Retos a abordar por las Administraciones públicas españolas

)	resentación	3				
L. Ética, valores y orientación a la ciudadanía						
1.1. Hacia una cultura de la integridad pública						
1.2. Dedicación al servicio público						
	1.3. Independencia de las instituciones de control e impulso de transparencia	la 17				
	1.4. La centralidad del ciudadano	19				
2	. Buena administración	20				
	2.1. Evaluación de los gobiernos y rendición de cuentas	20				
	2.2. Planificación estratégica	22				
2.3. Contratación pública responsable						
2.4. Nueva cultura colaborativa y transversal						
2.5. Gestión del conocimiento						
2.6. Una Administración proactiva						
	2.7. Cultura de la colaboración interadministrativa	30				
3	. Gobierno abierto	31				
	3.1. Acceso a la información y publicidad activa	31				
	3.2. Trazabilidad de los actores	34				
	3.4. Participación ciudadana	37				
	3.5. Colaboración público-privada. Alianzas	39				
	3.6 Impulso de los datos abiertos (<i>opendata</i>) y la reutilización de información del sector público	la 40				

	3.7. Creación de la Oficina del Dato	42
4	1. Accesibilidad, simplificación y racionalización	43
	4.2. Simplificación normativa	43
	4.3. Regular de forma más inteligente	44
	4.4. La tecnología al servicio de la accesibilidad de las personas	45
	Gráfico n.º 10 Evolución del uso de Internet	47
	4.5. Planificar estratégicamente la Administración electrónica	49
	4.7. Atender presencialmente al ciudadano	52
	4.8. Simplificar procedimientos	55
	4.9. Personalizar las relaciones con los ciudadanos	56
5	5. El capital humano	58
	5.3. Actualizar y cualificar el empleo público	64
	5.6. Dirección pública profesional	67

Presentación

Desde sus orígenes el INAP ha mostrado un especialísimo interés en la formación de los directivos públicos como uno de los ejes estratégicos de la transformación de la Administración pública española. En esa estrategia hay que entender el I Seminario de Directivos Públicos que se inició el 20 de abril del año pasado y finalizó en junio de 2019.

Este Seminario se promueve y convoca por el INAP con la inestimable colaboración de todos los Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, las escuelas e institutos de formación general de las comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). El Seminario está dirigido a directivos públicos de todas las Administraciones españolas, incluidos organismos, empresas o fundaciones públicas. Sus miembros son propuestos por los departamentos ministeriales, las Administraciones de las comunidades autónomas y por la FEMP, entre personas que gestionan con responsabilidad y autonomía servicios, programas o políticas públicas.

El objetivo de este seminario es crear y compartir de forma colaborativa, el conocimiento orientado a la transformación de la gestión pública.

Este I Seminario de Directivos Públicos da continuidad al Curso de Directivos Territoriales, del que se organizaron desde 2013 hasta cuatro ediciones anuales. Lo que comparten este Seminario y los anteriores Cursos es que pretenden promover el aprendizaje entre empleados públicos de alto nivel de todos los niveles de gobierno mediante el trabajo colaborativo, el intercambio de experiencias y conocimientos y la creación de una red profesional. Lo que distingue a este Seminario de los anteriores Cursos es que el trabajo colaborativo se orienta a un resultado específico como es la elaboración de un documento colectivo que tiene por objeto la identificación y descripción de los retos que deben abordar las Administraciones públicas españolas.

Esa novedad también ha significado un cambio de las actividades, que el seminario ha desplegado virtualmente (intercambio de contenidos y elaboración en red del documento) y presencialmente (presentación de buenas prácticas y debates entre pares con el acompañamiento de expertos).

Las cuatro sesiones presenciales han tenido una duración de día y medio y se han celebrado en Madrid (primera y cuarta), Burgos (segunda) y Mérida (tercera). Estas dos últimas sesiones han permitido conocer y debatir políticas,

experiencias o prácticas a partir de su presentación por sus responsables en las Administraciones públicas organizadoras, la Diputación de Burgos y la Escuela de Administración Pública de Extremadura. Las sesiones presenciales celebradas en la sede del INAP han permitido contar con el acompañamiento y el consejo de prestigiosos profesores universitarios como Miquel Salvador o Adrià Albareda, y de reconocidos expertos en la Administración pública como Manuel Rodríguez, gerente de REGTSA, o Francisco Javier Velázquez, en estos momentos secretario general del CLAD.

El INAP publica en el 2014 ADMINISTRACIÓN 2032. Teclas para transformar la Administración pública española, un estudio elaborado por el grupo de investigación GIAP 2032, integrado por prestigiosos catedráticos y profesores de la universidad española. 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. Se trata, pues, de un documento académico analítico y propositivo sobre cómo transformar la Administración pública española del siglo XXI.

Este otro documento que presentamos, aun compartiendo su finalidad con el anterior estudio, es el resultado final del trabajo colaborativo de los profesionales públicos que han participado en el I Seminario de Directivos Públicos. El Seminario ha generado pensamiento de alto nivel que puede ser de utilidad para impulsar de forma coherente e integradora, estrategias transformadoras en la gestión pública española. Este pensamiento se ha condensado en este trabajo que, como el anterior, quiere inspirar el cambio de la Administración pública española, pero que refleja la visión, no de los académicos, sino de los profesionales directivos o predirectivos que desempeñan su oficio en la Administración pública, entendida esta en un sentido amplísimo, que incluye todos los niveles de gobierno y todas las posibles formas de organización.

Este es justamente el valor de este documento: aporta el punto de vista de profesionales con diverso perfil profesional y personal, pero que comparten la motivación del servicio público y una perspectiva amplia y compleja de la realidad administrativa y su entorno, otorgada por su posición en la organización.

Haciendo una evaluación global del documento, lo primero que debe destacarse es que, en contra de los prejuicios, hay profesionales públicos que se interesan por las organizaciones en que trabajan, reconocen sus debilidades, admiten sus oportunidades de mejora e incluso proponen soluciones. Son críticos y

propositivos en lo que concierne al Gobierno y la Administración pública. El mito de los empleados públicos indiferentes, desmotivados y despreocupados por la innovación y el servicio público no parece confirmarse en este Seminario.

No todos los y las participantes en el Seminario han podido participar en la redacción de este trabajo. Los y las que sí lo han hecho son los siguientes:

Ana Pilar Herrero Sempere	C. A. Murcia	Jefa de Servicio Económico y de Contratación
Zósimo Darias Armas	C.A. Canarias	Director ICAP
Francisco Javier Raedo Aparicio	C.A. Castilla y León	Jefe de Servicio de Formación Interadministrativa de la ECLAP
César Rodríguez Achutégui	C.A. Andalucía	Jefe de Servicio de Administración General y Personal del IAAP
Francisca Jimenez Chica	C.A. Illes Balears	Jefa de Estudios EBAP
Josep Torres Pons	C.A. Illes Balears	Jefe del Departamento de Coordinación
María Jesús Martínez Martínez	A. G. E.	Consejera técnica del Ministerio de Presidencia
Alejandra Martín Moreno	A. G. E.	Consejera técnica del Ministerio de Presidencia
Begoña Cabetas Bello	A. G. E.	Consejera técnica Vicesecretaría General Técnica
Margarita García Moreno	A. G. E.	Subdirectora general de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa

José Luis Mª (de Miguel	González	Diputación de Burgos	Secretario general
Ricardo Villanueva	Pizarro	SODEBUR	Director gerente
Javier de la Villa		Diputación de León	Jefe de Explotación del Servicio TIC
Roberto Pedroviejo	Magro	Ayuntamiento de Alcobendas	Jefe de Servicios Interactivos
Joaquín Meseguer Yebra		Ayuntamiento de Madrid	Subdirector general de Transparencia

Retos a abordar por las Administraciones públicas españolas

1. Ética, valores y orientación a la ciudadanía

La misión de la Administración pública es contribuir en el bienestar y desarrollo de la sociedad a la que sirve. Es por ello que debe estar atenta a los cambios de las necesidades y expectativas sociales, con el fin de adaptar sus procesos e instrumentos para conseguir su misión.

Lograr sus objetivos significa disponer de una normativa que regule la función pública con eficacia y eficiencia, que tenga en cuenta el contexto social, los avances tecnológicos, la simplificación de los trámites (principio de «solo una

vez»). Una Administración pública moderna basada en planes estratégicos, en la evaluación periódica de sus acciones, en la adaptación de sus planes según los resultados obtenidos en el seguimiento de ejecución, en la rendición de cuentas de sus responsables y en la exigencia de responsabilidades. Una Administración pública compuesta de empleados capacitados y con actitud de servicio público, y unos líderes tanto políticos como profesionales que conozcan claramente sus roles de acción sin interferirse entre ambos. La ciudadanía debe conocer tanto sus derechos como sus obligaciones en su relación con la Administración pública, sin olvidar que es una parte fundamental en la construcción de nuevos servicios públicos y de mejora de los ya existentes. Una Administración pública que está compuesta de distintas Administraciones, central, autonómica y local, que interaccionan con capacidad cooperativa y colaborativa.

El ritmo actual de los cambios sociales, tecnológicos y económicos, exige que las Administraciones se adapten a las nuevas realidades, más si cabe cuando en los próximos diez años se jubilarán casi el 50 % de los empleados públicos.

1.1. Hacia una cultura de la integridad pública

En los últimos tiempos se han extendido en la ciudadanía sentimientos de desafección política y de desvalorización de la acción pública, debidos, fundamentalmente, a los casos de corrupción que se han ido destapando y que han llevado, en ocasiones, a hacer generalizaciones injustificadas sobre la calidad moral de nuestros dirigentes políticos y la posición de acomodo y despreocupación de los técnicos del sector público. Entendemos que esta percepción de las Administraciones públicas españolas ha de corregirse, puesto que no es cierta, mediante la implementación de una estrategia eficaz que permita mejorar la imagen de los gestores públicos, realzando su honestidad y dotando de mecanismos adecuados para prevenir o evitar conductas inadecuadas. Se trata, en definitiva, de poner en valor el concepto de integridad pública. Por citar alguna práctica que reduce la legitimación social de las instituciones públicas y alimenta la corrupción, son aquellos casos en los que no se ha accedido a la función pública a través del mérito y capacidad.

Así, con la finalidad de recuperar el clima de confianza de la ciudadanía en la buena gobernanza de sus Administraciones públicas, se considera prioritario contar con sistemas de integridad institucional que, por un lado, establezcan pautas de conducta ética para todos los altos cargos y servidores públicos y, por otro, ofrezcan una serie de principios orientadores que minimicen el riesgo contra la integridad y coadyuven a resolver los eventuales dilemas éticos que

se puedan presentar. Hoy más que nunca se hace preciso diseñar herramientas que permitan prevenir, detectar y combatir los riesgos de la falta de integridad y reforzar los instrumentos que faciliten controlar la gestión eficiente del gasto público. Decía Aristóteles que «un Estado es gobernado mejor por un hombre bueno que por una buena ley».

La OCDE, en su reciente Recomendación del Consejo sobre integridad pública, Recomendación C (2017) 5 de 26 de enero de 2017, ha definido esta como aquel «posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados». Mediante este documento la OCDE ha invitado a las instituciones públicas a desarrollar un sistema coherente y global en materia de integridad pública que, adoptando un enfoque estratégico, cuente con el máximo compromiso político y en el que se clarifiquen las responsabilidades para garantizar la eficacia del sistema y una rendición de cuentas eficaz. Igualmente, ha propuesto que, dentro de este sistema, se fijen normas de conducta estrictas para las personas responsables y funcionarios públicos, se promueva una cultura de integridad y transparencia, y se invierta en un liderazgo íntegro y basado en la meritocracia. Siguiendo estos postulados, un «marco de integridad institucional» (Integrity Frameworks) que pretenda articular una «infraestructura ética» debe incorporar no solo códigos éticos o de conducta, sino también sistemas de difusión y formación en valores éticos; canales de consulta sobre dilemas éticos o de comunicación de conductas no éticas; órganos de garantía y, finalmente, un sistema de evaluación y seguimiento del propio sistema.

Por ello, siguiendo el esquema de la OCDE, se propone que en el ámbito de cada Administración pública se apruebe un «marco de integridad institucional», que articule una verdadera «infraestructura ética», incorporando códigos éticos o de conducta de altos cargos y de empleados públicos, que, como instrumentos de autorregulación, vayan más allá de los mínimos exigidos legalmente y recojan los principios éticos y reglas de comportamiento que deben guiarles en su actuación, que puedan ser incluso ampliados con reglas específicas de buenas prácticas de aplicación en ámbitos sectoriales concretos (contratación, subvenciones, etc.); que se diseñen sistemas de difusión y formación en valores éticos, con la finalidad de que los códigos sean interiorizados y asumidos con convicción por todos sus destinatarios; que se creen canales de consulta sobre dilemas éticos y canales de comunicación de conductas inapropiadas o presuntas prácticas irregulares (whistleblowing), como forma de prevenir la corrupción y las malas prácticas en la Administración, que permitan las comunicaciones anónimas o, en todo caso,

que garanticen la confidencialidad del denunciante; y, finalmente, para evitar que este sistema ético se quede en pura cosmética, que se incorpore al mismo, como instrumento de garantía, una autoridad independiente de control encargada de su supervisión, responsable de integridad, que, necesariamente, ha de gozar de total autonomía orgánica y funcional respecto de la organización a la que controle.

De la construcción de sistemas de integridad como el propuesto tenemos ejemplos en los países occidentales más avanzados en materia de gobernanza pública y, dentro de nuestras fronteras, particularmente, en las instituciones vascas, que vienen desde hace años realizando un importante esfuerzo diseñando sistemas de integridad institucional de referencia para otras Administraciones, como es el caso del Sistema de Integridad Institucional aprobado por la Diputación Foral de Gipuzkoa, que tiene todos los componentes que propone la OCDE y que se dirige no solo a los cargos públicos y empleados públicos forales sino también a los concesionarios, contratistas y entidades que perciban recursos públicos, con el objetivo claro que confiesa su texto: construir una Gipuzkoa ejemplar.

Asimismo, cabe citar, por su importancia, la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la función pública aprobada en la XVIII Conferencia Iberoamericana de ministras y ministros de Administración pública y Reforma del Estado, realizada en Antigua, Guatemala, en 2018, que es «un documento de orientaciones a favor de un comportamiento guiado por la ética pública y todos sus principios y valores relevantes».

También son iniciativas dignas de ser tenidas en cuenta el Código de Buen Gobierno aprobado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en 2009 y actualizado en 2015, y los llamados «pactos de integridad», promovidos en nuestro país por el capítulo español de la organización no gubernamental Transparencia Internacional. La primera de las iniciativas mencionadas se articula en torno a los siguientes objetivos específicos:

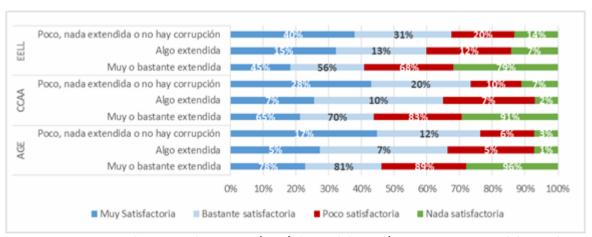
- Integración de la dimensión ética en el funcionamiento de las entidades locales.
- Incorporación de las estrategias de actuación para la consecución de una democracia real y efectiva, a través de la participación ciudadana y el gobierno abierto.
- Definición de las líneas básicas que deben presidir la gestión pública local.

- Reforzamiento de los estándares de conducta en el ejercicio de las responsabilidades públicas.
- Delimitación de las pautas para las adecuadas relaciones entre los ámbitos de gobierno y administración, normalizando las relaciones personales internas.

