Prestigiar la función pública.
 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y en la evaluación de servicios.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Proponer al Consejo de Ministros un Plan Integrado de Evaluación de cuatro años y un plan operativo anual.
- ▶ Pactar con cada ministerio las políticas que evaluar.
- ▶ Dotar de recursos suficientes a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Liderazgo político.
- ▶ Persistencia en la medida.

IMPACTO:

Alto a largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

Tras detectar las prioridades que evaluar en el Gobierno, se tramita y aprueba el Plan Integrado de Evaluación, donde se detalla qué políticas serán evaluadas. Una vez que se publiquen los informes de evaluación correspondientes, se adoptarán las medidas correctoras que se sugieran en ellos.

COSTE ECONÓMICO:

Medio.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Aprobación del Plan Integral de Evaluación.
- ▶ Dotación de recursos suficientes a la AEVAL.
- ▶ Publicación de los informes de evaluación.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Los riesgos se derivan de la falta de cultura existente y de la resistencia sistémica a la evaluación.

Ventajas

- ▶ La evaluación de políticas públicas contribuye a la mejora y perfeccionamiento de las políticas, programas y servicios públicos evaluados y proporciona un mecanismo potente para la rendición de cuentas sobre la gestión y los resultados como parte sustancial del proceso democrático.
 - ▶ Al identificar las mejores prácticas, contribuye al proceso de innovación y modernización del sector público.
-

TECLA 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión

RESUMEN:

Con el objetivo de mejorar la calidad de la provisión de bienes y servicios de la Administración Pública, debe existir una supervisión independiente que emita informes públicos y conocidos referentes a si se alcanzaron los indicadores de consecución por parte de cada empleado público y unidad o centro de la Administración Pública.

Los resultados de esta supervisión tienen implicaciones en términos de remuneración de los empleados públicos y de decisiones correctoras en el funcionamiento y la gestión de las unidades y centros. De ahí que la rapidez en la emisión de informes de evaluación sea importante para que sean útiles.

ALCANCE DE LA TECLA:

- ▶ Conocimiento del desempeño. La transparencia y comparación entre diferentes unidades y centros permiten que los empleados públicos y las diferentes unidades y centros conozcan si están desarrollando su actividad efectivamente, tanto en términos individuales como en términos comparativos.
 - ▶ Toma de decisiones correctoras. La transparencia y comparación entre diferentes unidades y centros permiten que los decisores políticos tomen decisiones correctoras para la mejora de la calidad de los bienes y servicios suministrados por la Administración.
-

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Transparencia.
 - ▶ Eficiencia y eficacia.
-

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
 2. Responsabilidad de los cargos electos.
 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 12. Contabilidad analítica.
 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.
 14. Orientación al gobierno estratégico.
 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.
 20. Prestigiar la función pública.
 32. Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Reforma legislativa que permita publicitar los resultados de las supervisiones (Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas).
- ▶ Dotación, a las unidades de supervisión, de medios para la emisión de informes con la rapidez suficiente para que puedan ser útiles.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Fortalecer la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- ▶ Crear, o modificar, unidades de supervisión especializadas en la evaluación de diferentes unidades y centros de la Administración.

IMPACTO:

- ▶ Alto a corto plazo si tiene repercusiones en la remuneración de los trabajadores.
- ▶ Alto a largo plazo ya que permite tomar decisiones correctoras en las subdivisiones de la Administración Pública que no cumplen los objetivos.

IMPLEMENTACIÓN:

Se precisa que:

- ▶ Los supervisores sean un grupo profesional diferenciado dentro de la Administración Pública.
- ▶ Existan unos objetivos estratégicos para las unidades y centros de la Administración y unos indicadores de consecución.
- ▶ Los directivos-gerentes de las unidades de supervisión puedan elegir a sus equipos.
- ▶ Los empleados públicos encargados de la supervisión sean remunerados conforme a su esfuerzo.

COSTE ECONÓMICO:

- ▶ El coste de la creación de unidades de supervisión y el proceso de evaluación de las unidades es alto, especialmente a corto plazo, cuando se creen estas unidades.
- ▶ A largo plazo, la mejora de la calidad y gestión en el suministro de los bienes y servicios prestados por la Administración Pública compensará ampliamente este coste.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Número de informes emitidos en plazo.
- ▶ Número de reclamaciones hechas con respecto a los informes emitidos.
- ▶ Número de unidades y centros que se separan de la media (hacia arriba y hacia abajo).

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Utilización de la información de las supervisiones para sancionar a los empleados públicos o para cerrar unidades o centros en lugar de para premiar a los empleados públicos por su buen desempeño o para tomar decisiones correctoras en las unidades o centros que presenten deficiencias.
- ▶ Que el cuerpo de supervisores no sea independiente, bien del grupo de los directivos-gestores, bien de los responsables políticos.

Ventajas

- ▶ La transparencia y competencia dan información para el conocimiento del desempeño de los empleados públicos y permiten tomar decisiones correctoras al decisor político.
-

8. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN BASADAS EN LAS TIC

TECLA 23. FACILITAR LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y LOS DATOS PÚBLICOS

RESUMEN:

Las Administraciones Públicas disponen de datos e información de alto valor acerca de sus actividades, así como de los actores que interaccionan con ellas (rendimiento de escuelas públicas, tiempos de espera de operaciones quirúrgicas, retrasos en vuelos, accidentes de circulación, distribución de partidas presupuestarias, etc.). La puesta a disposición de tales datos de una manera abierta y reutilizable puede facilitar la transparencia y la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas al mismo tiempo que contribuye al desarrollo de servicios de valor añadido para la ciudadanía y al crecimiento de la actividad económica infomediaria.

ALCANCE DE LA TECLA:

Contribuir a incrementar la transparencia en la Administración y fomentar servicios de valor añadido para la ciudadanía sobre la base de la información pública.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Transparencia.
- ▶ Buen gobierno.
- ▶ Eficiencia y eficacia.
- ▶ Orientación al ciudadano.

TECLAS RELACIONADAS:

3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.
8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
9. Revitalización de los mecanismos de participación.
10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
12. Contabilidad analítica.
24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.
26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Involucración de los responsables políticos, directivos y empleados en las dinámicas de apertura y compartición de los datos e información en manos de las Administraciones Públicas.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Modificación de la cultura de manejo de información en las Administraciones Públicas.

IMPACTO:

Alto a medio plazo. Su efecto cascada en el conjunto del sector público supone un impacto potencial de alto nivel.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Desarrollo efectivo de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
 - ▶ Utilización de los medios disponibles en las Administraciones Públicas para llevar adelante la reutilización de datos e información siguiendo los planteamientos de la Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público, así como el Real Decreto 1495/2011, de desarrollo de aquella.
 - ▶ Desarrollo del portal Datos.gob.es como referente nacional que organiza y gestiona el Catálogo de Información Pública de la Administración General del Estado.
 - ▶ Profundización en la presencia del Gobierno de España en el *Open Government Partnership*, que se ha convertido en el referente internacional para promover unas Administraciones Públicas abiertas.
 - ▶ Promoción de una cultura abierta en el sector público.
 - ▶ Profundización en mecanismos de involucración de la ciudadanía en la esfera de lo público.
-

COSTE ECONÓMICO:

El coste es medio-bajo y está unido a la puesta a disposición de la ciudadanía de los datos e información que están en poder de las Administraciones Públicas en formatos reutilizables.

INDICADORES DE CONSECUCCIÓN:

- ▶ Número de repositorios de datos abiertos por las Administraciones Públicas.
 - ▶ Número de aplicaciones creadas a partir de los datos e información puestos a disposición por las Administraciones Públicas.
 - ▶ Número de servicios públicos creados a partir de repositorios de datos abiertos por las Administraciones Públicas.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:**Riesgos**

- ▶ Aspectos legales asociados al cumplimiento de la normativa sobre protección de datos.
- ▶ Incertidumbre inicial sobre el alcance de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- ▶ Problemas de encaje en la cultura de determinados sectores administrativos con relación a la apertura y compartición de información.
- ▶ Necesidad de liderazgo político para facilitar y promover la apertura de información pública.

Ventajas

- ▶ Oportunidad de utilizar los datos e información del sector público para generar riqueza económica.
 - ▶ Oportunidad para desarrollar nuevas líneas de servicios públicos 2.0 relacionados con la reutilización de información.
 - ▶ Potencial para la involucración ciudadana en la actividad de las Administraciones Públicas.
-

TECLA 24. FACILITAR LA TOMA DE DECISIONES A TRAVÉS DE HERRAMIENTAS ESTRATÉGICAS

RESUMEN:

El término *big data* se refiere al nuevo reto que supone para las organizaciones el análisis de un volumen cada vez más elevado de datos acerca de su actividad. La diferencia que introduce el *big data* reside en el potencial para medir y, por tanto, gestionar de la manera más precisa jamás conocida. Esta aproximación subraya la necesidad de mejores predicciones y decisiones más inteligentes, lo que reduce el papel del instinto y la intuición. Esto se fundamenta en, al menos, tres aspectos singulares respecto al análisis de datos tradicional: volumen, velocidad y variedad. Los sectores de actividad donde existe un mayor espacio para el crecimiento del *big data* analysis son variados. Dentro del ámbito público se presenta un escenario en el que se puede analizar ingentes cantidades de datos ya disponibles dentro de las Administraciones, así como procedentes del entorno. En el primer caso, se pueden monitorizar en tiempo real los datos de delitos, accidentes de circulación o imágenes de cámaras de videovigilancia usando también sensores de radiación de cara a lograr una mayor capacidad preventiva y predicciones más sólidas. En el segundo caso, las Administraciones Públicas en las redes sociales generan *terabytes* de datos no estructurados en forma de conversaciones, vídeos o fotografías, lo que se une a otras fuentes externas que van desde la demografía local hasta los pronósticos del tiempo.

ALCANCE DE LA TECLA:

El alcance de la tecla se refiere a los procesos de toma de decisiones dentro de las Administraciones Públicas. Más allá de los tradicionales cuadros de mando o procesos de minería de datos, el análisis de grandes datos supone un paso más allá en la disponibilidad de herramientas para analizar y tomar decisiones complejas en los más variados escenarios de política pública.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▮ Eficiencia y eficacia.
 - ▮ Buen gobierno.
-

TECLAS RELACIONADAS:

3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.
 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 12. Contabilidad analítica.
 14. Orientación al gobierno estratégico.
 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.
 25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.
 27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▮ Disponibilidad de herramientas analíticas y personal cualificado (*data scientists*) para iniciar el proceso.
- ▮ Formación de los directivos públicos para que sean capaces de interpretar los datos de manera estratégica y de generar inteligencia organizativa utilizable para mejorar el diseño e implementación de políticas públicas.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Visión estratégica de los responsables políticos y los directivos públicos en relación con el potencial del análisis de grandes datos.

IMPACTO:

Medio a medio plazo, ya que no hay experiencia acerca de los resultados de estas herramientas en el largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Desarrollo y efectividad de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- ▶ Utilización de los medios disponibles en las Administraciones Públicas para sacar adelante el análisis de grandes datos siguiendo también los planteamientos de la Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público, así como el Real Decreto 1495/2011, de desarrollo de aquella.
- ▶ Atención a la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal, así como a las limitaciones que establece para la utilización de los datos de las personas.
- ▶ Introducción de herramientas tecnológicas orientadas al análisis de los datos dentro del sector público.
- ▶ Creación de una nueva función estratégica dentro de las Administraciones Públicas guiada por la utilización de análisis de grandes datos.

COSTE ECONÓMICO:

Coste económico potencialmente alto como consecuencia de la escasa difusión de este tipo de tecnologías en las organizaciones, en general, y en las Administraciones Públicas, en particular. En el medio plazo se espera un retorno elevado de la inversión en tecnologías, pero no es algo que esté todavía claramente definido.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Número de decisiones adoptadas usando herramientas de *big data*.
- ▶ Número de directivos con capacitación en análisis estratégico de grandes datos.
- ▶ Número de especialistas en análisis de grandes datos dentro de las Administraciones.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Problemática normativa relacionada con la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal.
- ▶ Posición garantista de las Administraciones Públicas españolas en relación con la explotación de los datos personales de las personas.
- ▶ Ausencia de visión estratégica de los directivos públicos en relación con el potencial del análisis de grandes datos.

Ventajas

- ▶ Oportunidad de utilizar los datos e información del sector público para conseguir mejores decisiones.
 - ▶ Capacidad creciente para adoptar decisiones basadas en el análisis estratégico de necesidades y conocimiento de los procesos de gobierno.
-

TECLA 25. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES O INTEROPERABILIDAD

RESUMEN:

El intercambio de información entre Administraciones se encuentra unido al término interoperabilidad, que se refiere a la capacidad mediante la cual sistemas heterogéneos (no solo tecnológicos) pueden intercambiar información y procesos técnicos o datos. La interoperabilidad supone superar los silos administrativos que son tan habituales en las Administraciones Públicas de manera que se orienten a compartir información e introduzcan los acuerdos necesarios para superar las barreras existentes. Supone mejorar la información disponible por parte de las Administraciones Públicas, ahorrar en costes derivados de la utilización de tecnologías ya disponibles en otras unidades o entidades públicas y facilitar las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, especialmente en procesos que abarcan a más de una de ellas.

ALCANCE DE LA TECLA:

Simplificar las relaciones de los ciudadanos con la Administración suprimiendo trámites innecesarios y hacer realidad el concepto de «Administración única», integrada o «sin costuras». Implica aceptar que el coste de las relaciones interadministrativas no se debe trasladar al ciudadano.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Cooperación.
 - ▶ Eficiencia y eficacia.
 - ▶ Transparencia.
 - ▶ Seguridad.
-

TECLAS RELACIONADAS:

- 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 - 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 - 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 - 12. Contabilidad analítica.
 - 20. Prestigiar la función pública.
 - 23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.
 - 24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
 - 28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
 - 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
 - 30. Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
 - 31. Evolución de la Conferencia de Presidentes.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Atender la dimensión organizativa y semántica del intercambio de datos e información, así como la gobernanza de este tipo de procesos, por encima de la vertiente técnica, ya ampliamente lograda.
- ▶ Atender cuestiones relacionadas con la seguridad de los intercambios digitales entre las Administraciones Públicas.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Superar las tradicionales barreras para compartir entre unidades y organismos del sector público.
-

IMPACTO:

Alto a largo plazo. La interoperabilidad implica una complejidad notable, de manera que los avances en la materia se producen muy lentamente, tal y como ha demostrado la evidencia empírica durante los últimos años.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Adecuación de las Administraciones Públicas a las disposiciones del Real Decreto 4/2010, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.
 - ▶ Aplicación del Real Decreto 3/2010, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica.
 - ▶ Cumplimiento del artículo 43 de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en referencia a que la red SARA (Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) prestará la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas y facilitará el intercambio de información y de servicios entre ellas, así como la interconexión con las redes de las instituciones de la Unión Europea.
 - ▶ Desarrollo de los principios de cooperación descritos por la Agenda Digital para Europa, especialmente a través del programa Interoperability Solutions for European Public Administrations (ISA), así como la European Interoperability Strategy (EIS) for European Public Services, que deberían formar parte de la implementación de acciones en este ámbito.
-

COSTE ECONÓMICO:

El coste económico de la interoperabilidad es bajo al encontrarse disponibles los aspectos técnicos necesarios para llevar a cabo el intercambio de datos e información. Se puede subrayar el potencial de ahorro económico ligado a la reutilización y compartición de tecnologías entre las Administraciones Públicas, que son el fundamento para alcanzar la interoperabilidad en el largo plazo.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Número de entidades públicas conectadas / no conectadas al nodo central de la Administración General del Estado.
 - ▶ Número de convenios de cooperación entre Administraciones Públicas para intercambiar datos e información.
 - ▶ Número de aplicaciones tecnológicas compartidas entre Administraciones Públicas.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:**Riesgos**

- ▶ Dificultad para desarrollar una verdadera cultura de la cooperación entre las Administraciones Públicas que supere las barreras de carácter político, organizativo y de gobernanza.
- ▶ Falta de visión estratégica sobre el valor añadido de la colaboración entre las Administraciones Públicas.
- ▶ Constreñimientos políticos asociados a la voluntad de no cooperar en materia de intercambio de datos e información entre diferentes unidades y entidades públicas.

Ventajas

- ▶ Oportunidad para ahorrar costes económicos ligados a la transferencia de información, así como a la compartición de aplicaciones telemáticas.
 - ▶ Facilidad para la creación de servicios públicos entre diferentes entidades públicas.
 - ▶ Posibilidad para llevar a cabo una gestión distribuida que suponga la centralización de recursos y la descentralización en la gestión.
-

9. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TECLA 26. INVOLUCRAR A LOS CIUDADANOS EN LA MEJORA DEL DISEÑO Y LA EVALUACIÓN DE SERVICIOS

RESUMEN:

Durante los últimos años se ha puesto de manifiesto la importancia de la coproducción de servicios públicos. La involucración de los usuarios en la prestación de los servicios se ha ido centrando en la posibilidad de utilizar el conocimiento que los usuarios disponen sobre los servicios para aumentar el nivel o calidad de su prestación, así como para mejorar su diseño. Así, ideas como inteligencia colectiva, *crowdsourcing*, sabiduría de la multitud, procomún, etc., se abren paso dentro de las organizaciones más innovadoras. A la hora de entender el potencial de estos conceptos dentro de las Administraciones Públicas, hay que pensar en los individuos como agentes cada vez más activos en la creación, organización, combinación e intercambio de información relacionada con aquellas. Los individuos pueden desempeñar diferentes funciones en sus relaciones con las Administraciones Públicas, de manera que no solo se benefician del consumo de los bienes/servicios, sino que pueden ser agente activos en su diseño y evaluación.

ALCANCE DE LA TECLA:

Sitúa al ciudadano como eje de la acción pública, especialmente en lo que respecta a la configuración de los servicios públicos.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Eficiencia y eficacia.
- ▶ Transparencia.
- ▶ Orientación al ciudadano.
- ▶ Buen gobierno.

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
2. Responsabilidad de los cargos electos.
3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.
4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
7. Accesibilidad cognitiva.
9. Revitalización de los mecanismos de participación.
10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
12. Contabilidad analítica.
14. Orientación al gobierno estratégico.
15. Mejora del diseño de políticas públicas.
20. Prestigiar la función pública.
21. Plan Integrado de Evaluación.
23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.
24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Plantear dentro de las Administraciones Públicas nuevos espacios para integrar a los ciudadanos en el diseño e implantación de las políticas y servicios públicos.

- ▮ Establecer mecanismos para el fomento del uso de los servicios públicos digitales por parte de ciudadanos y empresas teniendo en cuenta la existencia de instrumentos comunes de identificación y autenticación ante las Administraciones Públicas.
- ▮ Introducir fórmulas de uso obligatorio de servicios públicos digitales entre determinados colectivos profesionales y empresariales que interaccionan de manera constante con el sector público.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▮ Transformación del papel de los ciudadanos en sus interacciones con las Administraciones Públicas.

IMPACTO:

Alto a medio plazo, muy alto a largo plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▮ Extensión de los principios y mandatos de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que ya se han extendido dentro de la Administración General del Estado.
- ▮ Dotar a las Administraciones locales de medios compartidos de cara a la prestación de servicios públicos electrónicos.
- ▮ Potenciación de las medidas incluidas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de cara a conjugar la estabilización de costes con el incremento de la transparencia y la participación ciudadana.

COSTE ECONÓMICO:

El coste económico a medio plazo no solo será bajo, sino que puede suponer un ahorro de costes netos para las diferentes Administraciones involucradas, especialmente las Administraciones locales y autonómicas. El ejemplo paradigmático lo representan la Agencia Tributaria o la Seguridad Social.

INDICADORES DE CONSECUCCIÓN:

- ▮ Número de servicios públicos que es obligatorio desarrollar por medios telemáticos.
- ▮ Número de Administraciones locales y autonómicas que implementan los requerimientos de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- ▮ Número de servicios telemáticos rediseñados por los ciudadanos y colectivos profesionales y empresariales.
- ▮ Ahorro neto de costes derivado de la transacción completa de interacciones con las Administraciones Públicas.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▮ Problemas para incorporar una cultura de obligatoriedad en la prestación de servicios electrónicos.
- ▮ Carencia de recursos para llevar a cabo la digitalización de servicios, especialmente dentro de las Administraciones locales de menor tamaño.
- ▮ Mantenimiento de la brecha digital entre determinados sectores sociales que todavía no son usuarios intensivos de tecnologías.
- ▮ Limitaciones de los modelos de coproducción de servicios, dado que quienes crean contenidos e interaccionan con las Administraciones Públicas suelen ser un porcentaje limitado, al menos, en un primer estadio de desarrollo de este tipo de prácticas.

Ventajas

- ▮ Oportunidad para extender una cultura de cocreación de contenidos en las Administraciones Públicas.
- ▮ Fomento de una cultura wikigobierno dentro de las Administraciones Públicas, que supone servicios públicos e interacciones con los ciudadanos en constante evolución e innovación.
- ▮ Posibilidad de ahorro directo de costes económicos en los diferentes ámbitos administrativos.

TECLA 27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica

RESUMEN:

Las Administraciones Públicas están utilizando las redes sociales en Internet (Twitter, Facebook, YouTube, etc.) de una manera creciente, aunque todavía no hacen un uso estratégico de ellas. El potencial transformador de las redes sociales digitales en el sector público se une a sus propiedades para innovar la relación con la ciudadanía. Al mismo tiempo, la extensión de la utilización de aquellas dentro de las organizaciones puede suponer un espacio de mejora interna. Por un lado, las redes sociales ofrecen información muy valiosa sobre el entorno (por ejemplo, mediante la monitorización de los contenidos) y, por otro, permiten mejorar la forma de gestionar (a través de usos que permiten trabajo colaborativo).

ALCANCE DE LA TECLA:

Sitúa al ciudadano como eje de la acción pública, especialmente en lo que respecta a la configuración de los servicios públicos. Optimiza la información del entorno y facilita la adopción de decisiones en el ámbito público.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Eficiencia y eficacia.
 - ▶ Transparencia.
 - ▶ Orientación al ciudadano.
 - ▶ Buen gobierno.
-

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
 2. Responsabilidad de los cargos electos.
 3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.
 7. Accesibilidad cognitiva.
 9. Revitalización de los mecanismos de participación.
 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.
 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 23. Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.
 24. Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.
 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Incrementar la presencia de las Administraciones Públicas en las redes sociales digitales y su utilización de manera estratégica como medio de mejora.
 - ▶ Formación para especializar en la gestión estratégica de redes sociales en el sector público.
-

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Revisión de los aspectos legales vinculados a la responsabilidad administrativa.
-

IMPACTO:

Medio a corto plazo, alto a medio plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Aprobación y claridad en la normativa sobre uso de las redes sociales.
 - ▶ Puesta en marcha de presencia en las principales redes sociales, especialmente en aquellas en las que existe un mayor volumen de internautas (Facebook, Twitter y YouTube).
 - ▶ Identificación de una estrategia de uso de redes sociales por parte de cada departamento/organización de cara a definir prioridades y concretar el potencial de su uso y explotación para su actividad.
 - ▶ Capacitación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de manera que se convierta en usuario potencial de las redes sociales en la relación con la ciudadanía, así como de cara a mejorar la gestión de procesos internos.
 - ▶ Implantación de herramientas de análisis y visualización de redes sociales dentro de las Administraciones Públicas.
-

COSTE ECONÓMICO:

El coste económico de la aplicación de esta medida está unido a la puesta en marcha de las redes sociales y su gestión (coste medio-bajo), así como a la explotación de las grandes cantidades de información y datos (*big data analysis*) que proceden del exterior (coste medio).

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Número de redes sociales en las que se tiene presencia.
 - ▶ Número de seguidores en cada una de las redes sociales.
 - ▶ Número de interacciones en cada una de las redes sociales.
 - ▶ Número de acciones de mejora ligadas al análisis de datos en las redes sociales.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:**Riesgos**

- ▶ Aspectos legales todavía poco definidos en lo que respecta a la responsabilidad de la Administración por su uso.
- ▶ Ausencia de comprensión sobre el potencial de las redes sociales, más allá de su mera dimensión comunicativa.
- ▶ Carencia de personal especializado en la gestión estratégica de redes sociales en el sector público.
- ▶ Problemas de reputación si no existe un liderazgo político comprometido con los conceptos más avanzados de uso de las redes sociales.

Ventajas

- ▶ Potencial para aumentar la capacidad de escucha, respuesta, interacción y compartición con la sociedad.
 - ▶ Fomento de la participación ciudadana y de la involucración en los servicios públicos de una manera más directa.
 - ▶ Capacidad para mejorar el conocimiento del entorno orientado a lograr unas Administraciones más inteligentes.
 - ▶ Potencial para efectuar análisis de sentimientos o emociones (*sentiment analysis*) de cara a una mejor planificación de las políticas y servicios públicos, así como para desarrollar análisis de inteligencia de gobierno en todos los procesos públicos.
 - ▶ Disponibilidad de herramientas sociales para mejorar la eficiencia a través de la extensión de principios colaborativos en la gestión interna de actividades.
-

10. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

TECLA 28. IMPULSO POLÍTICO DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES

RESUMEN:

Dinamizar las conferencias sectoriales como un instrumento central de cooperación y coordinación de las políticas públicas entre el Gobierno estatal y los gobiernos autonómicos, un espacio donde deben delimitarse claramente las cadenas de responsabilidad y rendición de cuentas.

ALCANCE DE LA TECLA:

- ▶ Ciertas mayorías formadas por la representación de las comunidades autónomas pueden decidir la introducción de determinados asuntos en el orden del día o la propia convocatoria del órgano.
 - ▶ Los departamentos ministeriales proponen y promueven de forma participativa, abierta y distribuida proyectos o programas de cooperación innovadores que contribuyan a compartir información y recursos, al reconocimiento y a la financiación de servicios de referencia, a la constitución de observatorios comunes, a la evaluación conjunta de políticas o programas, a los bancos de buenas prácticas, etc.
 - ▶ Las conferencias sectoriales, a través de convenios consensuados, proponen una ordenación racional de los servicios interterritoriales entre las comunidades autónomas para evitar duplicidades innecesarias y arbitran mecanismos de financiación compartida.
 - ▶ El modelo puede ser el del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.
 - ▶ Las conferencias sectoriales son las responsables del despliegue, la ejecución y la evaluación de los acuerdos, recomendaciones o proyectos de cooperación aprobados en la Conferencia de Presidentes, donde deberían rendir cuentas de los avances y progresos obtenidos.
 - ▶ Las conferencias sectoriales mantienen un funcionamiento permanente a través de las secretarías, redes y grupos de trabajo que se determinen por el pleno. Esto lo realizan, por ejemplo, a través de la circulación, consulta e informe de normas o planes sobre políticas, estrategias u objetivos relacionados con su competencia.
 - ▶ El trabajo de las conferencias sectoriales virtuales se apoya en las redes públicas de telecomunicación y en los servicios de videoconferencia.
 - ▶ Las conferencias contribuyen a desarrollar y consolidar estructuras cooperativas de arriba abajo mediante grupos o comisiones en ámbitos más operativos y profesionalizados. Los grupos de trabajo se constituyen por representaciones más técnicas del ministerio y Administraciones autonómicas, con poder suficiente para adoptar y cerrar acuerdos sobre cooperación o colaboración interadministrativa, y preparan los asuntos por tratar en las conferencias.
-

TECLAS RELACIONADAS:

2. Responsabilidad de los cargos electos.
5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
6. Carteras comunes de servicios.
8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.
14. Orientación al gobierno estratégico.
15. Mejora del diseño de políticas públicas.

25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.
29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
30. Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
31. Evolución de la Conferencia de Presidentes.
32. Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Liderazgo y voluntad política.
- ▶ Acuerdo entre la Administración General del Estado y el nivel autonómico de las medidas de mejora de las conferencias sectoriales.
- ▶ Implementación de las medidas que se acuerden.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ No se requieren cambios legislativos iniciales.
- ▶ La implementación de los acuerdos y medidas puede requerir alguna regulación normativa.

IMPACTO:

Alto a medio plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

Desarrollo de un estudio que analice el funcionamiento de las conferencias sectoriales y sugiera propuestas de mejora.

COSTE ECONÓMICO:

Medio.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Realización del estudio sobre las conferencias sectoriales.
- ▶ Puesta en funcionamiento de blogs específicos sobre las conferencias sectoriales que amplíen la información actual.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Posible falta de voluntad política.
- ▶ Falta de acuerdo entre todas las comunidades autónomas.

Ventajas

- ▶ Mejorar la coordinación y cooperación en la implementación de políticas públicas.
- ▶ Incrementar la rendición de cuentas.

TECLA 29. DOTAR DE UNA DEFINICIÓN MÁS PRECISA A LOS PRINCIPIOS DE LEALTAD INSTITUCIONAL

RESUMEN:

Los expertos inciden en la ausencia de una cultura institucional de cooperación y colaboración de los diferentes actores gubernamentales, lo que obstaculiza la formación de una sólida voluntad de Estado en distintas materias de la acción de gobierno. Ello es consecuencia de un modelo de relaciones intergubernamentales no aceptado o no interiorizado por los gobiernos y Administraciones territoriales, a pesar de haberse registrado más de diez mil convenios en los últimos diez años, existir treinta y cinco conferencias sectoriales y haberse constituido alrededor de mil grupos de trabajo entre el Estado y las comunidades autónomas.

ALCANCE DE LA TECLA:

Perfeccionar el modelo de Estado y poder propiciar un cambio en las actitudes de deslealtad, que se han convertido casi en automáticas en determinadas acciones de gobierno estatales y autonómicas.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▮ Buen gobierno.
- ▮ Cooperación.
- ▮ Lealtad.
- ▮ Responsabilidad.
- ▮ Transparencia.

TECLAS RELACIONADAS:

1. Promover la probidad del poder político.
2. Responsabilidad de los cargos electos.
4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.
5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
6. Carteras comunes de servicios.
8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
9. Revitalización de los mecanismos de participación.
12. Contabilidad analítica.
14. Orientación al gobierno estratégico.
15. Mejora del diseño de políticas públicas.
25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.
28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
30. Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
31. Evolución de la Conferencia de Presidentes.
32. Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▮ Plasmar con claridad y de forma más detallada los principios de cooperación y colaboración en la Constitución.
- ▮ Utilizar las comisiones bilaterales y las conferencias sectoriales para crear consensos sobre una distribución proactiva y estable de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, centrada en el ciudadano y el servicio público, y para poder promover, en el marco del bloque de la constitucionalidad, las encomiendas, las delegaciones de competencias o la planificación o gestión conjunta.
- ▮ Introducir nuevas fórmulas de colaboración institucional. La legislación básica sobre el procedimiento administrativo para la aprobación de reglamentos o proyectos de ley debería señalar como trámite preceptivo que la consulta y audiencia de la Administración autonómica o estatal ostente competencias compartidas, sean legislativas, reglamentarias o ejecutivas.
- ▮ Facilitar los convenios de colaboración entre comunidades autónomas para la gestión de sus servicios.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▮ Mejora del artículo 150.2 de la Constitución.
 - ▮ Mejora del artículo 145 de la Constitución.
 - ▮ Mejora de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
 - ▮ Mejora de la normativa estatutaria y legislativa sobre procedimientos para la celebración de convenios de colaboración entre comunidades autónomas.
 - ▮ Extrapolación de la fórmula de colaboración usada en la participación de las decisiones de la Unión Europea por las comunidades autónomas y el Estado.
-

IMPACTO:

Alto a medio plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▮ Modificación de la redacción del artículo 150.2 de la Constitución en relación con la clarificación de los fines a los que debe responder la delegación de competencias a que se refiere el precepto: establecer organizaciones orientadas a la gestión común, integrada y eficiente de los servicios públicos para mejorar la transparencia administrativa y la accesibilidad de los ciudadanos. Este instrumento debería orientarse a ordenar bloques homogéneos de competencias y evitarse cuando proceda el despliegue de una Administración periférica estatal ineficiente e ineficaz.
 - ▮ Modificación del artículo 145 de la Constitución para que desarrolle cómo han de ser las relaciones entre las distintas instituciones estatales y autonómicas.
 - ▮ Definición de los acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas del artículo 145.2 de la Constitución, que deben ser autorizados por el Estado como instrumentos para evitar duplicidades administrativas, de modo que el Estado y las comunidades autónomas articulen la gestión conjunta de servicios de la competencia material de estas últimas, pero que, por razones de interés o extraterritorialidad, puedan compartirse con la del Estado.
 - ▮ Simplificación de los estatutos de autonomía, los reglamentos parlamentarios y la legislación autonómica y los procedimientos para la suscripción de convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios, con la supresión con carácter general de las autorizaciones o aprobaciones de las asambleas legislativas o de los consejos de Gobierno.
 - ▮ Implantación de la cooperación y la colaboración como solución por defecto en la Ley 30/1992.
 - ▮ Impulso del uso de comisiones bilaterales de cooperación y conferencias sectoriales para definir mediante consenso, en el marco constitucional y estatutario, las facultades y competencias concretas que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas en el despliegue de las políticas, así como las condiciones y modalidades colaborativas y cooperativas de su ejercicio. Un diseño consensuado de los procesos de participación y colaboración en el ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas podría prevenir conflictos políticos.
-

COSTE ECONÓMICO:

Bajo y a medio plazo.

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▮ Modificación de los artículos de la Constitución.
 - ▮ Número de casos que llegan al Tribunal Constitucional.
 - ▮ Número de casos que llegan al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▮ Resistencia de los actores involucrados.

Ventajas

- ▮ Reducción del recurso a los tribunales para resolver conflictos.
 - ▮ Mejora del modelo de Estado.
 - ▮ Reducción de los casos de deslealtad.
-

TECLA 30. TRANSFORMACIÓN DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

RESUMEN:

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha demostrado desde 1994 su insuficiencia para salvar la distancia existente entre la legitimidad representativa y la cooperación intergubernamental. Esta comisión, regulada en el Reglamento del Senado, establece que los miembros del Gobierno y de los consejos de Gobierno de las comunidades autónomas pueden intervenir en las sesiones de dicha comisión junto con los senadores.