Por su parte, los pactos de integridad constituyen una aplicación concreta de mecanismos preventivos de la corrupción en un ámbito muy concreto de la actividad pública, la contratación pública. Son herramientas destinadas a autoridades gubernamentales y licitadores con el propósito de reducir la corrupción y el despilfarro en las contrataciones del sector público, reforzar la transparencia de los procesos de contrataciones a través de un monitoreo por parte de organizaciones y expertos de la sociedad civil, de forma simultánea a los controles internos que realizan las propias Administraciones en cumplimieto de la normativa. Actualmente en nuestro país, las comunidades autónomas valenciana y castellano-manchega, y el Ayuntamiento de Madrid son las Administraciones que han puesto en marcha este tipo de experiencias.

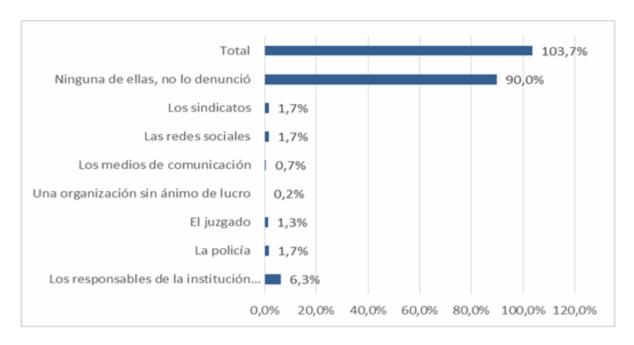
Pero no debemos perder de vista que la aprobación de estos sistemas o marcos de integridad institucional no es el objetivo, sino el instrumento. La misión es conseguir que los valores de la honradez, la honestidad, la integridad y la rectitud, impregnen en todos y cada uno de los gestores de lo público, quiando su comportamiento e inspirando sus decisiones. Por este motivo, el trabajo no acabará aquí. Lo verdaderamente importante de estos sistemas no es su aprobación, donde el impulso y la voluntad políticas son fundamentales, sino su efectiva aplicación y, para ello, es indispensable contar con todos los empleados públicos que cada día trabajan para que las Administraciones públicas avancen. Sería injusto, por tanto, no dedicar un espacio para el reconocimiento de su labor, que, en gran medida, ha venido inspirada por estos principios. No se trata de que hasta ahora no hayamos actuado bien, sino de que podemos actuar aún mejor, cuidando de que cada uno de nuestros comportamientos sea impecable, porque está en juego la imagen de la institución a la que representamos. No solo hay que hacer las cosas bien sino también dar la apariencia de que la Administración está actuando recta y honradamente en cada momento. Solo de esa manera conseguiremos generar en los ciudadanos un clima de confianza en nuestras instituciones, que es fundamental en una Administración moderna y abierta. Y por eso es preciso buscar la implicación de todos en este proceso continuo de lucha por conseguir una Administración íntegra y fiable.

Gráfico n.º 1 Relación entre la percepción de la corrupción y satisfacción con el funcionamiento de los servicios públicos



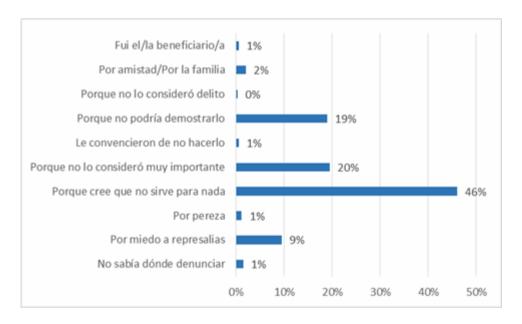
Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia a partir del Estudio 3.143 de 2016, AEVAL-CIS. Preguntas: ¿Hasta qué punto cree Ud. que está extendida la corrupción en la AGE: muy extendida, bastante, poco o nada extendida? ¿Y en la administración autonómica? ¿Y en la administración local?

Gráfico n.º 2 Comunicación, difusión o denuncia de situaciones de corrupción



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia a partir del Estudio 3.143 de 2016, AEVAL-CIS. Pregunta: ¿Lo comunicó, difundió o denunció ante alguna de estas personas o entidades? Porcentajes válidos.

Gráfico n.º 3 Principal motivo por el que no se denunció la situación de corrupción



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia a partir del Estudio 3.143 de 2016, AEVAL-CIS. Pregunta: ¿Cuál fue el principal motivo por el que no denunció dicha situación? Porcentajes válidos.

1.2. Dedicación al servicio público

El alejamiento de los políticos de la realidad social y de los problemas de la ciudadanía evidente У peligrosamente alarmante algunas Administraciones regionales e incluso del Estado. Parece demostrarse que la disciplina de partido en las votaciones de los políticos electos puede hacer que pongan por delante los intereses de lobbies o de expertos en ingeniería social obsesionados más con conseguir votos que en solucionar los problemas de los ciudadanos. Algunas estructuras sindicales han de aplicar fuertemente controles y medidas de transparencia. El poder ejercido por los sindicatos y las asociaciones profesionales no debe ser tal que impida a los responsables de los organismos ejercer su acción y responsabilidad de acuerdo con las misiones recibidas. La Administración pública es también fiel reflejo de la sociedad a la que sirve con sus defectos y virtudes. Por ello se debería impedir formalmente la contratación por empresas públicas privadas o su pertenencia a consejos de administración relacionadas con su anterior área de responsabilidad al finalizar su compromiso político, siendo más exigente en esa limitación cuanto más alta ha sido la responsabilidad ejercida.

Nadie discutirá que es muy importante que nuestros ciudadanos elijan a nuestros gobiernos, y es esta elección democrática de los mismos lo que legitima a los gobiernos para llevar a cabo las políticas públicas que decidan. Las Administraciones públicas no toman decisiones sobre las políticas públicas que deben ejecutarse en cada momento o el alcance de las mismas, sino que es la sociedad la que toma esas decisiones a través de la elección democrática de sus representantes en base a los programas que los candidatos a los puestos representativos y los partidos en los que se encuadran someten a la decisión de los votantes. Pero la realización práctica de esas decisiones dentro del marco legal y con los límites del mismo es la función esencial de la Administración pública, y para que ello pueda realizarse de forma eficiente sería conveniente que los dirigentes políticos puedan ser formados en sus responsabilidades de gobierno y en las materias en que van a desarrollar su labor; en especial, aquellos que participan en el proceso de toma de decisiones de impacto para la ciudadanía. No cabe duda que la ausencia de un liderazgo político ha dificultado los logros en los procesos de modernización de la Administración, y como consecuencia, el alcance de las reformas ha sido menor, centrándose casi exclusivamente en la simplificación de los trámites administrativos para alcanzar mayor nivel de eficacia y eficiencia.

Urge la aprobación de una nueva normativa de incompatibilidades que prevenga los conflictos de intereses y la nociva permeabilidad de los intereses

privados y corporativos en la adopción de decisiones públicas. Contribuiría a crear confianza si se realizara un control exhaustivo de incompatibilidades que se soslayan, por ejemplo, bajo régimen de firma sustituida, estableciendo la obligación de declaraciones anuales de actividades, con un régimen efectivo sancionador en caso de incumplimiento. La actual norma, breve y anticuada, apenas prevé las situaciones que actualmente se generan y, por ello, es incapaz de prevenirlas o evitarlas.

La realidad social ha desbordado por completo las previsiones de una norma que se aprobó hace más de tres décadas en un contexto político y social completamente diferente al nuestro actual. Ni el sistema retributivo de los empleados públicos es el mismo, ni las actividades que entonces se creía que podían afectar gravemente al servicio público son las que hoy en día ponen en riesgo en mayor medida los valores que este sistema trata de proteger. No debería importar tanto el establecimiento de topes retributivos ante el desempeño de segundas actividades, como asegurar la imparcialidad de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones y su dedicación al puesto. Parece necesario, pues, flexibilizar aquellos requisitos que operan con un automatismo extremo para introducir, a cambio, mecanismos de otra naturaleza que aseguren la finalidad última de este régimen: la prevención de los conflictos de intereses.

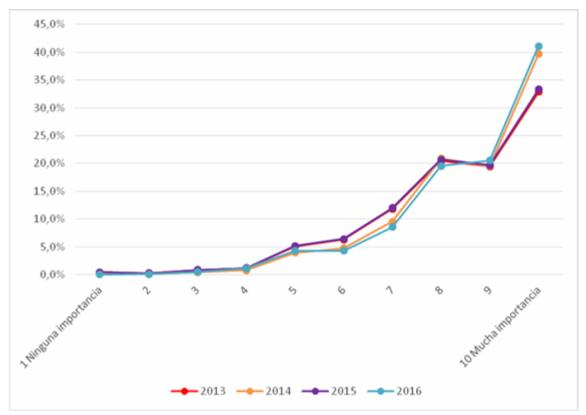
La imparcialidad, independencia y dedicación a las funciones públicas deben ser los fines prioritarios de las nuevas reglas. Aplicar un sistema objetivo y exigente mejorará la imagen de la Administración como organización moderna, profesionalizada y confiable.

En este sentido, queremos destacar que uno de los grandes problemas que preocupan a la ciudadanía y que ha sido uno de los factores determinantes en el creciente sentimiento de desafección política, es el fenómeno de las denominadas «puertas giratorias» o, dicho de otro modo, el trasvase de profesionales del sector público al privado y viceversa, con casos verdaderamente sonados que todavía hoy, a pesar de las cautelas que la normativa prevé, tienen lugar y que nos hacen pensar a todos que, en el desarrollo de sus funciones públicas, ciertos sujetos pueden haber vivido situaciones reales de conflicto de interés que, en el peor de los casos, pudieran haberles llevado a anteponer sus intereses particulares a los intereses generales a los que debían servir, o incluso, haber derivado en tráfico de influencias. Conscientes de ello, los propios partidos políticos han presentado diferentes propuestas en esta materia, que van desde ampliar el periodo de enfriamiento para el ejercicio de la actividad privada hasta dotar de los medios

personales y materiales suficientes a la Oficina de Conflictos de Intereses o dotarla de mayor autonomía o, incluso, encomendarle sus funciones a una autoridad independiente. Pues bien, puesto que se ha demostrado que los mecanismos previstos en la regulación actual son insuficientes, toda vez que en la práctica se quedan en un plano meramente formal, entendemos que es preciso reflexionar sobre este tema e incluirlo en la agenda pública como una de las prioridades en materia de buen gobierno, porque solo recuperaremos la confianza de la ciudadanía en las instituciones si logramos que esta confíe en la honestidad de guienes las dirigen. Por otro lado, se estima necesario mejorar la regulación de los conflictos de intereses, extendiendo la misma no solo a los altos cargos sino también a aquellos empleados públicos que, por ocupar puestos de especial relevancia, puedan adoptar decisiones o tengan estrecha relación con los titulares de órganos decisorios. No podemos obviar que muchas decisiones que afectan al posicionamiento del Gobierno central o de los Gobiernos autonómicos en sectores estratégicos (sirva de buen ejemplo el de la energía) son adoptadas con el asesoramiento de personal eventual de gabinete, personal de alta dirección de empresas públicas y funcionarios que forman parte de la denominada «Alta Administración»; y, sin ir tan lejos, que este colectivo puede intervenir en el ámbito de la contratación pública, la actividad de fomento plasmada a través de subvenciones públicas, la planificación estratégica (allá donde exista), la decisión de construir un colegio, un auditorio, etc. En la medida en que su opinión puede hacer equilibrar la balanza hacia un lado o hacia otro, o, simplemente, tengan capacidad de influencia, sería deseable que se les aplicara un régimen riguroso de incompatibilidades, incluso de cara al ejercicio de determinadas actividades privadas aun cuando estuvieran disfrutando de situaciones del tipo «excedencia por interés particular», de una manera parecida a como actualmente se aplica a ex altos cargos.

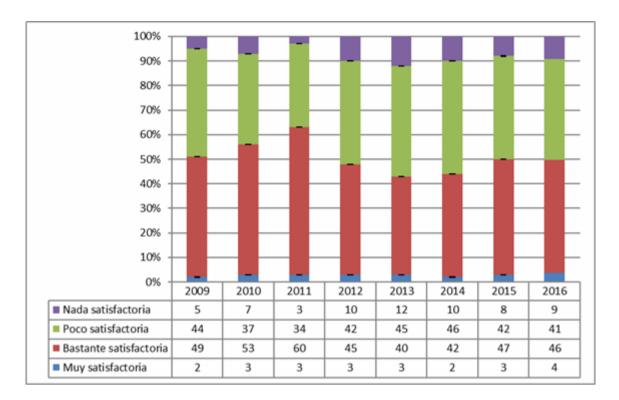
Paralelamente sería conveniente reducir el número de sociedades y entes que desarrollan funciones público-administrativas, cuyo número ha crecido de forma exponencial, cuando su existencia debería ser excepcional.

Gráfico n.º 4. Importancia que los ciudadanos conceden a los servicios públicos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, elaboración a partir de los Estudios 2.986 de 2013, 3.030 de 2014 y 3.102 de 2015 y 3.143 de 2016 AEVAL-CIS. Pregunta: ¿Podría decirme qué importancia concede Ud. a los servicios públicos en general? Utilice para ello una escala de 1 a 10, en la que el 1 significa «ninguna importancia» y el 10 «mucha importancia». Porcentajes válidos.

Gráfico n.º 5 Satisfacción ciudadana con el funcionamiento de los servicios públicos en general



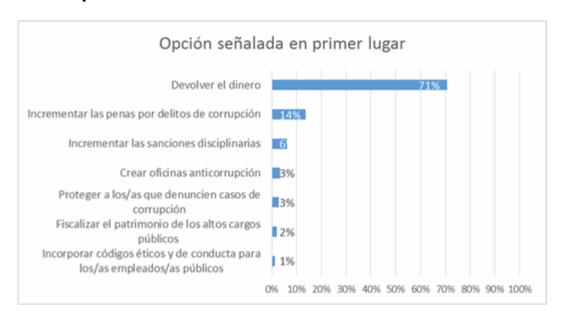
Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia a partir de los Estudios 2.813 de 2009, 2.840 de 2010, 2.908 de 2011, 2.950 de 2012, 2.986 de 2013, 3.030 de 2014, 3.102 de 2015 y 3.143 de 2016 AEVAL-CIS. Pregunta: Pensando en los servicios públicos que prestan tanto el Estado como las comunidades autónomas y los ayuntamientos, por su propia experiencia o por lo que tiene entendido, ¿diría Ud. que, en general, los servicios públicos funcionan de forma muy satisfactoria, bastante, poco o nada satisfactoria? Porcentajes válidos.

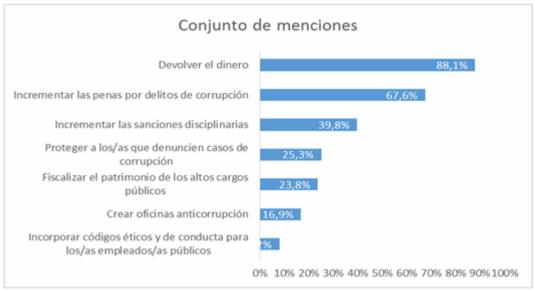
1.3. Independencia de las instituciones de control e impulso de la transparencia

En esta estrategia de fortalecimiento de la ética pública no debemos olvidarnos de trabajar para superar los déficits con los que han nacido las instituciones de control e impulso de la transparencia. En la pasada legislatura (LXII) se tramitó en el Congreso de los Diputados una proposición de ley integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, uno de cuyos propósitos era reconocer para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno capacidades inspectora y sancionadora reales. Esta iniciativa, que ha tenido finalmente acogida en algunas comunidades autónomas, no prosperó a nivel nacional al haber decaído tras la disolución anticipada de las cámaras ante la convocatoria de las elecciones generales celebradas en abril de 2019. Desvincularlo definitivamente y a todos los niveles del poder ejecutivo –lo que ha demostrado ya con sus

resoluciones— y dotar a sus decisiones de mayor impacto, incluso presupuestario, ayudaría indudablemente a la consolidación de la transparencia y, en especial, de los fines a los que sirve.

Gráfico n.º 6 Medidas que debería tomar el Gobierno para luchar contra la corrupción





Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia a partir del Estudio 3143 de AEVAL-CIS. Pregunta: De las siguientes medidas, ¿cuál cree Ud. que debería ser la principal que debería tomar el Gobierno para luchar contra la corrupción en la Administración pública? ¿Y en segundo lugar? ¿Y en tercer lugar? Porcentajes válidos.

1.4. La centralidad del ciudadano

El desafío que tiene el sector público es ofrecer en cada momento los servicios y prestaciones que la sociedad demanda, y esto debe realizarse mediante la utilización más eficiente posible de los recursos de los que se dispone, pero sin perder de vista la perspectiva de que el sector público se diferencia del privado precisamente en que el beneficio económico no es su prioridad. Podríamos hablar de la búsqueda de un beneficio social como meta del sector público, lo que implica poner en primer lugar como objetivo de su actuación la búsqueda de los beneficios para la sociedad, sin olvidar hacerlo mediante una actuación tan eficiente como la que despliega el sector privado en la búsqueda del beneficio económico. La sociedad tiene una visión de que la Administración pública es una gigantesca y obsoleta máquina que no responde a las necesidades de los ciudadanos, sino simplemente al auto mantenimiento de la misma. Se debe buscar la orientación al beneficio social en el desempeño de los servidores públicos como si de la mejor empresa privada se tratara. Tendremos que buscar cómo mejorar nuestros servicios para superar las expectativas de nuestros ciudadanos y convertirlos en sus «fans». Los ciudadanos esperan los mejores servicios y de fácil uso, es por ello que el trabajo del empleado público debe estar enfocado claramente a la ciudadanía como la mejor empresa está enfocada al cliente.

Según los datos de una encuesta del Eurobarómetro de 2016, asociaba la calidad de los servicios públicos al nivel de confianza en la Administración, a la facilidad para hacer negocios y al bienestar de la sociedad y, por extensión como síntomas del buen funcionamiento general de un Estado. La encuesta sobre los servicios públicos medía, entre otros criterios, la centralidad en el usuario y la transparencia.

Sin dejar de aspirar a conseguir la necesaria eficiencia en los procedimientos, y prestación de servicios públicos, no podemos obviar «la conciencia de servicio público», como objetivo principal de la gestión pública. Debemos hacer ver a los empleados públicos, la importancia de enfocar su trabajo como «servidores públicos», del mismo modo que se hace desde el inicio del proceso de selección de empleados públicos en la Unión Europea por EPSO (*European Personnel Selection Office*), que diferencia claramente entre el trabajo y el servicio público, siendo el segundo la característica principal de la Administración pública. El servicio público implica un conocimiento de las instituciones democráticas, de la historia de cada Administración en la que se prestan los

servicios, y un compromiso con la mejora de la Administración pública, y con la satisfacción de la ciudadanía en los objetivos de la nueva gobernanza pública. Los estudios sobre la motivación del servicio público se fundamenta en un componente ético por el que individuos que proporcionan servicios públicos lo hacen guiados por el interés público y por una serie de valores públicos que comparten. Los «servidores públicos» tienen preferencia por el placer de «ayudar a los demás», «beneficiar a una sociedad más justa», por lo que su implicación en un servicio público que cumpla con aquellos requisitos estará asegurada.

2. Buena administración

2.1. Evaluación de los gobiernos y rendición de cuentas

Hay que hacer las cosas bien y con fundamento. Eso significa el buen gobierno. Es el momento de rendir cuentas de verdad ante los ciudadanos. Las Administraciones públicas, y en concreto, sus dirigentes y empleados públicos deben ser transparentes y rendir cuentas. Deben justificar y dar a conocer el porqué de sus decisiones. La rendición de cuentas debe ser real y sencilla. Ello redundará en que exista una mayor confianza de los ciudadanos con quienes están en el servicio público y por ende, es un elemento que contribuye de forma muy importante a prevenir corruptelas al permitir a la sociedad participar en la fiscalización de la actuación.

Se debería incidir en el desarrollo de campañas de comunicación en las que se dé a conocer a los ciudadanos las actuaciones y los resultados. Durante el desarrollo de su actividad los gestores públicos deberían someterse a actuaciones de seguimiento y evaluación estandarizadas. Puede ser interesante desarrollar un sistema de evaluación de gestión de los gobiernos durante su mandato. De este modo se sabrá lo que se ha hecho mal y bien de modo que se aprenda de la experiencia para omitir o replicar.

Para los ciudadanos, a pesar de las sesiones de control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo en los respectivos parlamentos, el sistema actual de evaluación de las políticas públicas se basa en pasar por las urnas cada cuatro años. No hace falta decir que esto deja mucho que desear. La implantación de sistemas homogeneizados de obligado cumplimiento que establezcan metodologías, auditorías, indicadores y publicaciones de resultados permitiría al

ciudadano hacer un seguimiento y evaluación permanente de la acción del Gobierno o de la aplicación de sus políticas públicas.

Si los portales de transparencia cumplen con la filosofía de contener un espejo de las actuaciones de la Administración de interés para la ciudadanía, sería una buena herramienta de evaluación, y detección de posibles corruptelas.

En definitiva, los ciudadanos confiarán en su Administración si la actuación pública se basa en la transparencia, en la evaluación periódica, en la rendición de cuentas, así como en unos imprescindibles sistemas eficaces de exigencia de responsabilidades cuando ha habido incumplimiento del deber o se han tomado decisiones inadecuadas que especialmente han tenido consecuencias en el gasto público.

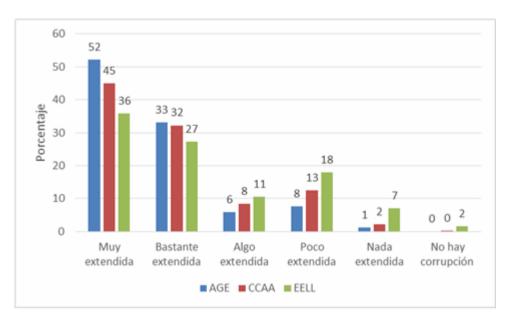


Gráfico n.º 7 Percepción del grado en que la corrupción está extendida en las Administraciones públicas

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia a partir del Estudio 3.143 de 2016, AEVAL-CIS. Pregunta: ¿Hasta qué punto cree Ud. que está extendida la corrupción en la AGE: muy extendida, bastante, poco o nada extendida? ¿Y en la Administración autonómica? ¿Y en la Administración local? Porcentajes válidos.

2.2. Planificación estratégica

Los logros de los intentos modernizadores de la Administración pública se han centrado básicamente en la simplificación de los trámites administrativos, y menos en el cambio cultural organizacional, y en lograr la misión de la Administración a través de la elaboración y ejecución de planes estratégicos. Y como consecuencia, la ausencia de ellos, ha facilitado que poco a poco se diluya la visión de las organizaciones.

La actuación administrativa debe diseñarse como resultado de una planificación estratégica. La previsión frente a la improvisación y a la generación artificial de urgencias. Es imprescindible prever la actuación administrativa con criterio adecuado a la realidad social y económica sobre la que ha de aplicarse, partiendo para ello de un análisis reflexivo del contexto sobre el que hay que actuar, e identificando la visión, la misión y los valores sobre los que ha de asentarse aquella, para así fijar los objetivos a alcanzar, determinando los ejes

clave de los mismos y a partir de dichos ejes establecer de forma más pormenorizada las líneas de actuación a seguir, desgranándolas en acciones concretas sujetas a una medición que permita generar un valor añadido a la actuación administrativa al situarla en un proceso de mejora continua.

Es importante trabajar por objetivos que se puedan medir de forma cuantificable, que cada unidad, servicio, sección, etc. trabaje con planes estratégicos alineados con la misión y visión de la organización. Con el fin de fomentar la motivación, la eficacia y la identificación con la institución, todos los empleados deben estar informados de los planes estratégicos de su organización, a través de canales definidos. La comunicación por conductos claros y accesibles para todos es básica para evitar la rumorología. Los valores de la institución se plasmarán en la valoración y reconocimiento del trabajo de quienes la constituyen.

No debemos dejar pasar la oportunidad que nos brindan los objetivos de desarrollo sostenible de la *Agenda 2030* para alinear nuestra planificación estratégica para los próximos diez años. Las Administraciones públicas deben comprometerse y poner su granito de arena, en el cumplimiento de sus objetivos. La ciudadanía quiere que sus gobiernos «se mojen» en crear un planeta sostenible y más justo que haga que las personas convivan de forma inclusiva en igualdad de condiciones con los mismos derechos y deberes.

2.3. Contratación pública responsable

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la ONU en 2015 determina 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y fija, entre sus metas, la de «promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales» (meta 12.7). En este sentido, el Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018, sienta las bases para el despliegue exitoso de estos objetivos de desarrollo sostenible, aprobando una serie de medidas transformadoras, entre las que se encuentra la de alinear la compra pública con estos objetivos (medida n.º VIII).

Es claro, por tanto, que la Administración debe caminar hacia un nuevo modelo de contratación pública más eficaz, más eficiente y socialmente responsable, que asuma el papel dinamizador de la economía que le corresponde y la convierta en una herramienta estratégica para la satisfacción del interés público en general y para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible en

particular. La contratación pública no debe limitarse a ser un medio de abastecimiento de productos y servicios, sino que ha de ir más allá y ser una herramienta para contribuir al desarrollo económico sostenible, que combine el crecimiento económico, el progreso social y el respeto del medio ambiente. Por ello, se debe tender a incorporar objetivos de interés general en la contratación pública, tales como la responsabilidad social, la sostenibilidad ambiental y la mediante el establecimiento de cláusulas medioambientales, y a promover el acceso de la pequeña y mediana empresa, como pieza esencial del tejido productivo. En particular, una Administración moderna debe apostar por la Contratación Pública Verde, incluyendo necesariamente criterios ecológicos en la contratación pública, para el logro de las políticas medioambientales relacionadas con el cambio climático, la utilización de los recursos y la producción y el consumo sostenibles, apostando por el uso de las energías renovables.

La nueva Ley de Contratos del Sector Público nos brinda una gran oportunidad habida cuenta de que nos ofrece múltiples instrumentos para conseguir tales objetivos, entre los que cabe destacar los siguientes: el uso del trámite de las consultas preliminares, que se consideran absolutamente necesarias para conocer qué puede ofrecer el mercado y qué necesita la Administración, cuestiones no sencillas en un mercado en constante evolución en el que las innovaciones tecnológicas van marcando el paso, lo que se reputa fundamental para redactar unos pliegos adaptados a la realidad; la exigencia de motivar en una memoria la necesidad e idoneidad del contrato, es decir, de explicar las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, evitando el uso de motivaciones genéricas, lo que obliga al gestor a examinar, con carácter previo al inicio de un expediente de contratación, si existe realmente una necesidad real de obra, compra, servicio, etc., con objeto de no iniciar expedientes cuando se detecten falsas necesidades; la preocupación por el fomento de la transparencia en los procesos de contratación pública, a la que responden nuevas medidas entre las que cabe destacar la necesidad de programar la actividad contractual, la supresión del supuesto de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad por razón de cuantía, procedimiento que, por su agilidad, era muy utilizado en la práctica pero que catas de un déficit de transparencia, la apuesta por otras formas de racionalización técnica de la contratación, como los acuerdos marco o los sistemas dinámicos de adquisición; la incorporación de criterios sociales y medioambientales tanto en la redacción de los pliegos de prescripciones técnicas como en los criterios de adjudicación de los contratos o como condiciones especiales de ejecución de los mismos; y, finalmente, la norma especial que establece relativa a la lucha

contra la corrupción y prevención de los conflictos de intereses, mediante la cual se impone a los órganos de contratación la obligación de adoptar medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación. Conocer y explotar las nuevas posibilidades que la Ley de Contratos del Sector Público nos ofrece, es, en sí mismo, un reto al que se enfrenta la Administración española si no se quiere quedar atrás en la senda iniciada por otras Administraciones públicas de nuestro entorno y que viene marcada por la denominada «Estrategia Europa 2020», dentro de la cual, la contratación pública desempeña un papel fundamental, por cuanto que se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que debe ser utilizado para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y para garantizar un uso racional de los fondos públicos. Es obligación de todos.

Frente todos estos aspectos positivos de la nueva Ley de Contratos, el periodo de más de un año de su aplicación también ha puesto de relieve otros negativos que es necesario corregir. Una de las líneas programáticas de la nueva Ley es la lucha contra el fraude y la corrupción, pero poniendo un excesivo acento en la contratación menor, posiblemente la herramienta menos utilizada en los grandes casos de corrupción que conocemos. Por otro lado, la Ley también tiene como otros ejes programáticos la facilitación de la incorporación de las pequeñas y medianas empresas a la contratación pública, y la simplificación de los procedimientos que mejore la eficiencia administrativa en este ámbito. Las Administraciones públicas españolas son muy diversas, y de dimensiones muy diferentes. Junto a macroorganizaciones como la AGE, la Seguridad Social las comunidades autónomas, también microorganizaciones como muchos municipios de escasa población y mínima estructura organizativa y personal, para los que es necesario un sistema fácil y rápido que permita atender sus pequeñas necesidades, implicando un mínimo de carga burocrática, necesidades que normalmente pueden ser fácilmente satisfechas por los pequeños y medianos empresarios locales. La restricción a la contratación menor en la nueva Ley se constata que está suponiendo un grave perjuicio a estos municipios, perjuicio extensible también a las Administraciones más grandes en la labor de conseguir pequeños suministros o solucionar pequeños problemas, cuestiones micro para las que la nueva Ley solo ofrece soluciones macro que no se adaptan a estas necesidades, y que lejos de facilitar el acceso de las PYMES a la contratación pública, cada vez la dificultan más.

Desde la aprobación de la Ley se han sucedido pronunciamientos contradictorios de los órganos consultivos en materia de contratación, instrucciones de controvertida obligatoriedad que, conscientes del problema, en definitiva buscan mecanismos de flexibilización de la deficiente redacción de la Ley en la contratación menor. Por ello es necesario una modificación que aúne la facilidad de gestión del contrato menor de la anterior legislación, con la vocación de control y transparencia de la contratación para evitar corrupción que quía la nueva Ley. Sería conveniente graduar los gastos por su cuantía, introduciendo una nueva categoría para los microgastos, por ejemplo los menores de 500 o 1.000 €, en las que bastase con un sencillo expediente compuesto por una memoria justificativa de la necesidad del gasto, la factura y la aprobación del gasto, junto con la obligación de publicación, individual o agrupada, en el perfil del contratante como mecanismo de control. Y junto a ello una nueva regulación de la contratación menor, cuyos límites deberían volver a los anteriores (e incluso elevarse) en la que se mantenga respecto a la Ley actual la necesidad de un expediente en el que quede justificada la necesidad del gasto (memoria justificativa) y se sustituya la adjudicación directa o la obligación de solicitar al menos tres ofertas, por un anuncio en el perfil del contratante de la necesidad a satisfacer y el presupuesto máximo, con un plazo para que cualquier empresa pueda presentar su oferta, y una adjudicación motivada entre las ofertas presentadas que sea igualmente publicada en el perfil del contratante. Sería un procedimiento sin pliegos, sin informe de la asesoría jurídica, sin mesas, en definitiva, ágil y rápido, a la vez que transparente. Propiciaría la posibilidad de concurrencia a la contratación menor muy por encima del actual sistema de adjudicación directa o con solicitud de tres ofertas, a la vez que transparente, y por tanto, susceptible de control.

2.4. Nueva cultura colaborativa y transversal

Todos los nuevos retos a los que se enfrenta la Administración pública serán mucho más difíciles de lograr si no van acompañados de un cambio cultural. Cambio de cultura en relación a la forma en la que nos relacionamos con los otros y con la información que nos rodea; con la necesidad de compartir y cocrear; con las nuevas maneras de trabajar colaborativamente; con los nuevos perfiles de líderes más capacitadores.