ALCANCE DE LA TECLA:

Lograr una mayor presencia del Senado en la actividad política y reducir los conflictos que se plantean en la actualidad.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buen gobierno.
- ▶ Democracia.
- ▶ Cooperación.
- ▶ Lealtad.
- ▶ Responsabilidad.

TECLAS RELACIONADAS:

- 2. Responsabilidad de los cargos electos.
- 14. Orientación al gobierno estratégico.
- 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
- 25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.
- 28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
- 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
- 31. Evolución de la Conferencia de Presidentes.

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Transformar la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado en un órgano que dicte proposiciones o proyectos legislativos sobre materias de regulación o ejecución compartida entre el Estado y las comunidades autónomas.
- ▶ Facilitar la participación activa de las comunidades autónomas en las convocatorias, orden del día y acuerdos de las conferencias sectoriales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y los comités y grupos de trabajo.
- ▶ Fortalecer los procedimientos interadministrativos para la toma de decisiones: integrar las comunicaciones, informes y consultas en gestores y sistemas de información únicos.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN

- ▶ Modificación del Reglamento del Senado acerca de la Comisión General de las Comunidades Autónomas
-

IMPACTO:

Alto a medio plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Reforzar la Comisión General de las Comunidades Autónomas estableciendo que sus reuniones se celebren con mayor frecuencia.
 - ▶ Otorgar más funciones y competencias a las comunidades autónomas en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
-

COSTE ECONÓMICO:

Bajo y a medio plazo.

INDICADORES DE CONSECUCCIÓN:

- ▶ Participación de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo.
 - ▶ Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas.
 - ▶ Número de reuniones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
-

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▶ Falta de voluntad política.
- ▶ Reducción de la conflictividad.

Ventajas

- ▶ Vía de participación para las comunidades autónomas en procesos legislativos que las afecten.
 - ▶ Fortalecimiento de los procesos interadministrativos.
-

TECLA 31. EVOLUCIÓN DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES

RESUMEN:

La Conferencia de Presidentes podría ser utilizada como instrumento de cooperación horizontal, para políticas relevantes multinivel, que culminara las relaciones intergubernamentales entre el Estado y las comunidades autónomas. Para un funcionamiento más efectivo de la Conferencia de Presidentes, sería preciso reforzar su presencia en las relaciones intergubernamentales. En una futura reforma de la Constitución, debería incluirse su referencia y dotar a la conferencia de rango institucional suficiente y de competencias definidas en la norma o normas correspondientes. Se debe prever que en su convocatoria y en la determinación de sus órdenes del día puedan participar activamente y con carácter decisorio las comunidades autónomas.

ALCANCE DE LA TECLA:

La institucionalización de la Conferencia de Presidentes se ha revelado esencial en las experiencias de los países compuestos, como el nuestro, para conformar y consolidar las relaciones de cooperación intergubernamentales.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Buen gobierno.
 - ▶ Democracia.
 - ▶ Cooperación.
 - ▶ Lealtad.
 - ▶ Responsabilidad.
-

TECLAS RELACIONADAS:

- 2. Responsabilidad de los cargos electos.
 - 14. Orientación al gobierno estratégico.
 - 15. Mejora del diseño de políticas públicas.
 - 25. Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.
 - 28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
 - 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
 - 30. Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ La Conferencia de Presidentes debe:
 - ▶ Analizar las grandes cuestiones y problemas relativos del Estado autonómico.
 - ▶ Adoptar posiciones compartidas y decisiones consensuadas y relevantes sobre ellos.
 - ▶ Definir, en el marco de los intereses generales del Estado, los intereses comunes de las comunidades autónomas y las grandes líneas maestras de orientación para su satisfacción.
- ▶ Entre los grandes asuntos generales que debería tratar estarían:
 - ▶ El establecimiento o perfeccionamiento de mecanismos de integración, cooperación y colaboración.
 - ▶ El proceso de integración europea y participación en la formación de la voluntad estatal en relación con los asuntos europeos.
 - ▶ Los asuntos que necesiten de una regulación suprarregional.
 - ▶ La fijación de acuerdos sobre elementos centrales del modelo de financiación.
 - ▶ La participación en la elaboración de programas fiscales y financieros, grandes programas y planes de especial interés general.

- ▮ La deliberación previa sobre proyectos de presupuestos generales.
- ▮ La negociación de paquetes de medidas intersectoriales.
- ▮ La resolución o desbloqueo de asuntos no resueltos en las conferencias sectoriales.
- ▮ La Conferencia de Presidentes se reuniría con una frecuencia semestral.
- ▮ En cada reunión, debería aprobar algún proyecto concreto de mejora de las relaciones cooperativas o colaborativas entre el Estado y las comunidades autónomas o de estas entre sí. Se dará cuenta de los avances o progresos de estos proyectos en las sucesivas reuniones de la Conferencia de Presidentes, así como sobre el funcionamiento y alcance de las conferencias sectoriales.
- ▮ La Conferencia de Presidentes encomendaría a las conferencias sectoriales el desarrollo y despliegue de las medidas o proyectos aprobados, con lo que evitaría la creación de estructuras cooperativas paralelas.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▮ Reforma de la regulación de la Conferencia de Presidentes.
- ▮ Modificación de la regulación de las conferencias sectoriales.

IMPACTO:

Alto a medio plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

La Conferencia de Presidentes podría reformarse incluyendo al presidente de la FEMP y reorientando sus objetivos, entre otros, hacia el logro de un sistema integrado de gestión pública para desarrollar de forma coordinada objetivos comunes de actuación y programas públicos que afectan a diferentes niveles de gobierno y que son de importancia o interés general; el establecimiento de líneas de actuación para el desarrollo de programas comunes; la determinación de los criterios del reparto de fondos atribuidos a las comunidades autónomas; o el nombramiento de las autoridades responsables para el desarrollo de los programas integrados. En este sentido, algunas de las observaciones sobre la mejora del funcionamiento de las conferencias sectoriales serían de aplicación a la Conferencia de Presidentes.

COSTE ECONÓMICO:

Medio y a medio plazo.

INDICADORES DE CONSECUCCIÓN:

- ▮ Miembros de la Conferencia de Presidentes.
- ▮ Nuevas competencias asumidas por esta conferencia.

RIESGOS Y VENTAJAS:

Riesgos

- ▮ Falta de liderazgo del Estado.
- ▮ Falta de compromiso con un funcionamiento eficaz de la Conferencia de Presidentes.
- ▮ Inoperancia de las reuniones por falta de acuerdos o su ineficacia (carencia de resultados).

Ventajas

- ▮ Institucionaliza y visibiliza el liderazgo estatal en la promoción de mecanismos de integración, cooperación y colaboración.
- ▮ Permite un contacto personal periódico en los máximos niveles de representación institucional.
- ▮ Genera decisiones consensuadas.

TECLA 32. SUBVENCIONES DEL ESTADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

RESUMEN:

El grueso de las convocatorias de las subvenciones condicionadas del Estado sobre competencias de las comunidades autónomas serían suprimidas y su gasto se incorporaría al sistema de financiación autonómico.

ALCANCE DE LA TECLA:

Tras un análisis económico, sectorial y programático del modelo actual de subvenciones condicionadas del Estado sobre competencias de titularidad autonómica, vayan dirigidas a las comunidades autónomas o a otras entidades o personas, se elaboraría una propuesta para convertir tales subvenciones en financiación incondicionada incluida dentro del sistema de financiación autonómico. Se realizaría sobre unas bases que faciliten alcanzar un acuerdo que satisfaga tanto al Estado como a las comunidades autónomas. La finalidad es incluir la financiación incondicionada territorializada en unos próximos presupuestos generales del Estado.

PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA:

- ▶ Solidaridad interterritorial.
 - ▶ Lealtad institucional.
 - ▶ Equilibrio territorial.
-

TECLAS RELACIONADAS:

- 2. Responsabilidad de los cargos electos.
 - 5. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.
 - 6. Carteras comunes de servicios.
 - 8. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.
 - 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.
 - 28. Impulso político de las conferencias sectoriales.
 - 29. Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
-

ACCIONES NECESARIAS:

- ▶ Recopilación y análisis de las subvenciones condicionadas del Estado actuales.
- ▶ Análisis del alcance sectorial, programático y económico de estas subvenciones.
- ▶ Análisis de las consecuencias de la conversión de la financiación condicionada en incondicionada.
- ▶ Propuesta del acuerdo de financiación entre el Estado y las comunidades autónomas que incluyese la legislación de desarrollo que lo refrendase.

CAMBIOS QUE SE PRECISAN:

- ▶ Que la Administración del Estado asuma un papel más activo en la planificación, consenso, seguimiento y evaluación de las políticas territoriales.
 - ▶ Integrar las políticas territoriales de una forma vertical de acuerdo con planes y programas estatales.
-

IMPACTO:

Alto a corto plazo.

IMPLEMENTACIÓN:

- ▶ Acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas.
 - ▶ Modificación de la normativa afectada, en concreto, de la referida al sistema de financiación autonómica y de los estados de gasto de los presupuestos generales del Estado.
 - ▶ Reorganización de las unidades afectadas en la Administración del Estado y de las comunidades autónomas.
-

COSTE ECONÓMICO:

Bajo (reestructuración administrativa).

INDICADORES DE CONSECUCIÓN:

- ▶ Acuerdo Estado-comunidades autónomas que establezca el valor económico de las subvenciones condicionadas reconvertidas en financiación incondicionada.
 - ▶ Conflictividad constitucional e institucional.
-

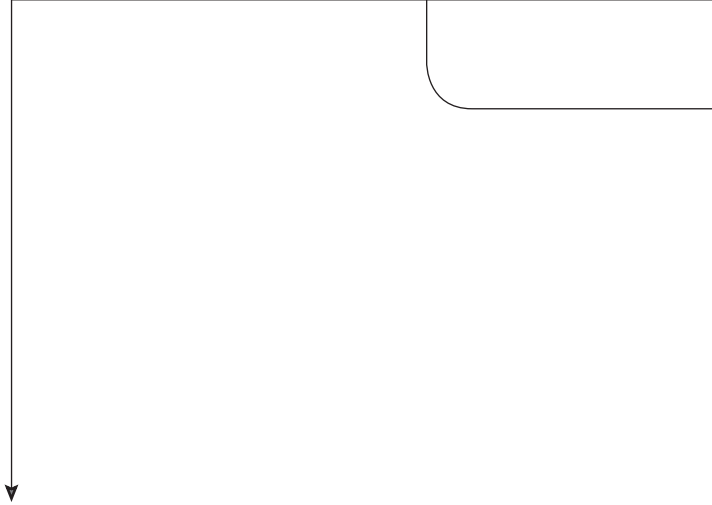
RIESGOS Y VENTAJAS:**Riesgos**

- ▶ Las consecuencias en materia de personal que podrían suscitar las reestructuraciones en las Administraciones afectadas.
- ▶ Sensación de pérdida de centralidad o de justificación de algunas áreas de la Administración del Estado.

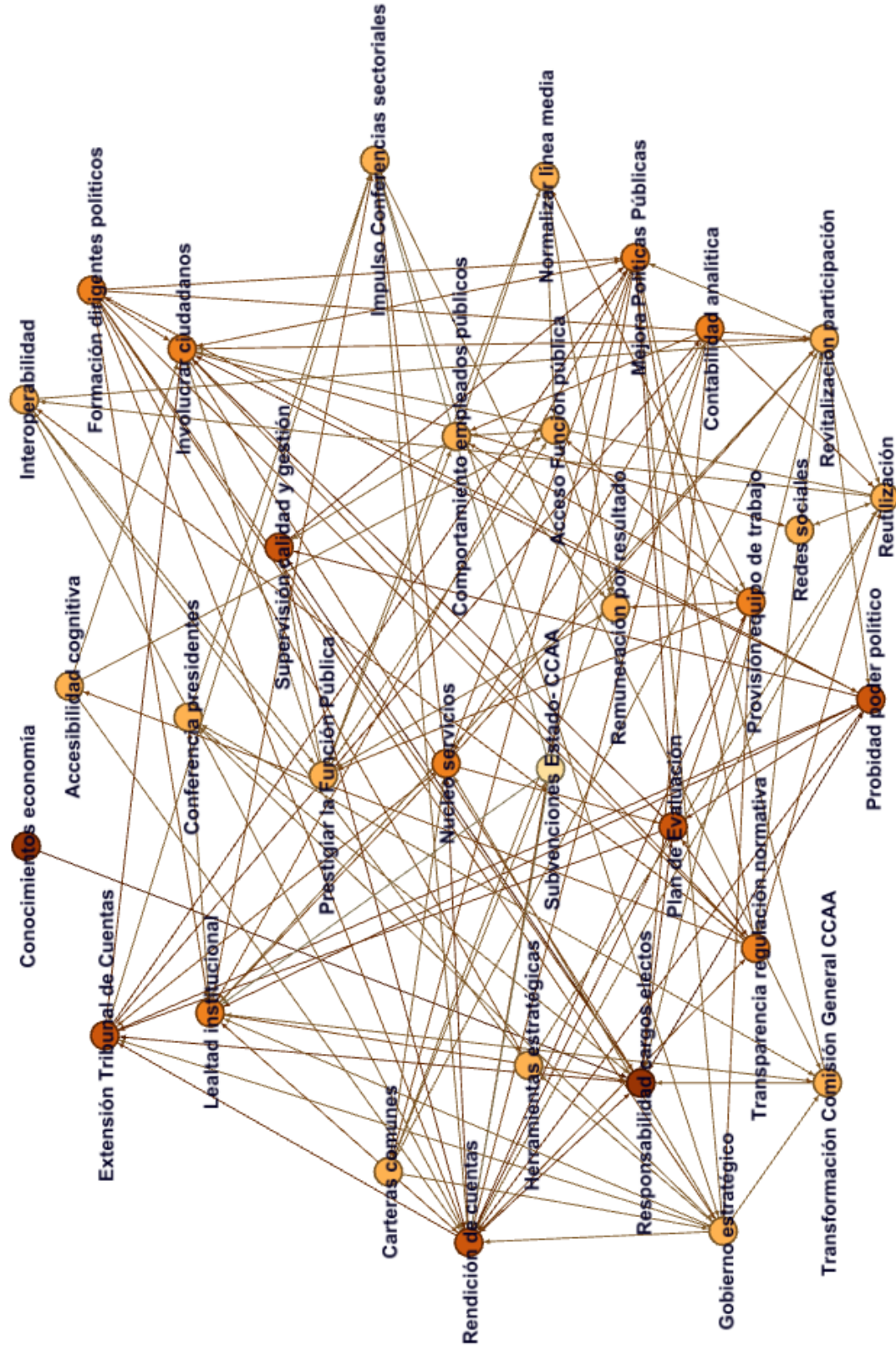
Ventajas

- ▶ Alivio de algunas tensiones territoriales.
 - ▶ Mayor transparencia en la distribución de responsabilidades entre el Estado y las comunidades autónomas.
 - ▶ Mayor seguridad en la financiación autonómica.
 - ▶ Reducción de cargas de trabajo y de tiempo en numerosas políticas y actuaciones públicas.
 - ▶ Incentivo para que la Administración del Estado asuma un papel más activo en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y en el liderazgo de la innovación y la cooperación interadministrativa.
-

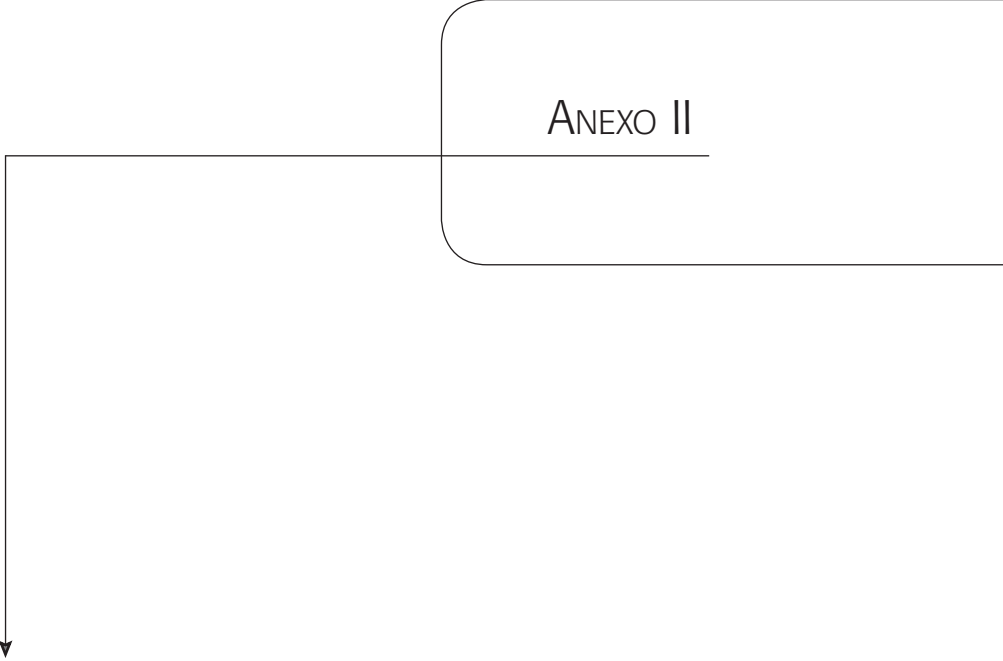
ANEXO I



RELACIÓN ENTRE LAS TECLAS PROPUESTAS



ANEXO II



UN INFORME PARTICIPADO: EXPERTOS Y LÍDERES EN DIFERENTES SECTORES FRENTE A LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Grupo de Investigación en Administración Pública 2032 (GIAP 2032), una vez hecho el trabajo principal, presentó un resumen de sus principales notas a diferentes grupos sociales para recoger sus puntos de vista sobre la Administración y sus cambios y sobre el propio trabajo del grupo de investigación. Para ello, se celebraron cuatro reuniones entre los meses de marzo y mayo del 2013 para enriquecer las conclusiones y el trabajo del grupo.