Es esencial la dinamización y establecimiento en la creación de equipos multidisciplinares huyendo de la rigidez de las estructuras jerárquicas de la relación de puestos de trabajo. Conscientes de la necesidad y utilidad de una

relación de puestos de trabajo para una correcta organización, gestión, inventariado y acceso al empleo público, su definición encorseta demasiado la actuación de las personas que ocupan dichos puestos de trabajo impidiendo la creación de equipos de trabajo temporales, con perfiles distintos y de estructuras jerárquicas distintas en función del proyecto concreto, para afrontar proyectos específicos transversales y de especial dificultad. Urge la redefinición del concepto de relación de puestos de trabajo para que deje de ser un mecanismo que fosiliza la estructura humana de la organización administrativa y se convierta en una herramienta que permita la creación de mecanismos ágiles y sencillos.

El trabajo en equipo es básico no solo para sumar talentos sino para conocerse a uno mismo; los equipos de trabajo transversal, proporcionan el conocimiento también de las personas. Fomentar la movilidad temporal para conocer otras buenas prácticas de otras Administraciones. En resumen, que la institución esté centrada en el crecimiento de las personas. Si el trabajador se identifica con la institución, saldremos todos ganando. Trabajar en equipo, es una buena manera de adquirir habilidades (escucha activa, negociación, respeto al otro, exposición de ideas...). Dar la oportunidad de crear equipos transversales para también enriquecerse de otras experiencias. Dar la posibilidad y/o fomentar la movilidad dentro de la misma institución, es una manera de que las personas conozcan sus habilidades y talentos ocultos, y en este sentido, propiciar la distribución de las personas en los puestos más adaptados, dentro de su categoría, a su capacidad, habilidad y talento. La eficacia también se encuentra en investigar, analizar e innovar otras maneras de trabajar que no solo sea la presencial. El teletrabajo ya es posible, existe la tecnología que permite la viabilidad del trabajo no presencial, y en la actualidad perfectamente se podrían combinar las dos maneras de trabajo, a distancia y presencial, con una definición clara de objetivos medibles y procurando una mejor conciliación del trabajo con la vida personal o familiar.

Las TIC han facilitado el trabajo en red y colaborativo, y en consecuencia el trabajo en equipo, además de ser de gran utilidad para traspasar fronteras administrativas.

2.5. Gestión del conocimiento

Normalmente se describe gestión del conocimiento como aquella disciplina que identifica, selecciona, actualiza y pone en valor el conocimiento crítico de una organización, poniéndolo a disposición de la persona adecuada en el momento adecuado. Por lo general las Administraciones públicas tienen pocas estrategias para gestionar el conocimiento y, por tanto, les cuesta identificar qué conocimiento es crítico y se debería retener. La información del impacto en la ciudadanía de la puesta en marcha de distintos programas, la experiencia del ciudadano en la relación con la Administración, los costes reales de los programas, las buenas prácticas, etc., son algunos ejemplos de información valiosa que la organización debe disponer. Y es en este sentido donde los gestores de información o analistas de la información, o como antes se denominaban, «documentalistas» deberían tener una presencia importante en la organización, como facilitadores de la memoria e inteligencia institucional.

Vivimos un momento crítico en la gestión del conocimiento porque en los próximos años se va a jubilar más de la mitad de los funcionarios públicos. Este momento debería verse desde las Administraciones públicas como una oportunidad no enfocada en el relevo de personas en puestos sino enfocada en el análisis de los puestos que quedan vacantes; es un momento ideal para mirar la Administración del futuro y remodelar o, en su caso, amortizar aquellos puestos que no son necesarios para lo que viene.

Además, es necesario establecer mecanismos para trasvasar, por parte de las personas que se jubilan, todo el conocimiento que han adquirido en su labor como trabajadores públicos. Los últimos años de su servicio podrían ser para dedicarse a formar a las nuevas generaciones que deben incorporarse a las Administraciones públicas a través, por ejemplo, de programas de *mentoring*, tutorización o acompañamiento a las nuevas incorporaciones, tal como ya se viene haciendo hace años en diversas Administraciones. Los valores de lo público, la ética, la sabiduría, el hacer las cosas bien, cómo servir a la ciudadanía, etc., son clave para que las Administraciones sobrevivan a la amenaza (o a la oportunidad) de la externalización y la inteligencia artificial.

2.6. Una Administración proactiva

En los procesos modernizadores de la Administración se echa en falta, salvo raras excepciones, que aborden la relación entre la Administración y el ciudadano. Tradicionalmente la relación entre la ciudadanía y la Administración pública ha sido eminentemente reactiva: el ciudadano pide a la Administración y la Administración concede o deniega. Este tipo de relación supone muchas veces una situación de desequilibrio entre el administrado (término que debería desterrarse) y la Administración, desencadenando en el ciudadano sentimientos de frustración, incomprensión y de desafección hacia la Administración.

La Administración debe aprovechar todo el conocimiento que tiene de la ciudadanía para, de una forma proactiva, adelantarse a sus necesidades y proporcionarles beneficios y servicios por defecto, consiguiendo un doble objetivo:

- 1. La satisfacción del ciudadano y la recuperación de la confianza en la Administración, que se transforma en aliada del ciudadano y deja de ser la enemiga que le deniega peticiones y a veces le sanciona.
- 2. Simplificación administrativa y reducción de costes estructurales y burocráticos que tradicionalmente se han invertido en el procedimiento (costes administrativos derivados de la convocatoria de ayudas, proceso de selección de beneficiarios, reclamaciones, supervisión del cumplimiento de la ayuda y su destino, sanciones, etc.).

Entendemos, por ejemplo, que ningún ciudadano podría estar en contra de que la Administración, de forma automática y sin necesidad de una solicitud previa, le aplicase una reducción o beneficio fiscal atendiendo a unos criterios transparentes y objetivos, ahorrándose a su vez la Administración costes derivados de un proceso tradicional de concesión de ayudas.

Todo ello sin perjuicio de que el ciudadano pueda considerar rechazar el beneficio o servicio otorgado de forma automática por la Administración.

2.7. Cultura de la colaboración interadministrativa

Los intentos normativos de modernización de la Administración que se han ido acometiendo desde 1977, no han tenido en cuenta, o no se ha tratado lo suficiente, un capítulo importante de un Estado descentralizado, como es el de la cooperación y la gestión colaborativa entre las tres Administraciones. En 1992 se aprobaron los «Acuerdos Autonómicos», sin embargo en la reorganización de la AGE, realizada por entonces, no aparece ninguna vinculación a los procesos de transferencia.

Han existido planes y programas conjuntos entre las Administraciones, pero sobre todo para evitar duplicidades, aunque después no se llevaran a cabo. Más actual, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, no consiguen el cambio cultural de relación entre las Administraciones y se mantienen las mismas estructuras.

La eficacia y eficiencia completa es el producto de considerar a las tres Administraciones. En consecuencia tanto la creación de instrumentos de gestión colaborativa, como la introducción del gobierno abierto, garantizarán el buen funcionamiento de la Administración.

Fortalecer la gobernanza multinivel significa reducir duplicidades, poner a disposición recursos en común, fomentar la interoperabilidad, diseñar aplicaciones a nivel global que faciliten la comunicación, y la gestión más eficiente. El trabajo colaborativo suma capacidades, y la tecnología actual lo facilita. La Administración interconectada puede compartir procedimientos, datos, recursos, conocimiento, buenas prácticas, además de poder reducir la vulnerabilidad de las organizaciones más pequeñas.

España es un Estado con un alto grado de descentralización. El Estado autonómico ha supuesto grandes beneficios para los ciudadanos, pero en estos momentos sufre de «esclerosis». Debemos seguir trabajando conjuntamente entre las AAPP para mejorar la comunicación y la interoperabilidad. Es necesaria una auténtica colaboración interadministrativa que facilite el acceso a los servicios públicos, que evite duplicidades y por lo tanto suponga un ahorro de medios públicos.

Se deben trazar líneas más claras en lo que se refiere a las competencias y la financiación de cada Administración. Se debe buscar la mayor eficiencia de las

mismas y que la recaudación de los ingresos se corresponda con la Administración que prestará el servicio. Esta situación propiciará que el ciudadano vea más claramente para qué le sirven las Administraciones públicas.

Es evidente que las Administraciones más cercanas a la ciudadanía son los ayuntamientos. En este marco de colaboración parece razonable aprovechar economías de escala interadministrativa, desarrollando servicios compartidos como vector de prestación de servicios horizontales municipales, de mayor calidad, al menor coste posible y sirviéndose de las recientes transformaciones tecnológicas.

La modalidad de prestación de estos servicios puede ser fruto de una colaboración intermunicipal o pueden ser provistos por Administraciones de carácter «supramunicipal» (diputaciones provinciales, comunidades autónomas o Administración General del Estado). Se manifiesta por tanto una oportunidad que deberían aprovechar las tan denostadas diputaciones para significarse y ocupar efectivamente ese papel coordinador de esfuerzos. En caso contrario, estarán abocadas a desaparecer.

Puede ser interesante además permitir el ajuste de las plantillas entre Administraciones aprovechando la ubicuidad de los empleados públicos mediante el uso intensivo de las nuevas tecnologías, en modalidad de teletrabajo, preservando el interés general de las diferentes Administraciones intervinientes y garantizando respeto, en todo caso, a los derechos de los trabajadores y a su carrera profesional.

3. Gobierno abierto

3.1. Acceso a la información y publicidad activa

La transparencia, a pesar de su carácter medial o instrumental, debe convertirse en una verdadera exigencia, en un *prius* en todo debate sobre «lo público» al margen de posiciones partidistas o afinidades políticas. La transparencia es el primer plato con el que se alimenta la democracia y esto debería ser asumido así por cualquiera que pretenda abanderar un proyecto político o desempeñar una responsabilidad pública.

La transparencia de los procedimientos, acciones, decisiones y resultados, legitima a las instituciones, crea confianza social en la Administración.

Los gobiernos administran recursos públicos y se deben a los ciudadanos. Todo lo que hacen debe ser transparente, estar al alcance de todos ellos. Por este motivo, se debe trabajar mucho para que la transparencia sea una parte importante en el diseño de las políticas, herramientas, procedimientos, normativas que día a día rigen o marcan la actuación de las Administraciones públicas. De la misma forma que el nuevo Reglamento de Protección de Datos Personales debe formar parte desde el diseño de los procedimientos, el criterio de transparencia también.

Hay que incorporar la transparencia a todos los procesos, no como un añadido o un plus, sino como algo natural y consustancial a cualquier actuación administrativa. Debemos conseguir que la transparencia se incorpore a la genética, al ADN de las organizaciones públicas, y que se las reconozca e identifique precisamente por esta cualidad. Esto permitiría hacer efectiva la obligación de rendición de cuentas en la gestión pública. Este reto tiene, además, múltiples ramificaciones y todas ellas confluyen en el fortalecimiento de la ética pública. La transparencia tiene importantes efectos directos sobre la mejora de la rendición de cuentas, la eficacia y eficiencia administrativa y el impulso de las políticas participativas, y beneficios inmediatos sobre lo que ahora hemos coincidido en denominar «regeneración democrática». La transparencia no es una falacia, ni una invención inútil. La transparencia, sí, es un gran asunto de estado que llega tarde a nuestro país y que, por ese mismo motivo, entre otros muchos, requiere decisiones urgentes –también meditadas– y contundentes.

A la Administración le cuesta mostrarse al exterior, seguramente como un mecanismo de defensa ante sus debilidades e incluso corruptelas y/o como consecuencia de un mal uso de las prerrogativas de que dispone al ser su misión primera y última el interés general. Pero es evidente que su legitimación no la puede encontrar mirándose al ombligo, sino, más al contrario, exteriorizando de forma nítida su actuación al ciudadano y a la sociedad en general, a través de mecanismos efectivos y directos de publicidad activa, del establecimiento de cauces de obtención sin trabas innecesarias de la información solicitada, de la implantación homogénea y generalizada de mecanismos electrónicos interoperables que permitan la reutilización, tanto por otras Administraciones como por el sector privado, de la información de la que estas disponen, como un elemento potenciador del desarrollo económico.

Por todo ello, otro de los retos a los que se enfrenta la Administración pública es el de mejorar los mecanismos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, conjugándolos con los requerimientos de la normativa en materia de protección de datos. Ahora bien, la Ley de Protección de Datos, no debería ser un muro tras el cual la Administración se parapete, una ley a la que se hace una referencia abusiva, con el único fin de no facilitar información al ciudadano (por ejemplo un administrado no puede obtener datos en relación a expedientes administrativos que le afectan a él, o información de concursos públicos, adjudicaciones, subastas y contratos administrativos, etc.); si queremos que la Administración esté enfocada al ciudadano, no parece que este sea el camino.

También es necesario perfeccionar los contenidos de publicidad activa de los distintos portales de transparencia, agrupando la información de manera más ordenada y más fácilmente accesible al ciudadano, en el entendido de que, en ocasiones, se genera un exceso de información que provoca el efecto contrario: la desinformación. Otras veces, solo se informa mínimamente de las actuaciones de las Administraciones con el objeto de «cumplir» la Ley de Transparencia, no con la finalidad de informar al ciudadano, y como consecuencia de ello, se dificulta la búsqueda de la información requerida mediante un diseño deficiente de las aplicaciones gestoras de la información. Por otra parte, los servicios públicos deberían contribuir activamente en dar a conocer a los ciudadanos de su derecho -avalado por la Ley de Transparenciaa reclamar el conocimiento de las actuaciones de la Administración. La publicación de la información de forma completa, actualizada y ordenada permitirá que cualquier administrado o institución pública o privada pueda analizar y enjuiciar la actuación de las Administraciones públicas, y con ello, se reforzarán los mecanismos de rendición de cuentas. Es obvio que la dificultad que entraña al ciudadano acceder a la información deseada, que se encuentra en diferentes web, con arquitectura de contenidos que «ocultan» información pertinente o simplemente no aparecen (contratos menores, expedientes relativos a la imposición de tasas, precios públicos, impuestos locales, etc.), con aplicaciones poco amigables, ha provocado nichos de usuarios que demandan información, pero que difícilmente la pueden obtener con facilidad. Ante esta dificultad y la existencia de demanda, aparecen empresas privadas que compilan dicha información «pública» y la ofrecen a los ciudadanos, previo pago del servicio.

Hay ministerios como el de Defensa que ya ha incluido esta responsabilidad y está implantando una arquitectura y desarrollando una normativa para iniciar una transformación al considerar que la información tiene un carácter

estratégico y permitir que el conocimiento que se pueda extraer de esta permita la toma de decisiones de manera rápida, reduciendo los plazos de ejecución y minorando el coste.

A este respecto, el de favorecer el control y la rendición de cuentas, es esencial que la información se publique de forma que sea reutilizable, automatizable y fácilmente explotable, posibilitando de este modo una auténtica observancia de la ciudadanía sobre la totalidad de decisiones que se produzcan en la Administración. Esto no solo hará posible el control ciudadano de la gestión pública, sino también la generación de riqueza y desarrollo al fomentar iniciativas empresariales que exploten la información pública y generen aplicaciones informáticas, apps, prototipos de toda clase, etc. La divulgación universal de la información pública que generan las Administraciones públicas favorece entornos confiables que atraen las inversiones y mejoran las condiciones de vida de la población.