Las reuniones se desarrollaron según un esquema predeterminado. En un primer momento, los participantes acudieron a una reunión en la que se produjo una breve presentación del GIAP 2032 y sus principales conclusiones; a continuación, se plantearon una serie de preguntas que dieron lugar al debate. Las preguntas planteadas son las siguientes:

- ▶ ¿Qué es necesario cambiar de la Administración?
- ▶ ¿Cómo lo abordaría?
- ▶ Posibles soluciones.

Tras el debate, se facilitó un cuestionario donde los participantes pudieron aportar sus opiniones de la reunión, así como realizar aportaciones relativas tanto a las preguntas planteadas en la sesión como a las conclusiones del GIAP 2032, que, de manera resumida, se le enviaron por correo electrónico junto con el cuestionario.

Las reuniones se llevaron a cabo con sectores implicados en el cambio de la Administración. Concretamente asistieron a las reuniones convocadas las siguientes organizaciones:

- ▶ Sociedad Española de Atención al Usuario de Sanidad: SEAUS.
- ▶ Federación de la Comunidad de Madrid de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado (FAPA) Francisco Giner de los Ríos.
- ▶ FACUA.
- ▶ Consejo de la Juventud de España: CJE.
- ▶ Comisiones Obreras: CC. OO.
- ▶ Central Sindical Independiente de Funcionarios: CSIF.
- ▶ Unión General de Trabajadores: UGT.
- ▶ Asociación Española de Dirección y Desarrollo de Personas: AEDIPE.
- ▶ Federación de Asociaciones de Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado: FEDECA.
- ▶ Confederación Española de Organizaciones Empresariales: CEOE.
- ▶ Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual o del Desarrollo: FEAPS.
- ▶ Asociación de Trabajadores Autónomos: ATA.

Además, se mantuvo una reunión en la Escuela Gallega de Administración Pública con profesores pertenecientes a diversas áreas de conocimiento de las universidades gallegas, en la que se siguió un esquema de trabajo similar al resto de los grupos participantes.

Finalmente, las primeras conclusiones del estudio se presentaron en junio del 2013, en una sesión especial de trabajo preparatoria del IV Congreso Internacional GIGAPP (Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas), organizado por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y el INAP, que se celebró en la sede de esta institución en septiembre del 2013. A dicha sesión asistieron un centenar de académicos, estudiosos y altos funcionarios de las distintas Administraciones Públicas españolas.

Las primeras reuniones se celebraron con los sectores sociales. A ellas acudieron asociaciones de consumidores, de usuarios de la sanidad pública, de jóvenes, de madres y padres de alumnos, de empresarios y autónomos, de directivos, de cuerpos superiores de la Administración del Estado, sindicatos y personas con discapacidad.

La falta de amparo en la queja ha sido uno de los aspectos más señalados por los participantes. Manifestaron que los medios para reclamar y ser atendidos no están claros en muchas ocasiones y que no responden a las necesidades de los ciudadanos. También se expresó la necesidad de que la queja fuese más allá de la resolución puntual del problema mediante la previsión de mecanismos de transparencia que permitan conocer el proceso una vez interpuesta la queja. Así, «no es solo que se resuelva el problema; una vez que se resuelva, se quiere saber para qué, qué pasa una vez que se presenta la queja. Es desalentador para el ciudadano que no haya una exigencia de mejora».

Con respecto a las relaciones con la Administración, señalaron como problema principal la sobreinformación y que no existen contenidos homogéneos. Manifestaron, como experiencia de los usuarios, que, dependiendo de la «ventanilla» a la que se acuda, se recibe información diferente sobre un mismo procedimiento. De la misma manera, apuntaron que no existe información adecuada para colectivos con necesidades específicas. Como ejemplo señalaban el caso de las licencias exprés: «Muchos de nuestros socios tienen problemas con las licencias exprés, ya que, además de variar mucho el catálogo, en la firma de la declaración responsable no se especifica a qué te tienes que hacer responsable, con lo que nos encontramos muchos casos en los que se multa al emprendedor por no cumplir con algún requisito del que no era consciente». Las soluciones propuestas pasan por la Administración electrónica: «Las TIC tienen que llegar a todos lados»; «sería muy importante conocer cómo está el

procedimiento y conocerlo a través de Internet». Coincidieron en que facilitaría las relaciones que «en una sola Administración se puedan hacer todos los trámites» para «no perderse en el laberinto de los diferentes ámbitos».

Otro aspecto señalado es la falta de agilidad en la respuesta de la Administración. De esta manera, los participantes señalaron que «existen todavía en la Administración española métodos medievales que generan rechazo como, por ejemplo, el silencio administrativo, la ley del embudo en los plazos o el recurso en vía administrativa»; «es necesario que los funcionarios se hagan responsables de la información que dan»; «la formación y el trato de los funcionarios es muy importante»; «hay desafección hacia la Administración porque esta no responde, no se informa del estado del proceso».

Las soluciones que plantearon están, en mayor o menor medida, relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas: «La transparencia, la ejemplaridad y la rendición de cuentas por parte de los responsables públicos y los responsables políticos incrementan la legitimidad de su ejercicio, favorecen la cercanía y proximidad y disminuyen la desafección política».

La importancia de la participación ciudadana también fue señalada por diversos participantes: «No se consulta previamente a los ciudadanos sobre las acciones que poner en marcha. Se entiende que, una vez que se aporta, se puede tener en cuenta o no por el choque de intereses, pero es mucho peor cuando ni siquiera se consulta». La calidad de la participación fue puesta en valor y se señaló la necesidad de que la participación tenga consecuencias: «En cuanto a la participación, hay muchos consejos y comisiones que no se han puesto en marcha. Y muchas veces, cuando se han puesto en marcha, han tenido consecuencias negativas»; «Hay muchos consejos sectoriales. Están dirigidos para contar lo que hace la Administración. La Administración pone en marcha procesos de participación unidireccional, aunque con buena voluntad».

Por lo que respecta a la formación de los políticos y su tiempo en el cargo, la mayoría señala que la formación es fundamental: «Se da un *spoil system* con los cambios de gobierno». Todos los participantes relacionan el tiempo en el cargo, la formación y la importancia de los equipos: «La importancia recae en el equipo, que esté preparado. Si los cargos se escogen a dedo hasta un nivel bajo, todo el equipo es nuevo y, por tanto, hasta el cuarto o quinto nivel no encuentras a nadie que sepa cómo va la cosa». Otro de los participantes señaló la necesidad de formación previa al cargo: «Aunque tenga que estar poco tiempo en el cargo y no deba ser profesional, porque deja de ser político, sí que deberíamos cambiar la mentalidad. La formación de un consejero, por ejemplo,

que la consigue después de cierto tiempo en el cargo, cuando está formado ya tiene que salir. Debe tener un conocimiento previo».

En cuanto a la reforma de la Administración, alguno de los participantes señala la necesidad de que esta esté orientada al ciudadano: «Muchas veces todos intentan modificar, no en función del actor principal, sino para los sectores internos involucrados, lo que retrasa todo. Todas las reformas deben estar basadas en el ciudadano, independientemente de las resistencias». La mayoría señalan que los cambios de mejora no deben basarse en recortes: «No es cuestión de reducir el gasto público, sino de hacer ese gasto público más eficiente».

Respecto al papel de los empleados públicos, para todos resulta fundamental la implicación de estos en el proceso de reforma, así como la necesidad de cambio en las relaciones laborales. El acceso a la función pública es una de las cuestiones más debatidas: «El EBEP marca un sistema de gestión por competencias, pero la selección no es por competencias. Los sistemas de selección tardan dos años de media y, cuando se llega, los sistemas de acogida no están muy mejorados». «Es necesario buscar mecanismos de salida de la Administración. Hay que establecer perfiles de salida». Señalan la necesidad de hacer llegar a la sociedad el trabajo de los empleados públicos: «Es necesario mostrar que los empleados públicos tienen niveles de cualificación y son eficaces».

Las aportaciones realizadas por los distintos representantes y participantes se han incluido en el presente informe del GIAP 2032. Fruto de estos encuentros, se han insertado las teclas «Prestigiar la función pública», «Contabilidad analítica», «Accesibilidad cognitiva» y «Territorialización de las subvenciones».

**INTEGRACIÓN DE LAS PROPUESTAS
DEL INFORME CORA
EN LOS GRUPOS DE PROPUESTA DE
MEJORA DEL INFORME GIAP 2032**

1. DESAFECCIÓN POLÍTICA

- ▶ **TECLA 1. Promover la probidad del poder político.**
- ▶ **TECLA 2. Responsabilidad de los cargos electos.**
- ▶ **TECLA 3. Dotar a la población en general de conocimientos básicos de economía y finanzas.**
- ▶ **TECLA 4. Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.**

- ▶ **CORA: Propuestas de la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes en materia de parque automovilístico (págs. 199-200).**

- ▶ **Centralización de la gestión o el control en el ámbito de los ministerios o grupos empresariales.**

Las medidas son:

- ▶ Determinación de los vehículos prescindibles por falta de utilización o estado obsoleto.
- ▶ Centralización del control de gestión en la subsecretaría o en la cabecera del grupo.
- ▶ Otras medidas de gestión inmediatas, como contratar un seguro colectivo para los vehículos del ministerio, etc.

- ▶ **Reforma del parque móvil del Estado y del parque de las delegaciones del Gobierno.**

Esta propuesta trae como consecuencia la reducción de la plantilla de conductores.

- ▶ **CORA: Propuestas de la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes en materia de edición e impresión (págs. 200-202).**

Se propone unificar un porcentaje significativo de los servicios de edición e impresión en la AEBOE (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado), especialmente aquellos trabajos que superen un determinado coste, para garantizar siempre la aplicación de precios competitivos con respecto al mercado.

- ▶ **CORA: Avanzar hacia la operación unificada y la implantación de fórmulas de colaboración en la gestión de los medios aéreos y marítimos (pág. 205).**

Este modelo de gestión produciría sinergias en cuanto a ingeniería, mantenimiento, adquisición de materiales, repuestos y combustibles.

2. PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

- ▶ **TECLA 5. Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.**
- ▶ **TECLA 6. Carteras comunes de servicios.**

- ▶ **CORA: Propuesta de integración de las oficinas en el exterior de las CC. AA. en los inmuebles administrativos del Estado (pág. 96).**

Se plantea incorporar, en las oficinas de las misiones diplomáticas, las oficinas en el exterior de las CC. AA. que lo deseen con objeto de prestarles una asistencia directa en la promoción de sus intereses, lograr una mejor coordinación de funciones y obtener una utilización más eficaz de los recursos disponibles.

- ▶ **CORA: Unificación, integración o racionalización de observatorios (pág. 99).**

En la gran mayoría de los casos, la realidad observada es, simplemente, la nacional limitada a un ámbito geográfico más reducido, lo que supone no solo una duplicidad en la tarea, sino también que el resultado del análisis sea de peor calidad.

- ▶ **CORA: Racionalizar el entramado organizativo que se ha creado en las CC. AA. en torno a la figura del Defensor del Pueblo, de los órganos de control externo y de los órganos consultivos autonómicos (pág. 100).**

En todos estos casos, los órganos autonómicos desarrollan competencias idénticas a las de los correspondientes estatales, limitadas a la Administración respectiva. Pero en el caso de los OCEX (órganos de control externo) se da la paradoja de que el Tribunal de Cuentas del Estado puede también fiscalizar a la Administración autonómica, incluso siguiendo mandatos del poder legislativo, lo que propicia la aparición de ineficiencias en la gestión de los medios públicos y una mala calidad de los resultados.

- ▶ **CORA: Convenio específico de creación de un Fondo Humanitario entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y las CC. AA. (pág. 103).**

Dirigido a la colaboración entre los actores de la cooperación española para el desarrollo, ante los casos de ayuda de emergencia y acción humanitaria urgente, de modo que no se produzcan solapamientos.

- ▶ **CORA: Se han detectado dos órganos de coordinación cuyas funciones son similares; por un lado, la Comisión Interterritorial de Cooperación al**

Desarrollo, formada por la AGE, las CC. AA. y los entes locales y, por otro, la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el desarrollo, que reúne a la AGE y a las CC. AA., con participación de los Gobiernos locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias. Con el fin de eliminar duplicidades, se unificarán ambos órganos y se procederá a la extinción de esta última (pág. 103).

Eliminación de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el desarrollo.

- **CORA: Unificar las Agencias de Protección de Datos (pág. 106).**
- **CORA: Se propone la contratación centralizada a nivel estatal mediante la adhesión de las CC. AA. a la Central de Contratación del Estado (pág. 108).**

Que establecerá un nuevo marco organizativo y dará lugar a actuaciones complementarias bilaterales con las CC. AA. que hayan asumido traspasos de la función pública inspectora.

- **CORA: Se modificará la LCSP (Ley de contratos del sector público) con el objeto de unificar los registros oficiales de licitadores y de empresas clasificadas de las CC. AA. (pág. 108).**

Se contará así con un único Registro Oficial de Licitadores y de Empresas Clasificadas del Sector Público.

- **CORA: Se propone que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Sector Público pueda asumir las funciones de las actuales Juntas Consultivas de las CC. AA. (pág. 109).**

Eliminación de las Juntas Consultivas de las CC. AA., lo que conducirá a asegurar una unidad de criterio para todos los licitadores y a reducir los costes administrativos.

- **CORA: Se crea el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (pág. 109).**

Estará adscrito al Ministerio de Hacienda y, sin perjuicio de que constituyan sus propios órganos, las CC. AA. podrán, asimismo, atribuir la competencia para la resolución de los recursos a dicho Tribunal.

- **CORA: El INAP ha diseñado un repositorio de cursos *online* cuyo objetivo es que las diferentes escuelas e institutos de Administración Pública compartan sus recursos mediante un sistema tecnológico para la gestión del conocimiento que esté centralizado y sea accesible para todas las CC. AA. (pág.110).**

Asimismo, con el objeto de evitar duplicidades en el ámbito formativo, el INAP ha desarrollado una plataforma de autoformación única y centralizada de cursos masivos *online* en abierto (MOOC) para todas las Administraciones Públicas.

- **CORA: Se va a invitar a todas las CC. AA. a que utilicen, total o parcialmente, los servicios de certificación electrónicos a cargo de la AGE (pág. 110).**

- ▶ **CORA: Se establecerán mecanismos que garanticen que el CTT (Centro de Transferencia de Tecnología) nacional disponga de todas las soluciones contenidas en los CTT de las CC. AA., así como medidas que garanticen el correcto aprovechamiento de estos recursos (pág. 110).**

- ▶ **CORA: Acuerdo marco de colaboración en materia de gestión electoral entre el Estado y las CC. AA. (pág. 112).**

Se delimitarán responsabilidades de gasto en los supuestos de convocatoria de un proceso electoral autonómico y se reforzará la cooperación entre el Estado y las CC. AA. en la gestión de los procesos electorales.

- ▶ **CORA: Coordinación entre el SEPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza) y demás agentes estatales y autonómicos con competencia en materia de la naturaleza y medio ambiente (pág. 113).**

A efectos de mejorar la coordinación entre el SEPRONA y demás agentes estatales y autonómicos con competencias en materia de conservación de la naturaleza y medio ambiente, el Ministerio del Interior, junto con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, tras analizar las competencias de las CC. AA. en el ámbito de protección de la naturaleza y las funciones encomendadas al Estado, adoptará un protocolo de actuación y unificación de criterios en materia de investigación penal medioambiental con el fin de evitar ineficiencias e incluso criterios encontrados en los informes emitidos a la autoridad judicial que investiga un determinado asunto.