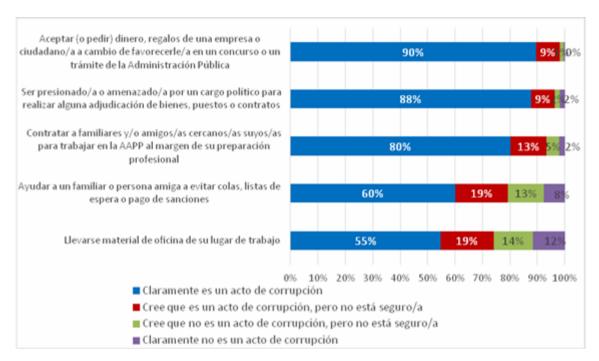
3.2. Trazabilidad de los actores

Es más fácil desterrar la arbitrariedad en el ejercicio del poder público cuando las decisiones son trazables y es posible hacer una radiografía completa del procedimiento de aprobación de las normas o el diseño de las políticas públicas que a todos nos importan y que soportamos con los tributos que pagamos. El Informe de Transparencia Internacional sobre la transparencia del lobby en España destacaba que «en España está muy instalada la creencia de que el dinero 'compra' influencia en la política». Iqualmente, entre los ciudadanos españoles está extendida la percepción de que negocios y corrupción van de la mano (EU Anti-Corruption Report, European Commission 2014). Según el Eurobarómetro de 2013, el 77 % de los españoles creía que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país, mientras que el 67 % consideraba que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas. Un 84 % de los españoles pensaba que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos. Por ello resulta imprescindible seguir avanzando en visibilizar las aportaciones de todos los actores que intervienen en estos procesos mediante iniciativas como la huella normativa, la accesibilidad a las agendas de trabajo de los dirigentes públicos y el registro de los grupos de interés. En otras palabras: visibilizar las relaciones existentes entre los responsables públicos y las grandes corporaciones económicas y medir el impacto de su influencia en las decisiones públicas que a todos nos afectan.

Los atributos de simplificación, sencillez y eficacia que deberían reunir la información administrativa destinada a los ciudadanos, también los deberían

cumplir las aplicaciones informáticas de la Administración disponibles para la Administración electrónica.

Gráfico n.º 8 Identificación de diferentes actuaciones como actos de corrupción



Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 3.143 de 2016, AEVAL-CIS. *Pregunta: Me gustaría que me dijera si las siguientes situaciones son o no para Ud. actos de corrupción. Porcentajes válidos.*

3.3. Cultura de la transparencia

La cultura de la transparencia debería incorporarse como una rutina más de los empleados públicos.

Tampoco parece deseable ligar únicamente los avances en transparencia con el agravamiento de las potestades coercitivas de sus comisionados. También hay que explorar otras vías como la mediación o alternativas que permitan antes mejor que generar conflicto, fomentar la pedagogía, hacer cultura, construir otros paradigmas. Por ello, no debería asustarnos la posibilidad de completar nuestro sistema de democracia representativa con experiencias de rendición de cuentas directa a modo, por ejemplo, de sesiones públicas y periódicas de control ciudadano.

Toda sociedad democrática anhela que sus ciudadanos puedan conformar su voluntad gracias a un debido acceso a la información. Solo de esta manera tendremos una ciudadanía consciente y despierta, responsable y exigente. Si todos convenimos en que esta es una de las grandes virtudes de la transparencia, parece evidente que no es posible poner en marcha un proyecto de transparencia sin contar con las personas. No estamos acostumbrados a preguntar a los ciudadanos qué información necesitan para construir adecuadamente su pensamiento político. Ante tal nula inquietud, la de quienes deberían ofrecerla y la de los que tendrían que demandarla, decidimos basándonos en intuiciones o rumores, despreciando el valor de los datos y su evidencia. Los planes de enseñanza tienen que ser, por todo lo dicho, permeables a estas necesidades, incorporando contenidos relacionados con la transparencia pública en los currículos y la formación de las futuras generaciones. Solo conseguiremos ciudadanos más activos y comprometidos si educamos desde edades tempranas en actitudes cívicas y mostramos a los jóvenes el valor añadido que aportan los proyectos colectivos. Aunque las leyes nos lo reconozcan desde antes mismo de ser conscientes de ello, nadie nace ciudadano. Convencidos entonces de la importancia de la participación, ningún responsable público podrá va eludir el deber de motivar sus resoluciones o de dar explicaciones cuando opte por actuar desoyendo lo que la mayoría pide.

Debe introducirse la evaluación ex ante y ex post de las normas jurídicas, con fortalecimiento de la participación ciudadana. En los últimos años, un buen número de administraciones han incorporado la obligación de elaborar memorias de análisis de impacto normativo (más conocidas como MAIN) al proceso de aprobación de sus propias disposiciones con el fin de implantar los principios de la better regulation en nuestro país. Este tipo de documentos exige analizar antes de acometer una iniciativa normativa cuáles son los antecedentes existentes, valorar la necesidad de «normar», examinar las diferentes alternativas regulatorias o, incluso, la oportunidad de no hacerlo y los distintos impactos de todo tipo que puede generar en la organización pública y en la sociedad una concreta regulación. Se trata de darle a este proceso la importancia que se merece por la trascendencia de los efectos que provoca. Concretar en estas memorias los indicadores que permitirán medir si la norma ha conseguido o no los objetivos que pretendía, permitirá evaluar a posteriori y transcurrido un cierto tiempo de aplicación, si la norma ha sido útil o no, si ha resuelto más problemas que los que ha generado y si, en conclusión, ha servido a los intereses generales o todo lo contrario.

3.4. Participación ciudadana

Por otro lado, hay que fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, para hacer a los ciudadanos partícipes de las decisiones públicas. Esto requiere de un cambio cultural en la materia, por lo que resultan precisas actividades de divulgación, formación y sensibilización. Esta participación debe facilitarse a través, fundamentalmente, de plataformas digitales en las que los ciudadanos puedan opinar y sugerir e, incluso, participar en estadísticas oficiales.

La Administración pública ganará en legitimación de forma directamente proporcional a su capacidad de establecer elementos activos de participación ciudadana en el diseño, implementación y control de su actuación administrativa y de políticas públicas. Participación que no ha de verse por quienes ejercen legítimamente a su vez cargos de representación democrática, como una limitación o condicionante a dicho ejercicio, sino como el marco necesario para el mismo, saliendo de ámbitos de decisión excesivamente opacos y encapsulados, de elección a elección, en órganos exclusivamente políticos.

La participación ciudadana es imprescindible en los planes estratégicos, además de en la evaluación de los servicios. No en vano, España ocupaba en 2016 el lugar 22, con respecto a los 28 países de la UE, en la percepción de los servicios públicos.

La ausencia de la participación ciudadana en la mejora de la Administración irá en detrimento de su confianza en las instituciones. Pero no solo se ha de contar con la implicación de la ciudadanía sino también con las organizaciones de la sociedad civil.

Los ciudadanos se sienten que forman parte de *lo público* cuando la Administración dispone de canales para que participen. La participación se incrementa cuando los ciudadanos comprueban que se les tiene en cuenta; son ejemplos muy claros de ello, la implicación ciudadana en los *presupuestos participativos locales*, o la solicitud de su implicación en la construcción de nuevos servicios y cómo les gustaría que se proporcionaran.

Es más fácil articular un sistema de participación ciudadana para controlar o que permita participar en las decisiones de Administraciones locales e incluso regionales o autonómicas que a nivel nacional. Las asociaciones a nivel barrio,

provincia, asunto u objetivo tienen su cabida en esta sociedad y permiten una mayor participación y medio para ejercer presión sobre los representantes políticos sobre asuntos del día a día y control de los fondos que se ponen a disposición de estos. De esa manera el ciudadano participa más activamente en la vida pública y no solo se limita a votar cada cuatro años.

Muy ligado a la participación ciudadana se encuentra la política de la Administración pública relacionada con la difusión de los servicios públicos. Si se desconoce la existencia de un servicio, difícilmente se podrá utilizar y evaluar. Es, por tanto, un reto de la Administración difundir y «vender» más y mejor los servicios públicos.

45,0% 40,0% 35,0% 30.0% 25.0% 20,0% 15.0% 10.0% 5.0% 0,0% Buscar o solicitar Descargar o enviar Tramitar un Presentar una Intervenir en Otra respuesta procesos de información de formularios o procedimiento queja, sugerencia cualquier tipo impresos (como, participación (como una o recurso p. ej. presentar la inscripción en un (como, p.ej. ciudadana consultar declaración de la registro, solicitar (consultas holetines renta) una cita médica, urbanísticas. oficiales) un trámite encuestas sobre servicios, debates relativo a una prestación, sobre leves) tramitar un pago, ■ 2013
■ 2014
■ 2015
■ 2016

Gráfico n.º 9 Tipo de consulta o gestión que el ciudadano realizó en la e-administración

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.840 de 2010, 2.944 de 2012, 2.986 de 2013, 3.030 de 2014,

3.102 de 2015 y 3.143 de 2016, AEVAL-CIS. Pregunta: *Y en esa ocasión, ¿utilizó la página web o la sede electrónica de ese organismo para las distintas opciones de respuesta de esta pregunta.**Respuesta múltiple. ** El porcentaje se ha calculado sobre el total de encuestados que declara haber visitado un sitio web de las AAPP en el último año.

3.5. Colaboración público-privada. Alianzas

Si bien la colaboración público-privada se lleva desarrollando décadas, y en muchas ocasiones es opcional, en la actualidad se están mostrando nuevos fenómenos, derivados del uso masivo de datos y de las nuevas tecnologías, que obligan a las Administraciones públicas a colaborar y cooperar necesariamente con el sector privado en ámbitos que hasta ahora estaban a priori reservados al sector público.

Debido al uso intensivo de soluciones tecnológicas por parte de los ciudadanos resulta que, en la actualidad, el sector privado conoce mejor a los ciudadanos que los propios gobiernos, y está dispuesto a satisfacer las necesidades de la ciudadanía a veces a costa de reemplazar o desplazar a la Administración (que se adapta a las realidades a un ritmo más lento).

Y en verdad el ciudadano está dispuesto a aceptar ese reemplazo, muchas veces por cuestión de confianza (produciéndose una situación sorprendente, a veces el ciudadano prefiere o facilita que las empresas privadas traten sus datos a que lo haga la propia Administración) y otras veces por cuestión de sencillez e incluso por coste económico (satisfacción del usuario al menor coste posible).

Se ha producido un caso llamativo, entre otros muchos: durante las situaciones de alerta por contaminación en Madrid la información de la alerta ha llegado como aviso a los usuarios de teléfonos móviles con tecnología Google y probablemente se hayan enterado antes por este medio que por los canales de difusión del propio ayuntamiento, por lo que es normal que el ciudadano decida informarse a través de canales que proporcione el sector privado si estos le resultan más sencillos o prácticos que el canal oficial. Esto se produce en cada vez más ámbitos: transporte (*startups* de transporte, información de rutas, tráfico, etc.), turismo, empleo, etc.

Esta situación no es necesariamente perjudicial y no debe observarse como una amenaza. En este escenario la Administración pública debe ser capaz de velar por los derechos de la ciudadanía, estableciendo determinados controles, sin suponer un freno a la innovación y al progreso, y debe estar dispuesta a ofrecer toda la información posible para que el sector privado pueda desarrollar nuevas e innovadoras soluciones que faciliten la vida a los ciudadanos (como se ha comentado, a través de plataformas de datos abiertos).

Por todos estos motivos, la Administración debe establecer alianzas estratégicas con los diferentes actores del sector privado.

3.6 Impulso de los datos abiertos (*opendata*) y la reutilización de la información del sector público

Los datos abiertos son definidos desde la Fundación de Conocimiento Abierto (Open Knowledge Foundation) como aquellos «que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen». El término abierto, se define como un «formato cuya especificación esté disponible públicamente y de manera gratuita, además, para su uso no se deben imponer restricciones de tipo monetario u otras». De modo que el dato abierto para lograr ser reutilizado no debe tener limitaciones de licencia, derechos de autor o patentes, y no puede haber ninguna variable que limite su acceso. Siendo así, sus características principales son la disponibilidad, el acceso, la reutilización, la redistribución y la ausencia de restricción tecnológica. La apertura de los datos de los que disponen las Administraciones públicas genera, sin duda, grandes beneficios, por cuanto que incrementa la transparencia, facilita la rendición de cuentas (accountability) de la gestión pública, fomenta la participación activa de la ciudadanía, aumenta la eficiencia en la búsqueda de información, amén de ayudar a generar nuevos empleos en el sector de las tecnologías y mejorar la eficiencia de algunos servicios ofrecidos por la empresa privada. Hay que tener en cuenta que algunos de estos datos servirán para los fines de la transparencia, porque otorgarán información concreta en múltiples ámbitos que exigen un conocimiento preciso de la realidad, pero que, otros muchos, además, serán de gran interés para las empresas y la sociedad a la hora de producir valor y servicios innovadores con base tecnológica, habida cuenta de las potencialidades que hoy día otorga el desarrollo de la sociedad de la información. Por esta razón, se estima prioritario que las Administraciones públicas impulsen una política transversal de datos abiertos que no se limite a su mera publicación, sino que contemple, también, actividades de fomento de la reutilización, para que exista un verdadero retorno social de la inversión.

Múltiples ejemplos de aplicaciones con los datos abiertos se pueden encontrar en el portal estatal https://datos.gob.es/es/aplicaciones. Destacamos:

- Conquista Iberia Legacy es un repositorio donde se encuentra la información geográfica de todos los municipios de España y Portugal. Esta información está lista para ser procesada, y obtener fácilmente los polígonos de cualquiera de nuestros municipios. Ha sido creada por un ciudadano.
- Zaragoza Tributos es una aplicación que permite a los ciudadanos de Zaragoza gestionar sus recibos de una manera más sencilla. Elaborada por la Agencia Municipal Tributaria, actualmente permite realizar el pago de recibos del Ayuntamiento.
- 3. **Victoria La Malagueña** es un *chatbot* que habla sobre cosas de Málaga utilizando interfaces conversacionales tanto en Facebook como en el asistente de Google. Se puede iniciar desde cualquier PC, o dispositivo móvil iPhone o Android a través de Facebook, Messenger...
- 4. **Antenas de Telefonía Móvil 2G, 3G, 4G y 5G** es una aplicación que proporciona mapas con la situación y características de las antenas (estaciones) para móvil de todos los proveedores de telefonía móvil.

Además, los datos habrán de ser interoperables, por la limitada utilidad que pueden tener los datos de una Administración aislada, por lo que resulta fundamental que las distintas Administraciones territoriales cumplan el Esquema Nacional de Interoperabilidad que permita proporcionar una base de reutilización potencialmente aprovechable. Solo de esta manera se conseguirá que la reutilización y la puesta a disposición de la información del sector público favorezca la circulación de información hacia los agentes económicos y hacia la ciudadanía, logrando el objetivo al que aspira la política de datos abiertos, que no es otro que el fomentar el crecimiento económico, el compromiso social y la transparencia. Esto viene a significar que la relación y cooperación entre las Administraciones públicas es fundamental para que los datos sean interoperables y útiles para la ciudadanía.

Puede ser conveniente mencionar aquí la forzosa tendencia a diseñar nuestros sistemas de información, de todas las Administraciones en conjunto, hacia el dato único de manera que solo haya una base de datos virtual o no, en la que los datos primarios estén recogidos una sola vez y sean íntegros y fiables y accesibles para todos los sistemas, mediante servicios, con las limitaciones propias de la información que queremos conservar como no accesible y aquellos límites de la Ley de protección de datos de carácter personal.

Sin embargo aun sabiendo la importancia de los datos abiertos, según informes de la Comisión Europea, el principio de «solo una vez» o la reutilización de la información, solo ha aumentado ligeramente, un 1 %, y en la actualidad la información se reutiliza en la mitad de los servicios públicos. Según señala el informe, el uso de programas informáticos antiguos ha generado complicaciones relevantes en la modernización de los servicios de la Administración electrónica y está obstaculizando la aplicación integral del principio de «solo una vez».