- ▶ **CORA: Se compartirán con las CC. AA. inmuebles, laboratorios, talleres y parques de maquinaria, que podrán ser así objeto de un óptimo aprovechamiento para la conservación de las carreteras de una misma zona, pero integradas en redes de distinta titularidad (pág. 114).**

- ▶ **CORA: Optimización y coordinación de las infraestructuras geodésicas del Estado para el posicionamiento geográfico y la navegación terrestre, con la ampliación de la Red Geodésica Nacional, de treinta y siete estaciones permanentes a sesenta y dos (pág. 114).**

- ▶ **CORA: Asunción por parte del Instituto Geográfico Nacional de las funciones relacionadas con la actividad cartográfica que desarrollan los institutos y entidades cartográficas de las CC. AA., lo que permitirá a estas prescindir de aquellos (pág. 115).**

- ▶ **CORA: Plan de inspección conjunto (AGE-CC. AA.) anual con el objeto de evitar el solapamiento en los procesos de inspección en aspectos de planeamiento y apertura al tráfico de aeródromos (pág. 115).**

- ▶ **CORA: Compartir las plataformas de gestión de centros educativos entre el Estado y las CC. AA. (pág. 116).**

Existen en nuestro país, al menos, dieciséis plataformas (una estatal y quince de las CC. AA.) para la gestión de los centros educativos y dieciocho plataformas de educación no universitaria. Con el objeto de aprovechar las

economías de escala y, como consecuencia, lograr una mayor eficiencia, se propone compartir las plataformas ya existentes.

- ▶ **CORA: Instar a las CC. AA. a que envíen los asientos registrales de centros docentes no universitarios al Registro Central y posteriormente se facilitará que la carga se produzca directamente en la base de datos del Estado (pág. 116).**
- ▶ **CORA: El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte establecerá una estrategia nacional de calidad de la enseñanza universitaria proponiendo la unificación en una sola agencia de los organismos encargados de la evaluación y acreditación de titulaciones y profesorado universitario (pág. 117).**
- ▶ **CORA: Integrar la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) en la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) (pág. 117).**
- ▶ **CORA: Unificar las convocatorias del Subprograma Estatal de formación del Programa Estatal de promoción del talento y su capacidad de hallar empleo 2013-2016 (pág. 117).**
- ▶ **CORA: El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte será quien se encargue de la gestión de las becas y ayudas al estudio (pág. 117).**
- ▶ **CORA: Agrupar las acciones de educación a distancia en el Centro para la Innovación y Desarrollo para la Educación a Distancia (CIDEAD) (pág. 118).**
- ▶ **CORA: Traspaso de profesores de religión de educación infantil y primaria a las CC. AA. de Andalucía, Aragón, Canarias y Cantabria (pág. 118).**
- ▶ **CORA: Colaboración con las CC. AA. en relación con los planes y acciones de fomento de la lectura en el ámbito educativo y familiar (pág. 118).**
- ▶ **CORA: Firma de un protocolo entre el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM) y la FEMP para establecer un programa de espectáculos al que los municipios podrán adherirse (pág. 118).**

Por ello, el INAEM formulará propuestas de programación que resulten interesantes a los ayuntamientos.

- ▶ **CORA: Creación de una red de intercambio de recursos entre los principales teatros de ópera y zarzuela de España (pág. 119).**
- ▶ **CORA: Integrar el coro de RTVE (Radiotelevisión Española) en los coros del INAEM (Coro Nacional de España y Coro del Teatro de la Zarzuela) (pág. 119).**
- ▶ **CORA: Racionalizar la lista de organismos colegiados en materia de patrimonio cultural e integración de registros de bienes de interés cultural (pág. 119).**

La proliferación mimética de órganos de protección de los bienes culturales autonómicos ha supuesto un encarecimiento y una complejidad en su gestión. Además, se está produciendo la multiplicación de categorías y figuras de protección de bienes, lo que conlleva un alejamiento de los criterios aplicados por la Junta de Calificación Estatal y dificulta la consecución de los fines para los que estos órganos autonómicos fueron creados.

- ▶ **CORA: Revisión de la legislación taurina (pág. 119).**

En el marco de Plan Nacional de Protección y Fomento de la Tauromaquia, con el objeto de suprimir la necesidad de inscripción en los Registros

autonómicos de Profesionales y de Empresas Ganaderas como requisito habilitante para intervenir en dichas CC. AA.

- ▶ **CORA: Creación de una Asociación Nacional de Deporte Universitario (pág. 119).**

Que agrupe a las universidades participantes en los campamentos y que se encargue de la organización de estos eventos.

- ▶ **CORA: Se extenderá la licencia deportiva única a todas las federaciones deportivas (pág. 119).**

Lo que permite a los deportistas competir en todas las competiciones de ámbito estatal y autonómico.

- ▶ **CORA: Se incorporarán y actualizarán las prestaciones sociales que otorgan las diversas Administraciones en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (pág. 121).**

Tanto el Estado como las CC. AA., diputaciones y corporaciones locales gestionan prestaciones y subsidios vinculados a la situación de desempleo y a la falta de recursos (rentas), por lo que se pueden producir duplicidades en el cobro por una misma persona.

- ▶ **CORA: Desarrollo de una estrategia para la implantación de la Formación Profesional Dual a través del contrato para la formación y el aprendizaje (pág. 121).**

Se establecen, además, las siguientes líneas estratégicas para el periodo 2013-2015:

- ▶ Crear y mantener un nuevo mapa integral de la formación profesional de actualización permanente.
- ▶ Elaborar un plan estratégico de difusión y comunicación sobre la base de un sistema de información y orientación para trabajadores y empresas, especialmente las pymes (pequeñas y mediana empresas) y los jóvenes.

- ▶ **CORA: Se pondrá en marcha el Portal Único de Empleo (pág. 121).**

- ▶ **CORA: Se formalizará un acuerdo marco en el Sistema Nacional de Empleo entre las agencias de colocación y los servicios públicos de empleo que voluntariamente quieran adherirse a aquel (pág. 121).**

- ▶ **CORA: Se coordinarán los sistemas de cita previa gestionados por el SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal) y los SPEA (Servicios de Empleo Público Autonómicos) y de actuaciones correspondientes a la demanda de empleo y la solicitud de prestaciones (pág. 121).**

- ▶ **CORA: Se propone la integración de Observatorio de las Ocupaciones del SEPE y el Observatorio de la Formación para el Empleo en el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE (pág. 122).**

Si bien ambos observatorios tienen ámbitos de actuación diferentes (el primero se dirige al mercado de trabajo, mientras que el segundo está centrado en la formación profesional), su actividad se dirige hacia objetivos comunes de prospección en las futuras necesidades del mercado laboral.

- ▶ **CORA: Asunción por el Estado de las funciones de los Observatorios de la Inmigración de las CC. AA. (pág. 122).**
- ▶ **CORA: Se propone la asunción de las funciones de los Observatorios de Madrid y el Comité Extremeño contra el racismo, xenofobia e intolerancia por la Secretaría General de Inmigración y Emigración (pág. 122).**
- ▶ **CORA: Se aprobará una nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (pág. 123).**
- ▶ **CORA: Se revisará la normativa en materia de permisos de trabajo y residencia a inmigrantes (pág. 124).**

Con el fin de implantar un permiso único que sustituya la autorización de trabajo por un informe de la autoridad laboral autonómica.

- ▶ **CORA: Se reformará la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (pág. 124).**

Con el fin de definir unos criterios comunes de integración de los inmigrantes y determinar el ámbito de actuación de cada una de las diferentes Administraciones Públicas.

- ▶ **CORA: El Ministerio de Industria, Energía y Turismo actualizará la base de datos centralizada de ayudas y subvenciones a las pymes, donde se recogerá toda la información en esta materia (pág. 126).**
- ▶ **CORA: Se transforma el vigente Observatorio de la PYME (órgano de consulta e información) en el Consejo Estatal de la PYME y el Emprendimiento (pág. 126).**
- ▶ **CORA: El Ministerio de Industria, Energía y Turismo propone la integración en el Instituto de Estudios Turísticos de Turespaña (IET) de los Observatorios de Turismo de Cataluña, Valencia y Baleares (pág. 126).**
- ▶ **CORA: El Ministerio de Industria, Energía y Turismo propone la racionalización de los entes autonómicos existentes en materia de energía y la integración de aquellos que dupliquen sus competencias con las realizadas por el IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía) (pág. 127).**
- ▶ **CORA: Se aprobará una nueva Ley General de Telecomunicaciones (pág. 127).**

Con diversas medidas para la efectividad del despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones, entre las que se destacan la mejora de la coordinación entre la AGE y las CC. AA.; la garantía de los derechos de los usuarios con carácter homogéneo; y la efectividad del control sobre las obligaciones que imponer a los operadores.

- ▶ **CORA: Se garantizará la coordinación de la AGE para otorgar ayudas al despliegue de infraestructuras de banda ancha en telecomunicaciones (pág. 127).**

Para evitar la duplicidad de convocatorias de ayudas por parte de las CC. AA.

- ▶ **CORA: Los recursos humanos y materiales de la AGE se pondrán a disposición de las CC. AA. para la inspección de aspectos técnicos en materia audiovisual competencia de aquellas (pág. 127).**
- ▶ **CORA: Racionalización de estructuras administrativas de las CC. AA. en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información (pág. 127).**

Adecuarán dichas estructuras administrativas autonómicas para clarificar el marco regulatorio existente e impulsar la unidad de mercado.
- ▶ **CORA: Asunción de las funciones de los Observatorios de la Sociedad de la Información presentes en las CC. AA. por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI) con los recursos necesarios (pág. 127).**
- ▶ **CORA: Se modificará la Ley de garantía para la unidad de mercado y, al mismo tiempo, se modificará la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información, para suprimir determinadas alusiones a las normas y competencias de las CC. AA. (pág. 128).**

Con el fin de ordenar el ejercicio de las competencias en materia de consumo por parte de las CC. AA.
- ▶ **CORA: Se derogarán las disposiciones estatales, autonómicas y locales limitativas de la admisión de certificados electrónicos, así como los procedimientos administrativos regulados en ellas (pág. 129).**
- ▶ **CORA: Se propone prestación por AEMET (Agencia Estatal de Meteorología) a las CC. AA. de los servicios meteorológicos hoy redundantes, lo que permitirá a aquellas prescindir de sus agencias (pág. 129).**
- ▶ **CORA: Se modificará la normativa de evaluación ambiental con el objeto principal de identificar el órgano sustantivo en materia medioambiental (pág. 130).**
- ▶ **CORA: Se implantará un sistema de reconocimiento mutuo de licencias de caza y pesca entre CC. AA. (pág. 130).**
- ▶ **CORA: Proyecto de tarjeta inteligente equina (pág. 130).**

Con el fin de sustituir los documentos que tienen que acompañar a los caballos en sus desplazamientos por una tarjeta inteligente.
- ▶ **CORA: Que el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) asuma todos los estudios de opinión y medición de actitudes sociopolíticas llevados a cabo por los organismos autonómicos (pág. 131).**
- ▶ **CORA: Que el Ministerio de Justicia asuma la convocatoria de subvenciones destinadas a actividades relacionadas con las víctimas de la guerra civil y del franquismo (pág. 131).**
- ▶ **CORA: Se promoverá la firma de convenios de colaboración con las CC. AA. con el objeto de que sea la CNC (Comisión Nacional de la Competencia) la que asuma las funciones de defensa de la competencia en su totalidad o,**

al menos, las correspondientes a la fase de resolución de los expedientes sancionadores (pág. 133).

- ▶ **CORA:** Se propone la ampliación del procedimiento de coordinación mediante la aplicación de muestras integradas a los ámbitos en los que existen duplicidades entre las investigaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) y las de las CC. AA. (Pág. 133).
- ▶ **CORA:** Se van a centralizar y eliminar las duplicidades en las encuestas que realiza la AGE, desde los trabajos de recogida hasta el tratamiento de la información y su difusión (pág. 133).
- ▶ **CORA:** Se promoverá la coordinación del ICEX (Entidad Pública Empresarial ICEX —Instituto Español de Comercio Exterior— España Exportación e Inversiones) con los entes de promoción exterior de las CC. AA. para el impulso de la internacionalización de sus actividades (pág. 133).
- ▶ **CORA:** Se instará a la elaboración de un plan conjunto para la consecución de contratos internacionales y la creación de un Comité de Coordinación en el que participen España Expansión Exterior, INECO (Ingeniería y Economía del Transporte), ISDEFE (Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España), TRAGSA (Empresa de Transformación Agraria) y FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) (pág. 134).
- ▶ **CORA:** Se recomienda la racionalización de observatorios autonómicos en ámbitos de economía, precios, mercados, logística, emprendedores, comercio, internacionalización, innovación, ciencia o tecnología en las áreas sectoriales del Ministerio de Economía y Competitividad (pág. 134).
- ▶ **CORA:** Se propone implementar una planificación conjunta en las políticas de violencia doméstica y que todo este proceso sea asumido por parte de la Comisión Interministerial de Igualdad de los asuntos de Violencia de Género (pág. 135).
- ▶ **CORA:** Se propone atribuir a las CC. AA. que lo soliciten la realización de las actividades de vacunación internacional en su ámbito territorial mediante encomiendas de gestión (pág. 136).
- ▶ **CORA:** Se propone dotar al Consejo de la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud de la regulación necesaria para la efectividad de esta en todo el ámbito del Estado (pág. 136).
- ▶ **CORA:** Se propone la unificación de criterios en la acreditación de los servicios de prevención de riesgos laborales y en la autorización de servicios de medicina del trabajo mediante la incorporación de una regulación en tal sentido dentro del Proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado (pág. 136).

- ▶ **CORA: Se propondrá a las CC. AA. que se incorporen a los Programas de Turismo y Termalismo Social del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales) (pág. 136).**

Para ampliar la oferta de plazas en determinados destinos e incrementar el número de beneficiarios de la correspondiente comunidad autónoma.

- ▶ **CORA: Se considera necesaria la fusión de los Observatorios del Sistema Nacional de Salud, de Salud de la Mujer, de Salud y Cambio Climático y para la prevención del tabaquismo en un único órgano, que se denominará «Observatorio Común del Sistema Nacional de Salud» (pág. 137).**
- ▶ **CORA: Se va a proponer a las CC. AA. la integración de los observatorios autonómicos de la infancia de Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia y País Vasco (pág. 137).**

Sus funciones serían asumidas por el Observatorio Público de la Infancia, dependiente de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia.

- ▶ **CORA: Se propone la supresión de los Observatorios de la Juventud de las CC. AA. de Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Murcia, Navarra y País Vasco (pág. 137).**

En cuanto que el Observatorio del INJUVE (Instituto de la Juventud) elabora ya estudios similares a nivel nacional.

- ▶ **CORA: Se propone la supresión de dos órganos colegiados: el Consejo Rector del Instituto de la Mujer y la Comisión Interministerial para el estudio de los asuntos con trascendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del SNS (Sistema Nacional de Salud) (pág. 137).**
- ▶ **CORA: Se propone conectar todos los centros docentes españoles a Internet por medio de fibra óptica (pág. 175).**

3. TRANSPARENCIA, ACCESIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- ▶ **TECLA 7. Accesibilidad cognitiva.**
- ▶ **TECLA 8. Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.**
- ▶ **TECLA 9. Revitalización de los mecanismos de participación.**
- ▶ **TECLA 10. Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.**
- ▶ **TECLA 11. Introducción de la transparencia en la regulación normativa.**
- ▶ **TECLA 12. Contabilidad analítica.**

- ▶ **CORA: Modificación de la LOPJ (Ley Orgánica del Poder Judicial) para encomendar a las CC. AA. que han asumido competencias en materia de Justicia la gestión de la jubilación del personal al servicio de la Administración de Justicia (pág. 106).**
- ▶ **CORA: Anteproyecto de Ley Orgánica de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público (pág. 75).**
 - ▶ Se integra el control de la deuda comercial en el principio de sostenibilidad financiera.
 - ▶ Con el fin de controlar la deuda comercial, se introduce el concepto de periodo medio de pago a proveedores (PMP) y se obliga a las Administraciones Públicas a publicarlo. La periodicidad se establecerá por orden del ministro de Hacienda.
 - ▶ El incumplimiento del promedio actúa como desencadenante de las medidas. Todas las Administraciones deben tener un plan de tesorería o un presupuesto monetario.
 - ▶ Se establece un sistema automático y progresivo de control ante el incumplimiento del PMP.

4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

► **TECLA 13. Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.**

► **CORA: Reforma de la normativa administrativa (pág. 72).**

Con el objetivo de dotarnos de un sistema de Derecho administrativo más claro, transparente y racional, se elaborarán dos disposiciones:

- Una que regule el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y comprenda también los aspectos no básicos de la estatal y donde se integren las disposiciones que disciplinen la Administración institucional.
- Otra reguladora del procedimiento administrativo, que integrará las reglas que gobiernan la relación de los ciudadanos con las Administraciones por medios electrónicos.

► **CORA: Guía de detección y prevención de duplicidades (pág. 93).**

► **CORA: Se propone elaborar unas pautas que sirvan de guía al gestor público para hacer un uso adecuado de la encomienda de gestión (pág. 195).**

Mediante la definición de las características y requisitos que debe reunir cada tipo de encomienda de gestión para un uso correcto de este instrumento jurídico.