3.7. Creación de la Oficina del Dato

El impulso que la Administración debe abordar para mejorar la gestión de sus políticas públicas, es la creación de las nuevas Oficinas del Dato. Serán las responsables de buscar, analizar, normalizar, explotar y servir (interna y externamente) toda la información generada por la Administración. Su punto de partida será la elaboración de guías de normalización y gobernanza de los datos para facilitar el trabajo a todos los gestores de información de la Administración.

Después llegará su gran hándicap, dar visibilidad a los datos y facilitar cuadros de mando e inteligencia predictiva para mejorar la gestión de los servicios públicos. Las decisiones deben tomarse sobre necesidades reales de los grupos de interés que se relacionan con la Administración: ciudadanía, empresas, comercios, asociaciones, otros organismos..., y solo puede hacer con una gobernanza de los datos desde un punto de vista holístico de la gestión. Sin duda, una pieza clave en toda ciudad inteligente para medir «el pulso y el estado de salud» de aquellos lugares donde vivimos. Sin embargo, la realidad que abunda es en la que el ciudadano debe dedicar una gran parte de su tiempo para localizar, analizar y gestionar la información pertinente que necesita porque la encuentra en diferentes medios, un claro ejemplo es la información relacionada con subastas que se publica en los boletines oficiales de las diferentes Administraciones, lo que obliga al ciudadano a rastrear exhaustivamente todos los boletines, o pagar por ello a una empresa privada que lo ofrezca, y no todo el mundo puede hacer el pago. En este sentido, la Administración debería tender a ofrecer toda la información relacionada en un solo click porque, en muchas ocasiones, se debería ofrecer un servicio más allá de aportar un dato aislado.

¿Y cómo se gestionan las Oficinas del Dato? Con un equipo técnico y directivo formado por personas de la Administración que con ayuda de empresas especializadas, elaboren la estrategia de la institución y pongan en marcha, con

el apoyo de la tecnología, equipos multidisciplinares (informáticos, documentalistas o gestores de la información, sociólogos, filósofos, matemáticos, estadistas, antropólogos...) que sean capaces de analizar los datos, facilitar posibles escenarios para la toma de decisiones y realizar predicciones.

4. Accesibilidad, simplificación y racionalización

Si la Administración pública está orientada al ciudadano, no debería ser ningún obstáculo ninguna vía de contacto con él.

4.1. Simplificar el lenguaje

Hay que simplificar el lenguaje administrativo, de manera que sea comprensible para la ciudadanía a la que se dirige. El lenguaje de la Administración debe ser claro. Es necesaria una comunicación clara en la que, huyendo de recursos estilísticos y acrobacias lingüísticas, empecemos a expresarnos nítidamente, con sencillez. Tumbar los muros de la jerga jurídica detrás de los que nos parapetamos los gestores públicos como si de una piedra Roseta se tratase, como un evidente mecanismo de defensa y de reivindicación del poder de la tecnocracia. Al fin y al cabo es necesario contar con cierta capacidad de empatía hacia la ciudadanía y utilizar el mismo lenguaje para una mayor comprensión de la actividad administrativa.

Hay que aprobar normas entendibles. No se trata de descubrir, de innovar otros modos, sino de recuperar el lenguaje directo, sin recodos ni recovecos donde ocultarnos. Desde el primer momento, desde la génesis misma del derecho que aplicamos, en la tarea misma de confeccionar las normas. Atrás quedan los tiempos en los que los grandes escritores clásicos acudían a los textos jurídicos para perfeccionar su expresión, los tiempos en los que el lenguaje jurídico era la máxima expresión de la lengua culta, certera, exacta y, por qué no, accesible. Puede que la ignorancia de la norma no excuse de su cumplimiento, pero ¿abocar deliberadamente a su incomprensión puede justificarlo?

4.2. Simplificación normativa

Es urgente un «expurgo» de normas y un ejercicio responsable y razonable del poder normativo.

Se necesita una simplificación normativa y un ejercicio responsable del poder normativo. Este hecho es una cuenta pendiente, ya que la variedad normativa es evidente y genera bastantes confusiones a la ciudadanía, teniendo en cuenta que debería garantizar seguridad jurídica y no provocar, precisamente, el efecto contrario.

Siempre será necesaria aunque se reduciría mucho si se limitara a formar parte del procedimiento que por estar automatizado debe guiar al ciudadano, aprovechando la tecnología, sin tener que verse este obligado a acudir a la consulta tediosa y voluminosa normativa. El procedimiento electrónico automatizado debe conducir y facilitar la gestión y lo hará.

4.3. Regular de forma más inteligente

En cuanto al ámbito de aplicación de diferentes leyes, como por ejemplo la 39/2015 y 40/2015, aparentemente el legislador no ha tenido en cuenta la heterogeneidad del sector público, con patentes desigualdades en cuanto a recursos y capacidades de las diferentes administraciones (económicos, humanos, técnicos, ámbito geográfico, etc.), estableciendo normas de cumplimiento integral y uniforme. Ejemplo de ello es el cumplimiento de las mencionadas leyes en las mismas condiciones para ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y para entidades locales menores de, por ejemplo, 50 habitantes, lo que supone una necesaria activación de los mecanismos de cooperación interadministrativa, que como veremos más adelante se deberán ver impulsados y reforzados.

Por otro lado, ¿puede el legislador realizar un desarrollo normativo duradero y resistente a las nuevas realidades tras la constante evolución tecnológica y de la sociedad? Resulta tendencia, como ha quedado patente en reciente normativa como el RGPD, el desarrollo normativo con enfoque proactivo y de gestión del riesgo, estableciendo una serie de principios básicos a garantizar (el qué) pero sin determinar el cómo garantizarlos, siendo responsabilidad de cada Administración decidir cómo abordar las medidas organizativas y técnicas para su aseguramiento y evaluar los riesgos e impacto en caso de un posible incumplimiento (generalmente económico y reputacional). De esta forma, ante cambios tecnológicos y sociales las Administraciones podrán reevaluar los riesgos sobre los principios básicos y aplicarán nuevas medidas, sin necesidad de que el legislador desarrolle nueva normativa al respecto.

4.4. La tecnología al servicio de la accesibilidad de las personas

Actualmente la tecnología y el mundo digital inundan nuestras vidas, por lo que la relación entre el ciudadano y las Administraciones públicas (AAPP) es mucho más amplia y más activa. Pero la Administración electrónica es un arma de doble filo y sus ventajas y desventajas caminan de la mano y a la misma velocidad. Es decir, es una relación que puede acercar más o alejar más al ciudadano en su relación con las AAPP. Por este motivo, hay diferentes retos que mejorar para que los ciudadanos dejen de relacionar a las AAPP como enormes instituciones frías con funcionarios nada empáticos que no hacen otra cosa que dificultar la labor administrativa del ciudadano. Existe una excelente teorización sobre la relación entre las AAPP y el ciudadano pero en la vida real y cotidiana los ciudadanos tienen verdaderas dificultades y han de perder mucho tiempo para hacer una gestión administrativa. Existen muchos proyectos, muchos grupos de trabajo, muchas guías de procedimiento y muchos manuales de uso y esto es claramente positivo porque demuestra el interés que tienen las AAPP por mejorar las cosas. Pero luego está la vida real, la vida cotidiana y las dificultades del ciudadano que tiene que perder una mañana para hacer una gestión administrativa, con el agravante de no disponer de horario de atención al público por la tarde. Si queremos que la Administración esté enfocada al ciudadano, en la medida de lo posible, los servicios se deberían prestarse en el momento, con amplia disponibilidad horaria (los horarios intensivos deberían ser una excepción), y por el medio y lugar que mejor se adecuen a los usuarios; no sirve de mucho programar citas para gestionar mejor los trámites administrativos, cuando no se readapta el procedimiento al comprobar que «una cita-una gestión» es muy limitante para finalizar o avanzar en un expediente, cuando ocurren estas situaciones se reproduce el «vuelva usted mañana», con la consiguiente frustración del ciudadano, y con el sentimiento de que las citas son más bien un privilegio para los empleados (un ejemplo de ello es Hacienda). Hay barreras que impiden a los ciudadanos hacer trámites y establecer relaciones con la Administración a través de Internet con sencillez y rapidez. Los ciudadanos aún se sienten perdidos a la hora de acceder a las páginas de las AAPP y es evidente que esa brecha y falta de comunicación se agudiza más en función de la edad del usuario.

En general, las AAPP deben acometer todas las brechas digitales, tanto en el acceso como en los conocimientos o capacidades para el manejo de las nuevas tecnologías, dado que constituyen uno de los mayores obstáculos para el efectivo desarrollo de la sociedad de la información. Es cierto que muchos ciudadanos esperan que los servicios estén personalizados, simplificados y

automatizados, y que se presten mediante dispositivos móviles. Pero también es cierto que hay muchos otros que no disponen de capacidad necesaria para acceder a los servicios en línea. Según la Comisión Europea, en 2016, el 48 % de los ciudadanos de la UE que necesitan utilizar servicios públicos en línea, no lo hacen fundamentalmente por carecer de capacidades necesarias.

Hay que hacer administraciones accesibles y sencillas. Las personas deben ser el eje en torno al que deben girar las Administraciones públicas. Nos olvidamos de ellas y esto se manifiesta en que las Administraciones se convierten en muros infranqueables e inaccesibles para los ciudadanos y para los propios empleados públicos. Debe accederse a la información que tienen las Administraciones sin trabas. Aun reconociendo que todavía existe la brecha digital, sin embargo, también existe un porcentaje importante de ciudadanos que esperan que se mejore el acceso y se simplifiquen los procedimientos para realizar las gestiones administrativas que les evite los desplazamientos físicos a las oficinas correspondientes de la Administración.

Las páginas web de las AAPP son bastante deficientes si las comparamos con la era digital en la que vivimos. Las AAPP constituyen un engranaje gigantesco y son complejas instituciones por lo que sus páginas web deben recoger mucha información en poco espacio, pero siguen siendo bastante complicadas y tediosas para los ciudadanos. Y este aspecto aumenta la brecha entre AAPP y ciudadano. Es verdad que esta última década están haciendo mucho esfuerzo por mejorar, pero todavía queda un largo camino por hacer. Hay que ofrecer páginas web que sean de fácil acceso y uso por los administrados.

La Unión Europea es muy activa dictando normativa al respecto. Las unidades de accesibilidad que a nivel departamental han de controlar la implementación de esas políticas de accesibilidad a medios digitales se debe ocupar de que esta sea un hecho.

Por otro lado, y desde el punto de vista de la ciudadanía, la tecnología permitiría el trasladar las actuales sedes administrativas al domicilio de cada persona, o aún más, a través de los dispositivos móviles, al bolsillo de cada persona, desterrando imágenes tradicionales como las ventanillas y las colas de ciudadanos ante ellas, horarios de atención limitados. Incluso en el contexto de despoblación de zonas rurales debe ser la alternativa a la insostenibilidad del mantenimiento de oficinas de atención directa al público, pudiendo plantearse alternativas incluso a la atención médica mediante sistemas a distancia, reparto de medicamentos que sustituyen a farmacias que cierran, etc. Pero esta estrategia no puede perder de vista la existencia de numerosas y evidentes brechas digitales. La Administración electrónica no puede implantarse dejando

en el camino atrás a distintos colectivos, precisamente aquellos que por sus condiciones de alejamiento, aislamiento y despoblación deberían ser los más beneficiados por las nuevas tecnologías. Es por ello imprescindible que esta estrategia prevea todos los medios que sean necesarios para auxiliar a cualquier ciudadano que lo requiera, por no estar capacitado o no disponer de los medios necesarios para convertirse en el ciudadano digital del futuro.

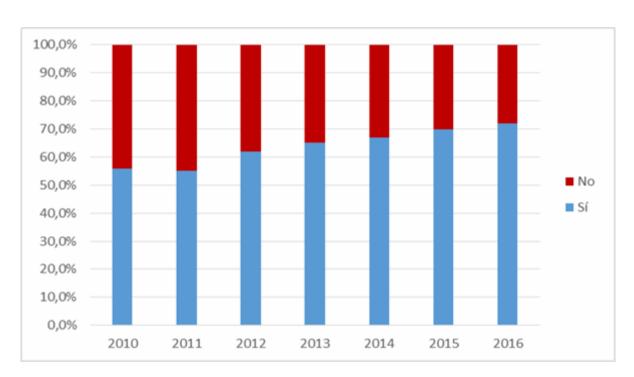
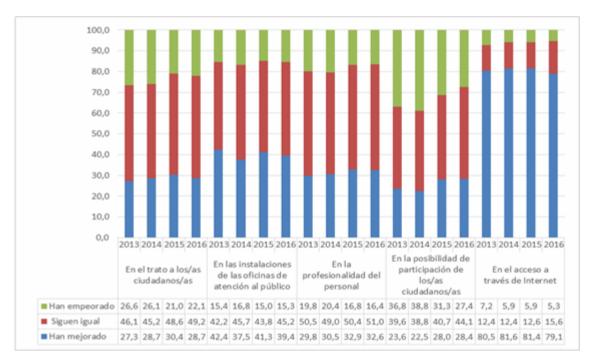


Gráfico n.º 10 Evolución del uso de Internet

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia a partir de los Estudios 2.840 de 2010, 2.944 de 2012, 2.986 de 2013, 3.030 de 2014, 3.102 de 2015 y 3.143 de 2016 AEVAL-CIS. Pregunta: ¿Podría decirme si ha utilizado Internet en los últimos doce meses? Porcentajes válidos.

Gráfico n.º 11 Percepción ciudadana sobre si las Administraciones públicas han mejorado o empeorado en los últimos cinco años en las diferentes dimensiones



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia a partir de los Estudios 2.950 de 2012, 2.986 de 2013, 3.030 de 2014, 3.102 de 2015 y 3.143 de 2016, AEVAL-CIS. Pregunta: Y concretamente en los últimos cinco años, ¿cree Ud. que las Administraciones públicas (Administración del Estado, Administración autonómica y Administración local) han mejorado o han empeorado. Porcentajes válidos.

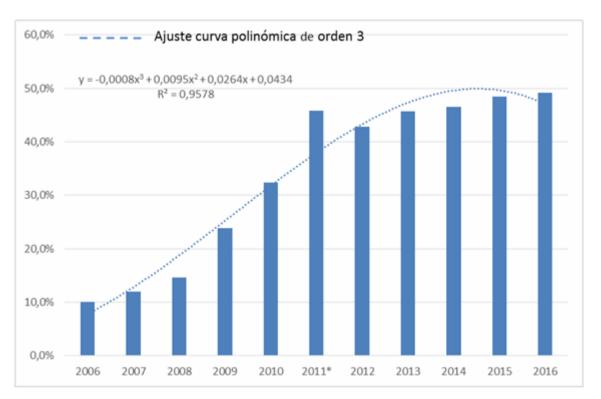
4.5. Planificar estratégicamente la Administración electrónica

La planificación estratégica es el método imprescindible para trabajar con mayor eficacia y eficiencia, además de facilitar la evaluación continua y la posibilidad de ir adaptando los proyectos de acuerdo a los resultados. En este sentido, el nuevo Plan de Acción sobre Administración electrónica de la UE propone nuevas iniciativas a partir de siete principios que no deberíamos dejar de tener en cuenta en la e-administración: el principio de «digital por defecto», el principio de «solo una vez», «inclusión y accesibilidad», «transfronterizos por defecto», «interoperabilidad por defecto», «fiabilidad y seguridad», «el documento de identidad electrónico» y «transparencia».

El objetivo es conseguir una Administración digital basada en la facilidad de acceso y no en la dificultad como hasta ahora. El futuro/presente de las relaciones con las Administraciones públicas se basa en las nuevas tecnologías. Estamos ante un gran reto: la e-administración o la Administración digital. Las Administraciones, salvo excepciones, no han hecho previsiones realistas al respecto. La situación actual es problemática por falta de medios, de planes de implantación, de personas cualificadas, de defectuosa interoperabilidad entre las Administraciones públicas, etc. Es necesario implementar una planificación rigurosa para hacer realidad esta Administración basada en las nuevas tecnologías.

Hay que hacer todos los esfuerzos posibles para universalizar la Administración electrónica, sobre todo teniendo en cuenta la heterogénea capacidad funcional y económica de las entidades que pertenecen al ámbito de la Administración local y la necesidad de mejorar la coordinación entre la AGE, las CCAA y las entidades que integran la Administración local, de cara a la utilización de las diferentes plataformas públicas electrónicas. De un lado, las exigencias legales que comporta el cambio radical en la forma de tramitar y de comunicarnos que estamos viviendo de la mano de las TIC, son idénticas para cualquier operador administrativo y privado, pero, en cambio, la capacidad económica y funcional de estos es muy dispar y, de otro lado, y de cara a posibilitar el derecho a interactuar telemáticamente con la Administración y la obligación por parte de esta de gestionar en electrónico, hay problemas importantes aún no resueltos de conectividad.

Gráfico n. º 12 Evolución del uso de la Administración electrónica en los últimos 12 meses



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia a partir de los Estudios 2.655 de 2006, 2.706 de 2007, 2.762 de 2008, 2.794 de 2009, 2.840 de 2010, 2.908 de 2011, 2.950 de 2012, 2.986 de 2013, 3.030 de 2014, 3.102 de 2015 y 3.143 de 2016, AEVAL-CIS. Pregunta: Y en los últimos doce meses ¿ha utilizado Internet para buscar información o realizar alguna consulta, trámite o gestión relacionado con la Administración pública o algún centro público? *La redacción de la pregunta varía entre los distintos estudios. En 2006 y 2007 se pregunta solo por sitios web de la Administración del Estado, a partir de 2008 se incluye también la Administración de las CCAA y las CCAA. En 2011 la pregunta no se realiza en genérico sobre los sitios web de las AAPP, sino que ofrece un listado de sitios web de las Administraciones públicas. **La muestra contiene solo españoles en los años 2006 y 2008, para el resto de los estudios el universo es toda la población residente, española o extranjera. ***Este porcentaje se ha calculado incluyendo a los perdidos (NS/NC/No ha tenido contacto con la e-administración por ningún medio) en la categoría de los que no han usado la eadministración en el último año. Es decir, se calcula los que han respondido que sí han visitado una web de las AAPP en los últimos 12 meses entre el total de encuestados. ****No se han imputado los valores perdidos debido a la diferente categorización de los mismos en las distintas encuestas.

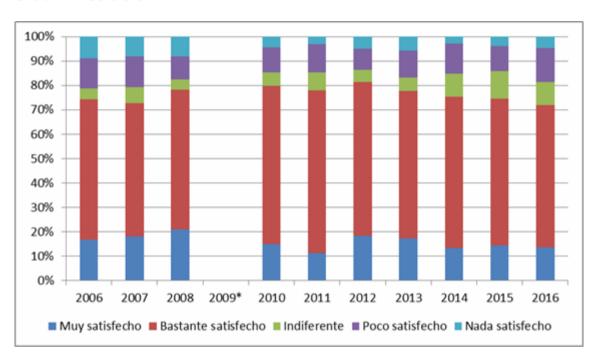


Gráfico n.º 13 Evolución de la satisfacción con el funcionamiento de la e-administración

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia a partir de los Estudios 2.655 de 2006, 2.706 de 2007, 2.762 de 2008, 2.794 de 2009, 2.840 de 2010, 2.908 de 2011, 2.950 de 2012, 2.986 de 2013, 3.030 de 2014, 3.102 de 2015 y 3.143 de 2016, AEVAL-CIS. Pregunta: *Y en general en esta ocasión, ¿quedó Ud. muy satisfecho/a, bastante, poco o nada satisfecho/a?* * Los datos del estudio 2.794 para 2009 no son comparables, al no distinguir entre el uso reciente y no reciente. Porcentajes válidos.

4.6. Asimilación de la Administración digital

La publicidad de los servicios que la Administración pone a disposición de los ciudadanos para relacionarnos con las AAPP es bastante deficiente, además de escasa. La gran mayoría de ciudadanos no utilizan los servicios públicos por puro desconocimiento. Algo tan útil y beneficioso como la carpeta ciudadana, a través de la cual cada persona puede acceder, con certificado electrónico o sistema Cl@ve, a toda su documentación de interés (fiscal, educativa, certificados, etc.), se desconoce totalmente por el ciudadano. Por este motivo

hay que incidir en la importancia de dar publicidad a los servicios que tienen las AAPP en favor del ciudadano; y paralelamente llevar a cabo campañas publicitarias, sin sesgo político, para mejorar la imagen de la Administración pública.

También es importante realizar planes o programas de concienciación y difusión de los objetivos a alcanzar por la transformación digital a los propios empleados públicos del departamento que van a ser los encargados de relacionarse con los ciudadanos, transmitirles esa confianza en el nuevo modelo de relación. Mucho empleados públicos pueden rechazar la implantación de nuevos procedimientos de trabajo que les van a exigir una contribución más intelectual y menos mecánica, pues esta última será realizada por «robots» digitales. La recolocación de estos empleados públicos va a suponer un esfuerzo de imaginación para evitar que su sustitución sea vista como una «contra revolución digital».

Comprender lo que necesitan y esperan los ciudadanos, además de conocer su experiencia con la Administración es un buen principio de trabajo para enfocar la Administración al ciudadano, que combinado con el principio «digital por defecto» con opciones de múltiples canales (la opción de «solo se notificará electrónicamente» no vale para todos los ciudadanos; tampoco vale la obligación de «solo se presentarán escritos por vía electrónica»), quizá sean un buen punto de partida para crear los servicios públicos.

4.7. Atender presencialmente al ciudadano

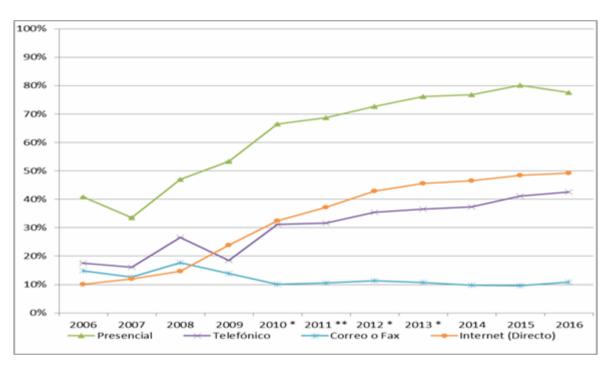
Es un tópico real y los ciudadanos lo sufren: la imagen negativa del funcionario de ventanilla existe. El que un ciudadano vaya a hacer una gestión a las 11 de la mañana y solo vea dos funcionarios trabajando porque el resto está desayunando mantiene la fama de que los funcionarios son personas nada empáticas que no solucionan problemas; o empleados que no tienen ningún usuario para atender, no atiendan a usuarios que lo solicitan porque se requiere una cita previa..., hace falta mayor flexibilidad en los procedimientos, o adaptar con rapidez los procedimientos cuando se comprueban que fallan en alguna parte del proceso.

Es un aspecto que mejorar, sobre todo en trabajadores que están de cara al público. Trabajar cara al público requiere no solo ofrecer el servicio con corrección sino también con amabilidad, a parte del dominio de los conocimientos que precise el puesto. Todo consiste en trabajar la actitud y la

inteligencia emocional. De hecho, cuando nos encontramos con un funcionario amable que nos ayuda, nos llama la atención y lo comentamos entre los conocidos, porque lo habitual es encontrarse un funcionario antipático y lo excepcional es dar con uno amable y dispuesto a ayudar. Y esto no es real, hay muchos funcionarios competentes y amables, pero resulta difícil quitarse la mala fama. Trabajar de cara al público es, a veces, tedioso y complicado y los sueldos muchas veces no están a la altura de las expectativas y muchos funcionarios adoptan la postura de «trabajo lo mínimo porque cobro poco y como no me pueden echar trabajo con el mínimo esfuerzo». La labor de los jefes de cada unidad es fundamental en este aspecto. Hay muchas maneras de premiar o bonificar a los trabajadores y de incentivarlos. Pero es evidente que las AAPP tienen que hacer un esfuerzo por mejorar este aspecto. Deben prestigiarse y valorarse los puestos cara al público. Las «ventanillas» son el escaparate de la Administración, por tanto, creo que se debe trabajar mucho más para cuidar de forma exquisita, qué tipo de perfiles deben ocupar estos puestos. En general, gran parte de estos puestos tienen niveles bajos, y son ocupados, por tanto, por auxiliares; en este sentido depende de la «personalidad» y habilidades «sociales» que detente la persona para que el resultado de la atención al ciudadano tenga mayor éxito. Es importantísimo dar formación de cómo se debe tratar al público, y a su vez, el que trabaje en este puesto, esté absolutamente apoyado (procedimientos, circuito claro de dónde debe recurrir, preguntas más frecuentes...) para resolver cualquier consulta del administrado. Por tanto, es preciso determinar un catálogo de puestos específicamente dedicados a la atención a la ciudadanía, para el desempeño de los cuales sea requisito disponer de una formación específica en competencias de atención al público, formación que debería estar siempre disponible en todas las Administraciones públicas.

Habría que ampliar el horario de atención presencial al ciudadano por las tardes.

Gráfico n.º 14 Evolución del contacto con las Administraciones públicas en los últimos 12 meses



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Elaboración propia de los Estudios 2.655 de 2006, 2.706 de 2007, 2.762 de 2008, 2.794 de 2009, 2.840 de 2010, 2.944 de 2012, 2.950 de 2012, 2.986 de 2013, 3.030 de 2014, 3.102 de 2015 y 3.143 de 2016, AEVAL-CIS. *A partir de 2010, la pregunta sobre contacto presencial con la Administración incluye un recordatorio, en que el entrevistador lee al encuestador una lista de organismos públicos, lo que incrementa las respuestas. **En 2011 no se pregunta por todos los canales, por lo que no se usa el dato de ese año relativo al uso de la e-administración. ***Las redacciones de las preguntas sobre el uso de la e-administración sufren cambios en toda la serie, si bien dichos cambios no influyen a la relación entre los distintos canales, que es el objetivo de este gráfico, al afectar a todos los canales. ****Para los años en que no hay datos, se muestra una línea discontinua construida como una combinación lineal el valor del año anterior y el siguiente. *****La muestra contiene solo españoles en los años 2006, 2008 y el primer estudio de 2012, para el resto de los estudios el universo es toda la población residente, española o extranjera. *****No se han imputado los valores perdidos debido a la diferente categorización de los mismos en las distintas encuestas.

4.8. Simplificar procedimientos

Reducir los trámites administrativos debería ser una prioridad de la Administración. La Administración debe ser el escaparate de la incorporación de la tecnología, sobre todo en el uso de las TIC, que harán la vida más fácil al ciudadano, tanto en sus gestiones como en la mejora de la imagen de la Administración. La tecnología aporta certidumbre, eficiencia y crecimiento económico, y por ello es también un ingrediente imprescindible de la transparencia. No podemos abrir la información pública sin mejorar y agilizar al mismo tiempo su inventario, custodia y extracción. Llevamos ya una década de retraso «oficial» y quién sabe cuántas más de hecho en la implantación de la Administración electrónica en nuestro país, y nadie parece inmutarse ante la expectativa de malgastar otra más hasta conseguirlo (medianamente). Sin ella es imposible fomentar y dar el empujón definitivo que necesita la reutilización de la información pública, con su puesta a disposición en formatos abiertos que permita un periodismo de datos más serio y crítico y, a la vez, constructivo y no dirigido.

Hay que establecer procedimientos simplificados. Hay que hacer realidad la implementación de una Administración electrónica ágil, dinámica y que funcione, que ahorre tiempo y recursos a los ciudadanos. Para ello, entre otras cosas, se precisa: simplificar los procedimientos administrativos, requiriendo la actuación del ciudadano y la aportación de documentación solo cuando sea preciso, y estableciendo procedimientos comunes en aquellos ámbitos en que sea posible. A veces se recurre a la Administración electrónica, pero el procedimiento sigue siendo en papel. La Administración electrónica es un hecho, pero hay que seguir avanzando para que todos los eslabones de la cadena de una gestión sean completados de forma electrónica, de otra manera, muchas de las veces, las expectativas de los ciudadanos quedan frustradas.

La realización efectiva de la Administración electrónica debe suponer el destierro del papel, con todo lo que ello supone de ahorro económico, de sostenibilidad y protección del medio ambiente, de facilitar la relación de la ciudadanía con la Administración, de eliminar la necesidad de espacio, pero sobre todo con lo que supone de cambio de mentalidades y ruptura de esquemas mentales. Este reto, que es a la vez una imposición legal hoy en día, parte de un correcto entendimiento de lo que supone la Administración electrónica, lo que es un documento electrónico o un expediente electrónico. La responsabilidad social corporativa de las Administraciones públicas obliga al definitivo impulso de la Administración electrónica con la consiguiente reducción de consumos excesivos e ineficientes que conllevan los procedimientos administrativos basados en el papel y en las continuas impresiones. Se pueden

alegar razones medioambientales y económicas para apostar por los documentos y procedimientos electrónicos, pero también de eficiencia y aumento de la productividad por la reducción de horas de trabajos repetitivos, la necesidad en continuo aumento de espacios de almacenamiento, personal de archivo, horas de expurgos documentales, crecientes obligaciones de garantizar la confidencialidad de datos sensibles. La Administración electrónica supone un salto cualitativo en la mejora de la productividad de las organizaciones administrativas, que es una demanda de la ciudadanía y que hasta ahora ha quedado reducida a medidas restrictivas en materia salarial o de jornada, que en poco han contribuido a mejorarla. Parece mucho más interesante en el futuro explorar el camino de la transformación digital de las organizaciones administrativas como estrategia de mejora de la productividad.

No hay que obviar que para desterrar el papel hay que tener muy desarrolladas las herramientas para garantizar la seguridad y autenticidad del documento electrónico, dotando a cada documento de metadatos que garanticen su autenticidad y de contar con un sistema de gestión documental que garantice el correcto funcionamiento del archivo electrónico para almacenar por medios electrónicos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas. Se tiende a pensar que un documento en papel que se escanea y se almacena en un ordenador pasa a convertirse en un documento electrónico, pero realmente carece de cualquier validez. Afortunadamente la AGE está trabajando en normalizar los cimientos de la Administración electrónica, que es la configuración del archivo electrónico y su gestión documental. Está prevista la implantación de ARCHIVE, una aplicación web de archivado definitivo de expedientes y documentos electrónicos que funcionaría como un recurso compartido (similar al portafirmas de la AGE o a GEISER).

4.9. Personalizar las relaciones con los ciudadanos

Las AAPP deben saber utilizar las TIC porque seguimos pensando en el papel y no encontramos la gran utilidad que nos pueden proporcionar. Estamos cometiendo errores en la mayoría de las Administraciones; trasladamos el procedimiento presencial al digital sin pararnos a realizar un análisis de cómo simplificar el procedimiento y cómo utilizar la tecnología para ser más eficientes y facilitar las gestiones a la ciudadanía. Los certificados electrónicos, las pasarelas de pagos, la firma de solicitudes... son procesos que han de sintetizarse al mínimo aportando un paraguas jurídico que permita que desde un terminal móvil se puedan realizar el 99 % de las tramitaciones y a cualquier

hora y día de la semana (alineado con el principio *mobile-first*). Y aquí debemos madurar y poner el foco en las personas. Si las administraciones tenemos los datos de los usuarios... ¿por qué les pedimos que aporten documentación una y otra vez? Una vez más deberíamos actuar teniendo en cuenta el «principio de solo una vez». Las AAPP deberían de oficio, conceder ayudas a toda la ciudadanía si tienen derecho a ella, esto es lo que esperan de nosotros, agilidad, eficiencia y el importe de la ayuda en su cuenta corriente.