► **CORA: Integración del procedimiento administrativo convencional y el procedimiento administrativo electrónico (pág. 148).**

► **CORA: Elaboración de un manual de reducción de cargas administrativas y mejora regulatoria para la AGE (pág. 148).**

► **CORA: Sustitución de trámites convencionales por electrónicos (págs. 153-157):**

- Generalizar la emisión de documentos sanitarios europeos sin desplazamiento a las oficinas.
- Cita previa del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).
- Informe para estar al corriente del pago de cuotas a la Seguridad Social.
- Fomento de la prestación de servicios personalizados por medios telemáticos, en particular los servicios RENO, CERO.

- Unificación y simplificación de los sistemas de identificación y autenticación no avanzados. Potenciación del uso de los certificados de empleado público.
- Extensión de la presentación electrónica obligatoria de declaraciones y otros documentos.
- Simplificación del procedimiento de homologación de vehículos.
- Comunicación telemática de externos y de arrendatario y conductor habitual al Registro de Vehículos.
- Cita previa electrónica en las Jefaturas de Tráfico.
- Implantación de un nuevo expediente judicial electrónico (NEJE) en la Audiencia Nacional (Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y Sala de lo Contencioso-Administrativo) y en la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.
- Tramitación electrónica de nacimientos y defunciones desde los centros sanitarios.
- Recetas de medicamentos que contengan estupefacientes.
- Receta electrónica interoperable del SNS.
- Creación de una base de datos de tarjeta sanitaria del SNS.
- Implantación de la Historia Clínica Digital interoperable (HCD).

➤ **CORA: Propuestas de la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes en materia de notificaciones (págs. 195-199):**

- Extender gradualmente la notificación electrónica obligatoria en todos los centros de la AGE.
- La gestión centralizada en el ámbito ministerial de las comunicaciones y notificaciones postales de todos sus centros directivos y organismos, para su producción y distribución.
- Se propone la extensión del uso de la sede electrónica de los centros para la notificación por comparecencia, en sustitución de la publicación en boletines oficiales y tableros de anuncios.
- Impulsar la publicación de la información para su acceso individualizado en la sede electrónica de manera que quien acceda a su información quede notificado.
- Se propone centralizar en un único punto las notificaciones de todas las Administraciones Públicas y potenciar su uso entre los ciudadanos, así como realizar los oportunos cambios normativos para lograr este objetivo.

➤ **CORA: Propuestas de la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes en relación con los convenios de colaboración (págs. 189-193):**

- Establecimiento de un marco normativo para los convenios de colaboración.
- Creación de un sistema de información de convenios de colaboración en el ámbito del sector público estatal.

- D Elaboración anual de un instrumento de planificación de convenios de colaboración.
- D **CORA: Confeccionar proyectos de simplificación administrativa (págs. 150-151).**
 - D Simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos relacionados con la gestión del dominio público hidráulico.
 - D Simplificación y reducción de cargas en procedimientos relacionados con la gestión del dominio público marítimo-terrestre.
 - D Simplificación y reducción de cargas en los procedimientos relacionados con la Autorización Ambiental Integrada.
 - D Aplicación de medidas de simplificación y reducción de cargas administrativas en materia de gestión de residuos.
 - D Simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos de evaluación ambiental.
 - D Simplificación y reducción de cargas administrativas en materia de responsabilidad ambiental.
- D **CORA: Apoyo a la empresa y a la inversión: reducción de trabas y apoyo a la I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) (págs. 157-160).**
 - D Revisión del umbral de trescientos metros cuadrados para establecimientos comerciales.
 - D Participación de las oficinas consulares en la obtención del NIF (número de identificación fiscal) y certificado electrónico por los no residentes.
 - D Simplificación administrativa en la contratación pública en los trámites de contratación previstos actualmente para facilitar el acceso de las empresas —especialmente pymes— a la contratación pública.
 - D Simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa: reducción de tiempos y costes en la creación de empresas.
 - D Simplificación de la evaluación científico-técnica de proyectos y otras ayudas de fomento de la investigación.

5. MODELO ORGANIZATIVO

- ▶ **TECLA 14. Orientación al gobierno estratégico.**
- ▶ **TECLA 15. Mejora del diseño de políticas públicas.**

- ▶ **CORA: Propuestas de la Subcomisión de Administración Institucional (págs. 217-219):**
 - ▶ **Nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.**
Reformar el actual marco normativo regulador de los entes del sector público sustituyendo las diversas clasificaciones de entes públicos por una sola que contenga una precisa delimitación y una visión integrada de los diferentes tipos actualmente existentes.
 - ▶ **Regulación, coordinación e integración del Inventario de Entes del Sector Público Estatal y de los inventarios de entes de los sectores autonómico y local.**
- ▶ **CORA: Modificación de la regulación de los entes del sector público administrativo (pág. 229).**
Establecer criterios identificativos de cada tipo de ente y que se han de cumplir para la creación o mantenimiento de un organismo público.
- ▶ **CORA: Reforma de la regulación de los consorcios interadministrativos (pág. 230).**
- ▶ **CORA: Reordenación de los organismos que forman el sector público administrativo (pág. 230).**
Existen determinadas situaciones y estructuras orgánicas cuya actividad deberá ser revisada a partir de un plan de viabilidad y con vistas a precisar plazos concretos de actuación.
- ▶ **CORA: Modificación de la regulación de los entes del sector público empresarial (pág. 238).**
La necesaria concreción de las entidades públicas empresariales debiera abordar las peculiaridades del servicio público que prestan, las potestades públicas que pueden desempeñar, su régimen de financiación e ingresos de Derecho público y el hecho de que con frecuencia ejercen su actividad sobre bienes de dominio público.
- ▶ **CORA: Reordenación de los organismos que forman el sector público empresarial (pág. 239).**

► **CORA: Modificación de la regulación de las fundaciones del sector público (pág. 248).**

El contenido de la actual regulación de las fundaciones, por lo que se refiere a la justificación, creación, funcionamiento y liquidación, es claramente insuficiente, tanto por su parquedad como por no ajustarse a la actividad que en la actualidad desarrollan un número significativo de fundaciones públicas.

► **CORA: Reordenación de las fundaciones del sector público (pág. 250).**

► **CORA: Implantación de una ventanilla única para el comercio exterior (pág. 151).**

► **CORA: Se pretende la centralización de contratos de servicios y suministros (págs. 182-185).**

Optando por un nuevo modelo de organización de la contratación y por la centralización de la compra de espacios en medios de comunicación.

► **CORA: Se aprobará una nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (pág. 123).**

Que establecerá un nuevo marco organizativo y dará lugar a actuaciones complementarias bilaterales con las CC. AA. que hayan asumido traspasos de la función pública inspectora.

► **CORA: Propuestas de la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes (págs. 171-177):**

► **Se propone que el IEF ceda el uso temporal de varios espacios de sus instalaciones a CECO (Centro de Estudios Económicos y Comerciales).**

Asimismo, se acuerda la utilización conjunta de parte de la superficie de sus instalaciones y oficinas para que tanto CECO como el IEF desarrollen su actividad lectiva y administrativa asociada a esta.

► **Para incrementar la eficiencia en la gestión de las TIC en la AGE, se debe evolucionar hacia modelos de prestación de servicios y despliegues de infraestructuras comunes que agreguen la demanda de estos.**

Huyendo del modelo de silos utilizado hasta ahora. La consolidación afectaría a comunicaciones y redes y centros de procesamiento de datos (CPD).

► **Gestión centralizada de puestos de trabajo y dispositivos periféricos y homogeneización de aplicaciones y equipamiento para distintos perfiles de usuarios.**

► **Definición de un catálogo de servicios comunes de Administración electrónica de provisión centralizada. Unificación de los sistemas de publicación web de la AGE.**

► **Creación, dentro de la prevista nueva agencia centralizadora de servicios horizontales e infraestructuras TIC, de un departamento específico, especializado en estudios de mercado, análisis**

de tendencias y definición del alcance de necesidades, para su traslado a la Dirección General de Patrimonio del Estado, que ejecutará las compras.

- ▮ **Creación de la figura del *CIO* (*Chief Information Officer*) como máximo responsable de la AGE en el ámbito de las TIC.**

Para liderar el proceso de cambio y articular una política de gobierno en TIC para la AGE.

- ▮ **Diseño de una agencia como organismo encargado de consolidar y desarrollar un catálogo de servicios horizontales e infraestructuras para la prestación de los servicios TIC comunes a toda la Administración.**
- ▮ **En el nuevo modelo propuesto, el responsable de la elaboración de la estrategia AGE será el *CIO*.**

La diseñaría con el Consejo Rector (formado por el *CIO* de la AGE, que lo preside, y por cada uno de los *CIO* de los ministerios y de los grandes centros gestores de TIC de la AGE).

- ▮ **Hay que implantar mecanismos de incremento de la eficiencia en los desarrollos sectoriales TIC.**
- ▮ **Se debe hacer una encomienda general a la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda (FNMT-RCM) para la prestación de servicios de certificación electrónica a la AGE.**
- ▮ **Se debe hacer un cambio en el modelo de gestión del patrimonio inmobiliario del Estado (pág. 177).**

La situación del patrimonio inmobiliario del Estado a comienzos del 2012 podía caracterizarse, de forma resumida, por las siguientes notas: falta de información precisa y actualizada, elevada dispersión de sedes, elevados costes de arrendamiento, reducidos niveles de ocupación y patrimonio sin utilizar.

- ▮ **CORA: Restructuración del sector público empresarial y fundacional (pág. 79).**

Siguiendo las líneas básicas planteadas por la Subcomisión de Administración Institucional y de acuerdo con los planes de ajuste de supresiones y restructuración.

- ▮ **CORA: Propuestas de la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes en materia de tesorería (págs. 179-182):**

- ▮ Centralización del pago de nóminas.
- ▮ Centralización de las cuentas de tesorería.
- ▮ Mejora de los mecanismos de recaudación de ingresos tributarios y no tributarios.
- ▮ Mejor adaptación del calendario de ingresos al de pagos de la AGE.
- ▮ Evitar la acumulación de excedentes de tesorería de las entidades del sector público estatal.

- ▶ Consignación en delitos contra la Hacienda Pública (DCHP).
- ▶ Implantación de la oficina virtual de la Caja General de Depósitos.
- ▶ **CORA: Mejora de los servicios horizontales de Administración electrónica (págs. 152-153):**
 - ▶ **Potenciación de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID).**
Como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración.
 - ▶ **Puesta en funcionamiento del Registro Electrónico de Apoderamientos (REA) y potenciación de su uso por los departamentos y organismos de la AGE.**
 - ▶ **Extensión de la imagen institucional a los documentos electrónicos y ofimáticos elaborados en el ámbito de la AGE.**
 - ▶ **Tablón de Edictos Único de las Administraciones Públicas.**
Que se centralizaría en un emplazamiento electrónico único —que podría hallarse en la sede electrónica del Boletín Oficial del Estado—.
 - ▶ **Impulso del sistema de subastas electrónicas: aplicación de subastas del BOE - Portal de Subastas Judiciales.**

6. MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA

- ▶ **TECLA 16. Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.**
- ▶ **TECLA 17. Adecuación del acceso a la función pública.**
- ▶ **TECLA 18. Normalizar en competencias la línea media de la Administración Pública.**
- ▶ **TECLA 19. Provisión por el directivo profesional de su equipo de trabajo.**
- ▶ **TECLA 20. Prestigiar la función pública.**

▶ **CORA: Se suprimirán los Tribunales Delegados (pág. 107).**

En aquellas pruebas en las que realizan funciones meramente administrativas que puedan desarrollarse por cualquier órgano de esta naturaleza de la Administración autonómica.

▶ **CORA: Medidas estratégicas en materia de empleo público (págs. 82-86).**

Entre estas actuaciones estratégicas, que, con una o ambas vertientes (normativa o de gestión), deben llevarse a efecto, cabe señalar las siguientes:

- ▶ Establecimiento de pautas sobre la determinación del régimen jurídico del personal que participa en la prestación de los servicios públicos.
- ▶ Redefinición de los elementos de ordenación del empleo público.
- ▶ Reconsideración del personal eventual.
- ▶ Redefinición del puesto de trabajo.
- ▶ Mayor vinculación entre la planificación de recursos humanos y la estrategia y políticas públicas de la AGE y diseño de herramientas de medición de cargas de trabajo que faciliten la asignación eficiente de recursos humanos.
- ▶ Movilidad interna y movilidad interadministrativa.
- ▶ Mejora de los sistemas de información.
- ▶ Evaluación del desempeño.
- ▶ La formación como factor relevante para el cambio y la reforma de la AGE.

7. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

► **TECLA 21. Plan Integrado de Evaluación.**

► **TECLA 22. Supervisión independiente de la calidad y la gestión.**

► **CORA: Propuestas de la Subcomisión de Administración Institucional (págs. 217-219):**

► **Nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.**

Se aprecia la necesidad de reformar el actual marco normativo regulador de los entes del sector público sustituyendo las diversas clasificaciones de entes públicos por una sola que contenga una precisa delimitación y una visión integrada de los diferentes tipos actualmente existentes.

► **Seguimiento y evaluación de los entes del sector público estatal.**

Se debe implantar un esquema integrado de evaluación y supervisión independiente de los organismos públicos, alejado de los intereses de los gestores y con capacidad técnica para aplicar criterios objetivos rigurosos. Este proceso evaluador se extendería tanto a los organismos públicos del sector administrativo como a los de los sectores empresarial y fundacional, incluidas las sociedades mercantiles.

► **CORA: Modificación de la metodología de elaboración de los capítulos 2 y 6 de los presupuestos generales del Estado (pág. 69).**

En la actualidad, estos capítulos se presupuestan observando las necesidades previstas para el ejercicio, los objetivos de estabilidad presupuestaria remitidos por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el grado de ejecución del ejercicio anterior, sin que se haga un análisis metodológico partida por partida sobre si el gasto propuesto es el óptimo para la necesidad por satisfacer.

Se recomienda introducir en la metodología de elaboración de los presupuestos, que cuantifica los créditos de dichos capítulos, medidas con los estándares más eficientes, que se deduzcan bien de las mejores prácticas observadas, bien de un análisis teórico que optimice la obtención de valor de los recursos económicos utilizados.

- **CORA: Planificación conjunta. Diagnosticar problemas y establecer objetivos de forma compartida (pág. 95).**

En este sentido, deben establecerse mecanismos para integrar en la planificación conjunta a todas las CC. AA. Afectadas para superar el problema derivado de la limitación de la eficacia vinculante de los planes a los miembros de las conferencias sectoriales que los suscriben.

- **CORA: Se definirá un nuevo sistema de programación, seguimiento y evaluación del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), que, a partir de unos objetivos comunes para el Estado y las CC. AA., simplifique y vertebral todos los planes anuales de empleo (pág. 120).**

8. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN BASADAS EN LAS TIC

- ▶ **TECLA 23.** **Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.**
- ▶ **TECLA 24.** **Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.**
- ▶ **TECLA 25.** **Supervisión independiente de la calidad y la gestión.**

▶ **CORA: Creación de la Central de Información (pág. 81).**

En el ámbito de la AGE existe una gran dispersión en las fuentes de información pública en materia presupuestaria, financiera y económica, con diferentes criterios a la hora de dar acceso a la información y la forma de ofrecerla. Todo esto dificulta su consumo final, ya que no se localizan los datos —en ocasiones porque ni siquiera están disponibles— o es difícil tratarlos.

▶ **CORA: Se procederá a la redefinición del SISPE (Sistema de Información del Servicio Público de Empleo) (pág. 120).**

Con el fin de mejorar el seguimiento y la evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo y coordinar la información, aunque en primer lugar se definirá un nuevo sistema de programación, seguimiento y evaluación del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) que, a partir de unos objetivos comunes para el Estado y las CC. AA., simplifique y vertebral todos los planes anuales de empleo.

▶ **CORA: Atención al ciudadano (págs. 160-162).**

- ▶ Establecer un Punto de Acceso General (PAG) como portal de entrada del ciudadano a las Administraciones Públicas y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de las Administraciones y la realización de trámites y servicios más relevantes.
- ▶ Extensión del servicio de teléfono 060 a todas las Administraciones Públicas y centralización de los números de teléfono de atención al ciudadano 901, 902 y geográficos de los diferentes departamentos y organismos en la plataforma de telefonía «en la nube» de la Red 060.
- ▶ Eliminación de la autorización previa de las actividades de formación deportiva, promovidas por las Federaciones Deportivas españolas o autonómicas.
- ▶ Desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social. El proyecto pretende

transformar el actual modelo de atención del Instituto Nacional de la Seguridad Social, basado en la atención presencial, incorporando como una opción efectiva el canal telemático.

- ▶ Ampliación del acceso a la información sobre el derecho a su futura jubilación a los mayores de cincuenta años.
- ▶ Informatización de la oficina electrónica de información y asistencia a víctimas del terrorismo.
- ▶ Establecimiento y ampliación del «BOE a la carta».

▶ **CORA: Codificación del Derecho (pág. 70).**

Ante la necesidad de abordar cuanto antes el proceso de revisión y simplificación normativa con el fin de impulsar cuanto antes en el ámbito de la AGE la elaboración de textos refundidos sobre las materias que hayan sufrido muchas modificaciones normativas.

▶ **CORA: Anteproyecto de Ley de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable (pág. 77).**

▶ **CORA: Registros y base de datos (pág. 97).**

▶ **CORA: Instrumento de planificación conjunta en el ámbito de las tecnologías (pág. 105).**

Para el establecimiento de las bases y estándares de compatibilidad de los sistemas informáticos que se utilicen en la Administración de Justicia, lo que permitirá una planificación conjunta en el ámbito de las tecnologías y garantizar la necesaria compatibilidad e interoperabilidad entre los distintos sistemas de gestión procesal.

▶ **CORA: Implantación efectiva de un Registro Único de Fundaciones de competencia estatal (pág. 106).**

▶ **CORA: El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas celebrará acuerdos con las CC. AA. para que la publicación de las licitaciones se produzca solo en la Plataforma de Contratación del Sector Público (pág. 109).**

▶ **CORA: El INAP ha diseñado un repositorio de cursos *online* cuyo objetivo es que las diferentes escuelas e institutos de Administración Pública compartan sus recursos mediante un sistema tecnológico para la gestión del conocimiento que esté centralizado y sea accesible para todas las CC. AA. (pág. 110).**

Asimismo, con el objeto de evitar duplicidades en el ámbito formativo, el INAP ha desarrollado una plataforma de autoformación única y centralizada de cursos masivos *online* en abierto (MOOC) para todas las Administraciones Públicas.

▶ **CORA: Se va a invitar a todas las CC. AA. a que utilicen, total o parcialmente, los servicios de certificación electrónicos a cargo de la AGE (pág. 110).**

▶ **CORA: Se pondrá en marcha el Portal Único de Empleo (pág. 121).**

▶ **CORA: Reforma de la Ley de subvenciones (pág. 73).**

Una modificación de la Ley de subvenciones encaminada a potenciar los mecanismos de comunicación entre las Administraciones con el reforzamiento de los controles actualmente existentes (pág. 98).

► **CORA: Diseño e implantación de sistemas de medición de la productividad/eficiencia en las organizaciones administrativas (pág. 68).**

En primer lugar, se establecerán métodos de medición del tiempo empleado en la tramitación de los expedientes o de evaluación comparativas de la capacidad de actividad en aquellas unidades que lo permitan y, subsidiariamente y en el resto, métodos normalizados de objetivos e indicadores.

► **CORA: Formación de los empleados públicos (pág. 170).**

Se propone que desde el INAP se preste formación vía electrónica a todos los departamentos ministeriales relativa a los módulos comunes.

► **CORA: En materia de indemnizaciones por razón del servicio, se considera necesario que se publiquen unas instrucciones sobre criterios de austeridad en materia de viajes de trabajo (pág. 171).**

Comunes para todos los empleados públicos, de modo que se homologue las condiciones.

► **CORA: Se propone una gestión centralizada de servicios de contratación (págs. 186-188).**

A través de una plataforma de contratación más completa que la actual, que permita la integración efectiva de todos los órganos de contratación, además de facilitar una mejor información al Tribunal de Cuentas.

► **CORA: Se modificará la LCSP (pág. 108).**

Con el objeto de unificar los Registros de Licitadores y Empresas Clasificadas de las CC. AA. para contar con un único Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.

► **CORA: Se establecerán mecanismos que garanticen que el CTT nacional disponga de todas las soluciones contenidas en los CTT de las CC. AA. (pág. 110).**

Así como medidas que garanticen el correcto aprovechamiento de estos recursos.

9. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- **TECLA 26. Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.**
- **TECLA 27. Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.**

«La CORA ha desarrollado sus trabajos en colaboración con la sociedad. Se constituyó un Consejo Asesor en el que estuvieron representados el Defensor del Pueblo, las organizaciones empresariales y representativas de empleados públicos (CC. OO., UGT, CSIF, FEDECA, CEOE-CEPYME), el Consejo de Consumidores y Usuarios, la Asociación de Trabajadores Autónomos, el Instituto de Empresa Familiar, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y la Asociación Española de Empresas de Consultoría, cuyas valiosas aportaciones han servido para elaborar numerosas propuestas. Asimismo, se abrió un buzón de participación ciudadana a través del cual se han recibido 2 239 sugerencias en materia de duplicidades y simplificación administrativa, que igualmente se han mostrado muy útiles para detectar materias susceptibles de mejora» (CORA, 2013: 11).

10. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

- ▶ **TECLA 28.** Impulso político de las conferencias sectoriales.
- ▶ **TECLA 29.** Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad institucional.
- ▶ **TECLA 30.** Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
- ▶ **TECLA 31.** Evolución de la Conferencia de Presidentes.
- ▶ **TECLA 32.** Subvenciones del Estado a las comunidades autónomas.

▶ **CORA: Creación de la Conferencia Sectorial de Protección Civil (pág. 111).**

Se procederá a la supresión de las Unidades de Apoyo ante Desastres (UAD), pues ya no tienen espacio interno de actuación desde la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME).

▶ **CORA: Convenio marco de colaboración en la gestión de emergencias entre el Ministerio del Interior y las consejerías competentes en materia de Protección Civil (pág. 111).**

Se propone la movilización de equipos y medios de actuación de una comunidad autónoma para atender una situación de emergencia en otra comunidad autónoma.

▶ **CORA: Creación de la Conferencia Sectorial de Tráfico y Seguridad Vial para la planificación conjunta Estado y CC. AA. y como órgano de cooperación (pág. 113).**

▶ **CORA: Se elevará a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales la propuesta de eliminación de sus observatorios de ámbito territorial (pág. 122).**

▶ **CORA: Se planteará en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales que las CC. AA. de Castilla y León, Galicia e Islas Baleares eliminen sus Observatorios de la Negociación Colectiva de ámbito autonómico y que sus funciones sean asumidas por el estatal (pág. 122).**

▶ **CORA: Se reforzarán los mecanismos de coordinación existentes en materia de planificación turística entre el Estado y las CC. AA. (pág. 126).**

En concreto, en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Turismo, para potenciar la coordinación de las correspondientes planificaciones en materia de turismo.

▶ **CORA: Se establecerá un procedimiento único de autorización de las contribuciones a organismos internacionales y se creará una instancia interministerial responsable de la definición de esta política de cuotas (pág. 104).**

En el que necesariamente deban informar los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación y de Hacienda y Administraciones Públicas, de forma que se pueda conocer con claridad el alcance temporal cualitativo y cuantitativo de los compromisos adquiridos por España en cada contribución.

► **CORA: Modificación de la legislación para la cesión gratuita a ayuntamientos de tramos de carreteras del Estado que sean travesías urbanas (pág. 114).**

Se compartirán con las CC. AA. inmuebles, laboratorios, talleres y parques de maquinaria, que podrán ser así objeto de un óptimo aprovechamiento.

► **CORA: Se propone la delegación de competencias a Ceuta y Melilla en materia de servicios sociales básicos de ayuda a domicilio, teleasistencia, así como subvenciones y dependencia (pág. 136).**

► **CORA: Propuestas de la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes en relación con los convenios de colaboración (págs. 189-193):**

► **Establecimiento de un marco normativo para los convenios de colaboración.**

Resultaría conveniente aprobar una norma que regulara el régimen jurídico de los convenios de colaboración, así como el procedimiento para su tramitación, en particular, si conllevan coste económico para el sector público estatal.

► **Creación de un sistema de información de convenios de colaboración en el ámbito del sector público estatal.**

Se propone la creación de una base de datos del sector público estatal. De este modo, se dispondría de un instrumento que facilitaría el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, sin añadir carga administrativa.

► **Elaboración anual de un instrumento de planificación de convenios de colaboración.**

Que permitiera ordenar los objetivos y efectos que se pretenden conseguir con los convenios, tanto para aquellos que no tienen contenido económico como para mejorar la eficiencia.

► **CORA: Regulación, coordinación e integración del Inventario de Entes del Sector Público Estatal y de los inventarios de entes de los sectores autonómico y local (pág. 219).**

Con el fin de permitir que las diferentes Administraciones conozcan de forma completa y segura la forma en que se organizan los servicios públicos en otras Administraciones y las funciones exactas que desarrollan, sobre todo cuando inciden en sus competencias propias.

► **CORA: Planificación conjunta entre Estado y CC. AA. en materia de asistencia a víctimas del terrorismo (pág. 111).**

La finalidad será evaluar los distintos programas de subvenciones, convenios con entidades de apoyo al colectivo de víctimas del terrorismo, así como las ayudas, con el objetivo de optimizar los recursos destinados a tal fin.

INFORME EJECUTIVO



1. TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN

Es más necesaria que nunca una reflexión sobre la finalidad de la Administración Pública, sobre su misión y sus objetivos.

El resultado más evidente y profundo de los cambios producidos en las últimas décadas para la Administración Pública es la intensa pérdida de su legitimidad, que se produce incluso cuando mejoran sus resultados y cuando los decisores públicos hacen esfuerzos reales de alinear sus iniciativas con los referentes declarados por los ciudadanos.

Para superar la falta de legitimidad, la Administración debe resolver, entre otras, las siguientes contradicciones: garantizar la cohesión social, lo que implica un creciente gasto público a la vez que debe aplicar políticas de contención de este; lograr la aceptación social de los nuevos cambios y compartir su consecución con una serie de agentes que pueden no responsabilizarse de sus resultados; y legitimarse por el cumplimiento de la ley o por los resultados.

Es necesario transcender la visión instrumental de la Administración y concebirla en su papel político como marco, como la «arena» en la que actúan los distintos intereses políticos, sociales y económicos, pero también como un actor institucional complejo que incide en el sistema político de una manera singular, ya que con cierta frecuencia se encuentra en una posición dominante sobre la mayoría de los actores que intervienen en el proceso político. Además, y fundamentalmente, dada su posición en el sistema político-institucional, su misión esencial es lograr la integración y el equilibrio social, lo que realiza siguiendo las directrices políticas, que quedan «tamizadas» por los aspectos organizativos e institucionales y por los intereses de los integrantes profesionales de cada Administración interviniente.

La Administración Pública, además de implementar y ejecutar las decisiones y de adaptarlas a su entorno, construye ciudadanía y también transmite unos determinados valores, creencias, normas, racionalizaciones y símbolos que mantienen la integración y el equilibrio del sistema y ordena el espacio de convivencia de acuerdo con los principios dominantes de cada ideología o enfoque teórico; esta actividad de la Administración Pública es una verdadera **política cultura** que emana del **centro político**.

2. DESAFECCIÓN POLÍTICA

La crisis desempeña un papel fundamental en la desafección política. La situación económica es percibida por más del 90 % de los ciudadanos como mala o

muy mala. La situación política es percibida como mala o muy mala por casi el 75 %. La clase política y los partidos son vistos por los ciudadanos como uno de los principales problemas.

La lucha contra la corrupción política es el segundo objetivo más importante (Barómetro del CIS. Enero del 2013). Diferentes estudios señalan a la corrupción política y al desplazamiento de la toma de decisiones fuera del ámbito nacional como los principales detonantes de la desafección.

Las teas de transformación de la Administración propuestas son:

- ▶ **Promover la probidad del poder político.** El reforzamiento de los principios éticos en la política y la introducción de un nuevo estilo de gobernar conllevarían el logro de mayor legitimidad política, mayor confianza política y social y una mejor opinión de las instituciones públicas y de sus integrantes por los ciudadanos.
- ▶ **Responsabilidad de los cargos electos.** Se logra una mejora en la calidad de las propuestas electorales y de los representantes públicos, además de reforzar la seriedad en las propuestas de los partidos. El efecto buscado es una mayor calidad y control democrático, un mayor control de los ciudadanos sobre sus representantes y la reducción de la desafección ciudadana.
- ▶ **Dotar a la población de conocimientos básicos de economía y finanzas.** Evitar situaciones de abuso de las entidades financieras y permitir a los ciudadanos tomar decisiones de manera consciente y responsable.
- ▶ **Fortalecimiento de las líneas de formación de dirigentes políticos.** Contribuir a la capacitación y mejora del desempeño de las personas en puestos de responsabilidad política favoreciendo el consenso, la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

3. PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Es preciso un acuerdo general entre los representantes públicos sobre el núcleo esencial garantizado de bienes y servicios que debe proveer la Administración Pública a los ciudadanos y sobre la misión de la Administración Pública, y alcanzar acuerdos sobre qué objetivos estratégicos debe conseguir dicha provisión de bienes y servicios.

Es necesario cierto grado de cohesión y armonización en la prestación de los servicios que inciden principalmente en la calidad de vida de la población y que son sustantivos en el logro efectivo de los principios de igualdad y solidaridad.

Las teclas de transformación de la Administración propuestas son:

- **Determinar el núcleo esencial de servicios de la Administración Pública.** Se busca ofrecer objetivos estratégicos claros a los empleados públicos, que son los que implementan la provisión y los servicios de la Administración Pública a los ciudadanos. Estos objetivos permiten identificar los indicadores para evaluar la calidad de la provisión y de los servicios. Además, facilita mostrar el liderazgo de los líderes políticos que buscan un objetivo futuro común. Finalmente, se trata de garantizar las oportunidades para las generaciones futuras.
- **Carteras comunes de servicios.** Garantizar la cohesión social y la igualdad de oportunidades mediante acuerdo entre los distintos niveles gubernamentales, además de hacer efectivos los principios de igualdad y solidaridad.

4. TRANSPARENCIA, ACCESIBILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La sociedad española ha avanzado mucho en los últimos años en la inclusión de todas las personas y la Administración y los poderes públicos han realizado importantes esfuerzos para hacer esta realidad posible. La igualdad de oportunidades y la accesibilidad universal se incluyen en toda política actual. A pesar de los logros alcanzados, todavía persisten numerosas barreras que impiden que la sociedad pueda aprovecharse del talento de las personas con diversidad funcional intelectual.

Es necesario potenciar la participación de los ciudadanos en el gobierno y la deliberación en la formación de la opinión política entendiendo a la ciudadanía en términos de participación y no solo como titular de derechos. Para ello se deben implementar canales activos de participación ciudadana en los que se formen ciudadanos codecisores, coresponsables y coevaluadores de las políticas públicas.

España se encuentra por debajo de la media de la OCDE en relación con la planificación estratégica y la implicación de expertos externos independientes a la hora de alimentar esa planificación. No existen apenas objetivos cuantificados ni una determinación real de las prioridades o la asignación de los recursos escasos a estas.

La rendición de cuentas debe ser una obligación de los poderes públicos en los sistemas democráticos. Se entiende que la rendición de cuentas está compuesta al menos de dos elementos: *answerability* (obligación de los políticos y

funcionarios de informar y justificar sus acciones) y *enforcement* (capacidad de sanción a la que pueden ser sometidos políticos y funcionarios). Se define la relación entre los actores en que el primero debe informar, explicar y justificar su actuación ante el segundo, que debe deliberar, evaluar y, en su caso, sancionar la conducta del primero. Se puede introducir un tercer elemento, *receptiveness* (capacidad de los funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos en la rendición de cuentas).

La rendición de cuentas es uno de los puntos débiles de nuestro sistema político. El informe de buen gobierno del Banco Mundial, del 2013, dentro del apartado Voice and Accountability, sitúa a España en el puesto catorce de veinte. El Índice de Democracia, elaborado por *Economist Intelligence Unit*, sitúa en el 2013 a España en el puesto veintidós y veinticinco de comportamiento gubernamental y participación política, respectivamente.

Deficiencias del sistema. Ininteligibilidad: es casi imposible rastrear la políticas y sus resultados, incluso por responsables públicos. Esterilización: los recursos destinados a rendición de cuentas se dispersan por no contar con el marco adecuado. Lagunas: mecanismos diseñados aisladamente y no como sistema.

La Administración debe lograr el equilibrio y la armonización entre los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. Asimismo, debe fomentar una cultura administrativa orientada hacia una gestión profesional y responsable que ponga el acento en los resultados, incluyendo la transparencia como criterio general de la actuación pública. En este sentido, los sistemas de contabilidad analítica permiten determinar y conocer el coste de los servicios prestados por las entidades públicas. La implementación de la contabilidad analítica permite poner a disposición del ciudadano la información sobre la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia.

Las teclas de transformación de la Administración propuestas son:

- **Accesibilidad cognitiva.** La mejora de la accesibilidad cognitiva mediante actuaciones como la Lectura fácil y el Lenguaje sencillo o la utilización del mayor número de formatos de comunicación complementarios (visual, audio, multigráfico) permitirán una mayor participación y una mejor integración en la sociedad, fundamentalmente de las personas mayores, extranjeras y con diversidad funcional intelectual. A la vez, se facilitará la incorporación del mayor talento posible a la sociedad, ya que en estos momentos se pierde, por ejemplo, por la pervivencia de barreras cognitivas.
- **Ley de rendimiento del sector público y rendición de cuentas.** Transformar desde dentro las Administraciones Públicas, centrarlas en la creación de valor público, un acertado diagnóstico de los costes del

servicio público y la producción de indicadores que muestren su rendimiento y potencien la transparencia y la rendición de cuentas. Además, las memorias de rendición de cuentas previstas en esa futura ley permitirían generalizar la cultura de la medición y el análisis de las consecuencias de la acción pública.

- ▶ **Revitalización de los mecanismos de participación.** En un escenario a medio y largo plazo, las asociaciones, en general, y los ciudadanos, en particular, han de participar de manera efectiva en la toma de decisiones públicas y en su rendición de cuentas.
- ▶ **Extensión del ámbito del Tribunal de Cuentas.** Lograr que el Tribunal de Cuentas no solo sea el órgano supremo fiscalizador de las cuentas del Estado y del enjuiciamiento de la responsabilidad contable y el control de las finanzas de los partidos y los procesos electorales, sino que participe de forma activa en el control de la economía, la eficiencia y eficacia del sector público.
- ▶ **Introducción de la transparencia en la regulación normativa.** Tanto la exposición de motivos o el preámbulo como el articulado de las leyes marcarán los hitos para la medición del acceso a la información, la transparencia, la contrastación de la actuación pública y la rendición de cuentas. A tales efectos, será de gran utilidad el establecimiento de indicadores y estándares de actuación.
- ▶ **Contabilidad analítica.** Poner a disposición del ciudadano no solo la información sobre ejecución presupuestaria, sino sobre el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia que deben regir la actividad pública. Debe permitir, asimismo, una mejora en los procesos de adopción de decisiones.

5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El marco normativo de la Administración Pública sigue teniendo como principal referente de rango legal la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, Ley 30/92, de 26 de noviembre, que contiene algunos malos hábitos burocráticos, entre los que destacan la excesiva impersonalidad; la indiferencia ante el variado casuismo; y una comprensión aparentemente garantista de los procedimientos que evidencia fallas sustantivas relevantes, como el fortalecimiento insuficiente de la objetividad en el régimen de abstención y recusación, el cumplimiento relativo de la exigencia de contradicción y la regulación deficiente de las fases probatorias.

A pesar de las diferentes interpretaciones y sucesivas reformas, existen preceptos de esta norma que se encuentran agotados, como las relaciones interadministrativas, el régimen de abstención y recusación y los derechos de los ciudadanos. La reforma mediante la Ley 4/1999 se limitó a corregir los errores más graves, como el régimen del silencio administrativo, replantear los recursos administrativos o cambiar la regulación de la responsabilidad.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, es en buena medida una ley de procedimiento paralela por su identidad de contenidos: derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración por medios electrónicos; los registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas; la gestión electrónica de los procedimientos; régimen de órganos colegiados por medios electrónicos; uso de lenguas oficiales, etc., asuntos también tratados por la Ley 30/1992.

La cultura administrativa en nuestro país presenta, entre sus aspectos más negativos, una tendencia a interpretar los plazos de tramitación de los asuntos y resolución de los procedimientos administrativos como márgenes temporales que deben ser agotados más que como límites que no deben ser superados. La burocracia presenta una nula capacidad de permeabilidad a las transformaciones en el concepto de tiempo características de las sociedades posindustriales avanzadas del siglo xxi.

La tecla de transformación de la Administración propuesta es:

- **Incentivación del comportamiento adecuado de los empleados públicos.** La localización de responsabilidades individuales, planteada en positivo (como mecanismo para reconocer e incentivar los comportamientos adecuados), podría transformar una cultura de disolución de responsabilidades, así como evitar la percepción negativa de que, cuando algo falla, todos los empleados son responsables.

6. MODELO ORGANIZATIVO

La reforma estructural de la Administración Pública requiere también de una reformulación profunda de la dimensión organizativa del poder ejecutivo, ya que este tiene un importante impacto en la elaboración eficaz y eficiente de las políticas públicas.

Esta dimensión organizativa se refiere al número y competencias de los ministerios, a la reflexión sobre sus órganos comunes, a la necesidad de re-centralizar determinadas funciones y actividades, a la necesidad de aunar

la dirección estratégica en el ámbito político y a dotar de mayor estabilidad institucional el ámbito administrativo.

Este modelo se ha implementado con éxito en algunos países de la OCDE y en las instituciones de la Unión Europea, pues conciben a los ministerios como áreas de gestión gubernamental y no como estructuras departamentales.

Las teclas de transformación de la Administración propuestas son:

- ▮ **Orientación al gobierno estratégico.** Fomentar el desarrollo de una gobernanza estratégica que permita a los poderes públicos priorizar objetivos, planificar actuaciones, implementar con eficacia las políticas y rendir cuentas ante los ciudadanos.
- ▮ **Mejora del diseño de políticas públicas.** El cambio en el modelo organizativo de la dirección gubernamental y administrativa ocupa un lugar particularmente central, pues es capaz de incidir simultáneamente en, entre otros, los objetivos de eficacia, eficiencia y legitimidad de las políticas públicas.

7. MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA

Los ciudadanos tienen una imagen de los empleados públicos que no se corresponde con el trabajo, dedicación y, en muchas ocasiones, sacrificio de la inmensa mayoría de los funcionarios y trabajadores de la Administración española. Es preciso trascender su actuación de meros prestadores de servicios y situarlos en su verdadera naturaleza: garantes de los derechos y libertades de sus conciudadanos.

El estatuto funcional que actualmente existe, si bien garantiza una Administración Pública profesionalizada y sirve de estabilizador en tiempos de mudanza política, constituye también una pesada carga en tiempos de crisis económica que impide el ajuste del número de empleados en periodos de recesión y dificulta la flexibilidad, tanto en salarios como en movilidad geográfica, incluso dentro de las propias unidades administrativas.

Desde un enfoque comparado, aunque el modelo español de acceso a la función pública no es el único sistema que presenta estas características, encontramos países, como Países Bajos, Reino Unido, Dinamarca, Suecia o Finlandia, que no contemplan el empleo de por vida; países, como Alemania o Irlanda, que cuentan con porcentaje inferiores al 50 % de empleo público con estatus de inamovilidad; y países, como Italia, Bélgica o Francia, que, aun

teniendo garantizado el puesto de por vida, tienen la opción de despedir por bajo rendimiento sin necesidad de abrir una causa disciplinaria.

Respecto a las pruebas de acceso a la función pública, se exigen una serie de conocimientos, la mayoría de corte jurídico, que hacen que exista una sobrerrepresentación de graduados en Derecho con respecto a otras titulaciones universitarias. Se valora una Administración conocedora de las leyes y los principios de seguridad jurídica frente a otros principios importantes como eficacia, flexibilidad, austeridad en el gasto o un correcto desempeño del puesto.

Las teas de transformación de la Administración propuestas son:

- ▮ **Remunerar a los empleados públicos en función de su resultado productivo potenciando su motivación.** La creación de incentivos para los empleados públicos basados en los indicadores de consecución implicará una mayor eficiencia, calidad y efectividad en la provisión de bienes y servicios públicos.
- ▮ **Adecuación en el acceso a la función pública.** Una Administración flexible que se adapte a las necesidades del momento y del lugar ajustando los recursos disponibles. Adecuar las capacidades y competencias de las personas al servicio de la Administración a las necesidades de la sociedad, así como aprovechar su cualificación profesional.
- ▮ **Normalizar en habilidades la línea media de la Administración Pública.** Se logra una mejora general de la Administración al vincular a cada empleado público con su especialidad y evitar así las injerencias entre los grupos. Además, facilita una mayor cualificación de los empleados públicos.
- ▮ **Provisión por el directivo profesional de su equipo de trabajo.** Mejora de la calidad de los bienes y servicios proporcionados por la Administración. Si los indicadores de consecución de los objetivos estratégicos están marcados adecuadamente, el directivo-gerente tiene todos los incentivos para motivar a su equipo en el logro de estos objetivos.
- ▮ **Prestigiar la función pública.** La percepción que los ciudadanos tienen de los empleados públicos responde a ciertos tópicos que no se corresponden con las opiniones que los mismos ciudadanos tienen de los servicios públicos y del trato recibido en las oficinas de la Administración.

8. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En nuestro país, la sistematización de la evaluación se encuentra en una fase de débil implementación. A pesar de la creación de la Agencia Estatal de Evaluación

de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, la práctica de la evaluación de políticas sigue estando fragmentada y difusa.

Las causas son:

1. La incorporación de España a las nuevas políticas de intervención social llega en momentos de crisis económica.
2. El sistema parlamentario español tiende a limitar la función de control del Parlamento, ya que se basa en una fuerte disciplina de partido.
3. El Tribunal de Cuentas y sus homólogos en el nivel autonómico limitan su papel al de supervisión de las cuentas públicas de acuerdo con las leyes de presupuestos y otras aplicables (aunque en teoría deberían examinar la eficacia y eficiencia de la actuación de los organismos públicos).
4. El número de profesionales con habilidades evaluativas es escaso.
5. A pesar del avance en estos últimos años, los sistemas de formación internos son débiles, la disponibilidad de datos en general todavía es escasa y las bases de datos no se han construido desde una perspectiva de evaluación.

Las teclas de transformación de la Administración propuestas son:

- **Plan integrado de evaluación.** Institucionalización de la evaluación de políticas y programas públicos como parte del proceso de toma de decisiones y de rendición de cuentas y contraste de la actividad de la Administración Pública con las mejores prácticas mundiales.
- **Supervisión independiente de calidad y gestión.** La transparencia y comparación entre diferentes unidades y centros permite conocer a los empleados públicos y a las diferentes unidades y centros si están desarrollando su actividad efectivamente, tanto en términos individuales como en términos comparativos, y permite tomar decisiones correctoras a los decisores políticos para la mejora de la calidad de los bienes y servicios suministrados por la Administración.

9. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN BASADAS EN LAS TIC

La puesta a disposición de los ciudadanos de datos que manejan las Administraciones Públicas tiene unos efectos benéficos de cara a la transparencia y la rendición de cuentas. Facilitar la reutilización de la información permite la creación de servicios de valor añadido que contribuyen al impulso de la actividad económica. España cuenta con experiencias de *open data*: Aporta, ahora portal Datos.gob.es.

El *big data* es el nuevo reto que supone para las organizaciones el análisis de un volumen cada vez más elevado de datos acerca de su actividad. Este movimiento pretende generar inteligencia desde los datos y traducirlos en mejoras en los procesos de creación de valor en las organizaciones.

Ligado a lo anterior aparece la idea de *policy modeling*, que fomenta la conversación y el debate de los participantes en los procesos de política pública, de manera que las TIC, los datos, etc., apoyan a los individuos y comunidades para contribuir a las políticas públicas, resolver problemas y evaluar sus consecuencias.

El *cloud computing* ofrece eficiencia y transparencia en el procesamiento de los datos electrónicos, así como agilidad y flexibilidad para poner en marcha y ejecutar infraestructuras tecnológicas «por encargo» de forma compartida.

Las teclas de transformación de la Administración propuestas son:

► **Facilitar la reutilización de la información y los datos públicos.**

Contribuir a incrementar la transparencia en la Administración y fomentar servicios de valor añadido para la ciudadanía sobre la base de la información pública.

► **Facilitar la toma de decisiones a través de herramientas estratégicas.** El alcance que se refiere a los procesos de toma de decisiones dentro de las Administraciones Públicas. Más allá de los tradicionales cuadros de mando o procesos de minería de datos, el análisis de grandes datos supone avanzar en la disponibilidad de herramientas para analizar y tomar decisiones complejas en los más variados escenarios de política pública.

► **Intercambio de información entre Administraciones o interoperabilidad.** Simplificar las relaciones de los ciudadanos con la Administración suprimiendo trámites innecesarios y hacer realidad el concepto de «Administración única», integrada o «sin costuras». Implica aceptar que el coste de las relaciones interadministrativas no se debe trasladar al ciudadano.

10. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La transformación de la relación entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas es un aspecto importante de análisis en los últimos años, en los que el ciudadano ha evolucionado de administrado a cliente y, después, a ciudadano democrático, entendido como sujeto de derechos y, también, de obligaciones. La tendencia es la incorporación de los ciudadanos en la producción de servicios públicos.

La involucración de los ciudadanos dentro de la prestación de servicios se ha ido centrando en la posibilidad de utilizar el conocimiento que los usuarios disponen sobre los servicios para aumentar el nivel o la calidad de su prestación.

Ideas como inteligencia colectiva, *crowdsourcing* o sabiduría de la multitud hacen de los individuos agentes más activos en la creación o intercambio de información que las Administraciones Públicas utilizan para facilitar la prestación de los servicios públicos a través de una acción colaborativa en redes.

La coproducción dentro del ámbito público supone invitar a los ciudadanos a integrarse en los portales públicos para que mejoren el diseño de los procesos que desarrollan, para beneficiarse de la información que brindan durante la prestación de servicios y para contar con *feedback* durante la evaluación del servicio.

Respecto a las redes sociales, su potencial transformador en el sector público se une a sus propiedades para innovar en la relación con la ciudadanía. La extensión de la utilización de estas dentro de las organizaciones supone un espacio de mejora interna. Por otro lado, las redes sociales ofrecen información muy valiosa del entorno que permite mejorar la forma de gestionar.

Las teclas de transformación de la Administración propuestas son:

- ▮ **Involucrar a los ciudadanos en la mejora del diseño y la evaluación de servicios.** Sitúa al ciudadano como eje de la acción pública, especialmente en lo que respecta a la configuración de los servicios públicos.
- ▮ **Uso de las redes sociales como herramienta estratégica.** Sitúa al ciudadano como eje de la acción pública. Optimiza la información del entorno y facilita la adopción de decisiones en el ámbito público.

11. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

En la coyuntura en la que nos encontramos de reajustes diversos y de reestructuraciones político-administrativas, los expertos señalan que las políticas generalizadas de supresión de organismos y órganos de las Administraciones Públicas no son la única solución que hay que abordar.

Una de las medidas más efectivas para afrontar el problema del frondoso panorama de organismos públicos y duplicidades es abordar un proceso de reformulación organizativa más racional en el que se ponga el acento en elaborar fórmulas organizativas de cooperación y de coordinación. Las Administraciones Públicas de los distintos gobiernos territoriales tienen como prioridad orientar su actuación al ciudadano. Para ello, deben mejorar su presencia en el territorio

para la provisión más eficiente de los servicios públicos en la línea de una Administración interoperativa.

En la cultura pública española ha predominado la costumbre de abordar los problemas mediante la creación de organismos y la prestación directa de las competencias propias, sean exclusivas, compartidas o concurrentes. El resultado es la proliferación de entidades de todo tipo.

Se trata de evolucionar hacia soluciones cooperativas e interoperativas que supongan la integración de las distintas partes o fases de las políticas públicas en organismos en los que participen las distintas Administraciones implicadas en ellas. Para ello, se precisa poner en marcha mecanismos de supervisión en paralelo a la descentralización política y administrativa, por lo que es oportuno romper con la tendencia y práctica organizativa de crear órganos o servicios con competencias generales en las Administraciones provinciales y autonómicas, práctica que ha sido perniciosa con el paso de los años.

Las teas de transformación de la Administración propuestas son:

- ▶ **Impulso político de las conferencias sectoriales.** Las conferencias sectoriales, como órganos de colaboración interinstitucional reconocidos en el procedimiento administrativo y con capacidad de autorganización, deben tener a medio plazo programas, memorias, foros consultivos o participativos, equipos técnicos, blogs y todo aquello necesario para:
 - ▶ Identificar las políticas públicas que se desarrollan en colaboración.
 - ▶ Establecer las responsabilidades de las partes.
 - ▶ Medir, contratar y analizar la ejecución y resultados de sus programas.
 - ▶ Conocer mejor la realidad de la problemática que abordan.
- ▶ **Dotar de una definición más precisa a los principios de lealtad constitucional.** Es necesario perfeccionar el modelo de Estado y poder propiciar un cambio en las actitudes de deslealtad, que se han convertido casi en automáticas en determinadas acciones de gobierno estatales y autonómicas.
- ▶ **Transformación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.** Se trata de lograr una mayor presencia del Senado en la actividad política y reducir los conflictos que se plantean en la actualidad.
- ▶ **Evolución de la Conferencia de Presidentes.** La institucionalización de la Conferencia de Presidentes se ha revelado esencial en las experiencias de los países compuestos, como el nuestro, para conformar y consolidar las relaciones de cooperación intergubernamentales. En nuestro caso, sería necesario conectarla con las conferencias sectoriales.

Administración 2032

Teclas para transformar la Administración Pública española

En el INAP se constituyó en junio del 2012 un grupo de investigación formado por un equipo multidisciplinar de expertos universitarios denominado «Grupo de Investigación en Administración Pública 2032» (GIAP 2032).

Sus objetivos eran reflexionar sobre unos nuevos fundamentos para la Administración Pública, preguntarse cómo debe ser la Administración Pública española dentro de veinte años y plantear cómo conseguirlo.

Para dar respuesta a estas cuestiones, se ha desarrollado un exhaustivo análisis de los problemas actuales de la Administración española y se ha avanzado en la formulación de un catálogo inicial de reformas estructurales de nuestro sistema político-administrativo que es necesario poner en marcha en los próximos años.

Estas reformas han de entenderse complementarias e integradas en los objetivos, los principios y medidas del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

Se trata de proponer pequeñas innovaciones que, a corto y largo plazo, puedan impulsar importantes transformaciones en el sector público, así como un cambio cultural en la Administración que haga que se oriente más decididamente a atender las necesidades y las expectativas de la sociedad.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



9 788473 513579