Tenemos que ser conscientes que las nuevas tecnologías han cambiado el mundo. Tenemos que dar servicio a una sociedad profundamente interconectada, que cambia cada vez más rápido, se mueve por olas de comunidades y a la vez por tener un servicio cada vez más personalizado. En este escenario debemos desarrollar soluciones lo suficientemente flexibles que sean capaces de servir al ciudadano más allá de atarle o restringirle.

Es necesario personalizar la Administración pública. Al igual que el sector o servicio privado lucha cada día más para acercar y personalizar sus productos a sus clientes, véase Google o los grandes bancos donde cuando abres sesión en sus sedes electrónicas accedes solamente a tus datos y lo que es realmente de tu interés, las Administraciones públicas deberían hacer lo mismo y luchar contra lo que ha venido siendo tendencia o tradición en muchos casos: la aplicación a rajatabla de la premisa «todos los ciudadanos son iguales». Se han homogeneizando requisitos, procedimientos incluso legislaciones. Para ello, la Administración electrónica juega un papel muy importante y debe comenzar a aplicar inteligencia artificial para dar respuestas concretas a ciudadanos individualmente.

No hay que olvidarse de la diversidad de ciudadanos a quienes se dirige la Administración pública; por ejemplo, su distinto grado de alfabetización digital sin dar por hecho que Internet llega a todos los hogares españoles. Hay gestiones que solo pueden realizarse a través de Internet, es por eso, que deben habilitarse otras vías e ir solucionando esta brecha entre los ciudadanos que no pueden utilizar las TIC y no tienen recursos tecnológicos en sus hogares. No es la Administración más moderna por decidir que todo se haga por Internet si se deja atrás a parte de los ciudadanos: la Administración está obligada a reducir la brecha digital, además de disponer de mayor flexibilidad en los métodos y canales de relación con los ciudadanos.

Para alcanzar los objetivos de todos estos retos se requiere de una base común sobre la que sustentarse: una potente Administración electrónica real la cual se presume imposible sin una difícil pero necesaria gestión del cambio liderada por los directivos públicos profesionales que impregne en todos los estamentos de

las Administraciones públicas la nueva forma de trabajar en base a los nuevos valores y principios que deben regir la actuación de la Administración.

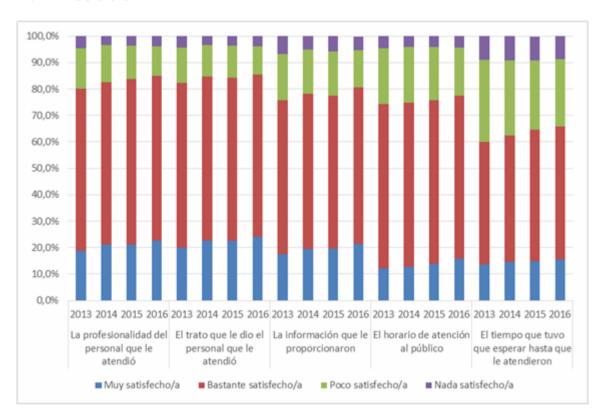


Gráfico n.º 15 Satisfacción ciudadana con distintos atributos de la Administración

5. El capital humano

5.1. Prestigiar el empleo público

Durante décadas se ha ido desvaneciendo el sistema meritocrático de acceso a la Administración, sobre todo a través de los puestos laborales e interinos. Y esta práctica generalizada no produce ningún beneficio a la imagen social de la Administración ni prestigia al empleo público. Es inaceptable que haya casos en los que no se esté respetando el derecho fundamental de competir en igualdad, capacidad y mérito. También existe la «brecha de aplicación de la legislación», o no se aplica, o no se controla, o no se sanciona, lo que deslegitima a la

Administración, y lo más importante y grave, se incumple un derecho constitucional.

Es posible que excepcionalmente se hayan adoptado sistemas de selección más flexibles y dinámicos, pero finalmente se han generalizado y han provocado un clientelismo que ha desprestigiado y debilitado la calidad y fortaleza organizacional. Hay que recuperar el objetivo, y la obligación, de que la función pública se base en el mérito, así como crear nuevos sistemas de selección más flexibles, que valoren la capacidad resolutiva ante situaciones reales, además de tener en cuenta los valores del trabajo en el sector público (la motivación y actitud ante el servicio público).

El reto más importante es cambiar la imagen negativa que la sociedad tiene de los funcionarios y por extensión de la Administración en general. Esta imagen, en muchos casos es un estereotipo, pero sí que es cierto que muchos de los funcionarios no se declaran como «de profesión funcionario» por el bajo prestigio que socialmente tiene. Conseguir el cambio en el imaginario colectivo es una tarea que puede durar tiempo y por ello sería necesario elaborar una campaña que tuviera como objetivo prestigiar la labor de los servidores públicos. Conseguir el cambio de imagen social conlleva cambios globales internos, cambio de la cultura organizacional.

Si la Administración tiene como finalidad contribuir al bienestar de la sociedad mediante servicios públicos de calidad, ¿cómo puede estar desprestigiado la labor de los empleados públicos? El prestigio de la Administración está directamente relacionado con la profesionalidad y motivación de sus empleados, con la calidad de los servicios, con el nivel de confianza que tienen los ciudadanos de su Administración, con la existencia de instrumentos participativos de la ciudadanía en la Administración.

Los empleados públicos realizan una función esencial en la sociedad. No solo son prestadores de servicios sino que también facilitan el ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Los empleados públicos orgullosos de su trabajo detenta una motivación por lo público más allá de la remuneración.

5.2. Atraer y captar a los y a las mejores

El personal es el recurso más preciado y principal activo de una organización, y como consecuencia se debe tener en cuenta en los procesos de reforma de la

Administración, de otra manera difícilmente se logrará transformar la cultura administrativa.

La Administración española está pasando por momentos difíciles. La crisis económica impuso la desaparición durante diez años de oferta de pública de empleo. En 2018, España contaba con un 2,7 % de empleados públicos con respecto a la población total, mientras que la media de los países de la zona euro se situaba en el 3 %; somos, después de Italia, el país con plantillas más envejecidas, con una media de 52 años. Y más grave aún es que en una década se jubilará casi la mitad de los empleados, las consecuencias de ello pueden ser catastróficas si no se ponen soluciones a tiempo, por ejemplo, ¿se está teniendo en cuenta cómo se hará el trasvase de conocimiento de estas personas que se jubilarán?, ¿se tiene en cuenta en la OPE los cambios de paradigma que supondrá la inteligencia artificial y la creciente automatización de los procesos rutinarios? Según estudios de prospección, en diez años la distribución cuantitativa de las plantillas se invertirá, es decir, el grupo A, especialmente el subgrupo A1 aumentará significativamente respecto al grupo C, ahora predominante.

Los resultados de una organización dependen de las personas y el funcionamiento de los equipos que las forman. Por eso es vital captar a las mejores personas, atraer a nuevos candidatos mediante la mejora de la *marca* del servicio público y de la gestión del talento, donde se valoren no solamente los conocimientos técnicos de esa persona, sino también y especialmente las actitudes de la misma hacia el trabajo en equipo, la innovación u otras similares porque estamos en una sociedad que cada vez cambia más deprisa y los conocimientos técnicos se quedan obsoletos en meses o años, pero las actitudes de las personas perduran en el tiempo.

Actualmente la Administración no parece ser atractiva para los jóvenes. En las últimas pruebas selectivas la media de edad de los aspirantes es elevada, no hay la proporción de jóvenes que había anteriormente. Una oposición parece convertirse en el refugio de personas con problemas de empleabilidad, y aunque esto en sí no sea negativo, no deja de ser preocupante que los más jóvenes no aspiren a ser empleados públicos. ¿Qué está pasando? ¿Por qué el servicio público ha dejado de ser atractivo para quien, al acabar su formación, se plantea su futuro profesional? ¿Qué visión de la Administración tienen los más jóvenes? ¿Qué podemos hacer para atraerlos? Nuestro actual sistema de selección es, por lo general, el tradicional de oposición o concurso-oposición. Pero realmente, ¿qué estamos valorando con este sistema para seleccionar a los aspirantes? ¿Podemos garantizar con el mismo que seleccionamos a los

mejores? Además del conocimiento memorístico, ¿valoramos otras cosas, actitudes, capacidad crítica, espíritu de servicio público? No es extraño incluso que este sistema de selección sea un desincentivo para que los más brillantes y capaces accedan, porque no están dispuestos a someterse durante mucho tiempo a memorizar temas y leyes sin que nadie valore sus verdaderas capacidades, la innovación, la creatividad, la inteligencia emocional, la capacidad de liderar.

Al igual que están haciendo diferentes países de la Unión Europea, deben planificarse campañas de publicidad, que incentiven a los jóvenes a «querer ser servidores públicos». En el caso de Holanda, se está llevando a cabo un marketing laboral, por medio de un sistema de mailing con el servicio de empleo, para informar a los jóvenes desempleados de las OPEP relacionadas con su formación o intereses. Bulgaria está dignificando la imagen del empleado público, creando un lema «trabajando por la gente», y al igual que Italia, realizan campañas de publicidad en ferias dirigidas a la captación de recién titulados universitarios, incluso en periodo de prácticas como becarios. Mejorar la imagen de la Administración, no solo es modernizarla internamente, sino darla a conocer interiormente a las nuevas generaciones, y aumentar los incentivos tanto económicos, incrementos de retribuciones, como de la flexibilización del trabajo. Para poder competir con el sector privado, que suele ser más atractivo para los currículums de mayor talento.

Es un reto la agilización, dinamización y especificación de los rígidos y antiguos sistemas de acceso a la función pública.

Los métodos de acceso a la función pública han de cambiar. No puede mantenerse un sistema de selección de personal basado principalmente en la capacidad memorística y que tiene más de 50 años de historia. Los procesos selectivos deben ser capaces de atraer talento y seleccionar a los mejores para, a continuación, comenzar a mejorar sus nuevas competencias profesionales.

Seguimos haciendo el reclutamiento, no como en el siglo XX, sino como en el siglo XIX. Esta situación luego repercute en que nos encontramos ante un conjunto de profesionales a los que no se les ha exigido una serie de competencias que, ante los cambios en la sociedad, no pueden dar respuestas adecuadas a las demandas de los ciudadanos. Es necesario cambiar el sistema de selección de los empleados públicos. Debemos olvidarnos de sistemas basados solamente en el conocimiento y debemos pensar nuevos sistemas de reclutamiento basados en competencias y realizada por profesionales.

Una de las características que debe inspirar este nuevo modelo es la agilidad. ¿Para qué pedir años de dedicación a la memorización de numerosos temas a personas cuya capacitación intelectual ya ha sido acreditada por el sistema educativo, al exigirles un determinado nivel de titulación en función del nivel del puesto al que aspiran? Necesitamos sistemas de selección que de una forma rápida, y por tanto atractiva a las nuevas generaciones, evalúe otros méritos y capacidades en día más necesarios que el mero conocimiento acrítico de normas o contenidos teóricos, y que igualmente permitan respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Los nuevos tiempos exigen nuevos perfiles profesionales, adaptados a los cambios actuales y futuros que se avecinan. La Administración pública, tiene la obligación de atraer y retener a los mejores profesionales, porque los retos del futuro exigen contar con el mejor talento posible. Para que esto sea así, es imprescindible adaptar el sistema de selección de los empleados públicos a los requerimientos del contexto, teniendo en cuenta el modo de selección de las Administraciones de los países de nuestro entorno europeo.

La mayoría de los países europeos, están optando por un sistema mixto de selección, en el que no solo se tienen en cuenta los conocimientos, sino las distintas competencias exigidas para los nuevos puestos de trabajo. Estos mecanismos híbridos de selección de personal incluyen pruebas de conocimientos, informáticas, entrevistas, *role playing* o pruebas situacionales, presentaciones, y test de personalidad para acertar en la elección de los mejores candidatos.

Países como Alemania, Bélgica y Francia, están optando por la selección por competencias, y dejando para fases posteriores al reclutamiento la formación en los conocimientos pertinentes. De este modo Francia ha dividido el acceso a la función pública en 4 fases: 1. La admisión a través de test como preselección. 2. Prueba admisión por medio de preguntas orales sobre el contenido de un dossier. 3. Fase formativa en la escuela para la formación pública. 4. Un periodo de 6 meses de prácticas, en 3 centros directivos diferentes, para poder poner en práctica las diferentes competencias exigidas por la Administración.

Profesionalizar el empleo comienza por analizar los retos en la elección de un método –o métodos– de acceso al empleo público que garantice la igualdad de oportunidades –derecho fundamental constitucional–, así como la integridad del proceso selectivo. Es importante destacar el daño que está produciendo en la sociedad, los procesos selectivos que no garantizan el derecho fundamental de igualdad, capacidad y mérito. Se están produciendo procesos selectivos sin la

debida comunicación pública ni la suficiente transparencia. Con el fin de garantizar procesos selectivos transparentes y sujetos a la legalidad, la Comisión de Expertos del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) señaló que «debería pensarse en la configuración de órganos estables dedicados a la organización de los procesos selectivos, dotados de alto nivel de independencia funcional». Sin embargo, finalmente lo que el EBEP incluyó al respecto fue que las Administraciones públicas «podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los institutos o escuelas de Administración pública».

De los tres métodos actuales existentes de acceso al empleo público, oposición, concurso-oposición y concurso, la oposición ha demostrado ser el método más garantista, sin embargo, desde hace décadas se ha generalizado, sin justificación en muchos de los casos, el concurso-oposición y el concurso. Los procesos selectivos poco rigurosos han tenido como consecuencia el incremento generalizado de la tasa de temporalidad de los puestos de trabajo, y que, en general, posteriormente se incumple el precepto del art. 10.4 del Estatuto Básico del Empleado.

Es alarmante el incumplimiento del precepto del art. 10.4 del Estatuto Básico del Empleado según el cual las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo del ejercicio en que se produce su nombramiento, o en el siguiente (también debería contemplar al personal indefinido no fijo, pero no lo contempla). La excesiva heterogeneidad de las bases de convocatorias también se ha disparado, fundamentalmente en la Administración local. En este sentido, el proyecto de ley de función pública de Aragón (2014) creaba un centro u organismo especializado, para definir pruebas homogéneas y temarios básicos que constituirían las condiciones mínimas de los procesos selectivos de las Administraciones públicas de la comunidad, facilitando de paso la movilidad interadministrativa. Llama también la atención que competa al alcalde-presidente aprobar las bases de las convocatorias, por lo que habría que reconsiderar la devolución de esta atribución al Pleno de la Corporación.

La composición de los miembros de los tribunales de selección, debería revisarse. Con el fin de garantizar la profesionalidad de los tribunales, se debería exigir que todos sus miembros fueran técnicos y no «predominantemente» técnicos, como así ocurre en la Administración local (Real Decreto 896/1991, de 7 de junio), sorprende que tengan voz y voto miembros de tribunales que desconocen la materia de la que está examinando.

Además, contribuiría a lograr mayor imparcialidad si todos sus miembros fueran funcionarios, es decir, que no se admitiera personal temporal, así como tampoco a miembros de sindicatos, ni personal designado por ellos.

Es posible, que el desarrollo del marco normativo podría paliar algunas de las malas prácticas de los procesos selectivos porque en al actualidad las Administraciones cuenta con gran poder para determinar, a través de las bases de las convocatorias, los propios parámetros de legalidad de cada proceso selectivo, los tiempos del proceso selectivo, la facultad de designar al tribunal, etc.

5.3. Actualizar y cualificar el empleo público

Debe hacerse una revolución. No hay política alguna respecto de las personas que están al servicio de las Administraciones públicas. Seguimos con una organización de cuerpos y escalas decimonónica, carente de sentido ante la necesidad de profesionales para el siglo XXI.

Una modernización de la Administración requiere, sin duda, de una reordenación de la función pública, toda vez que las demandas de la sociedad actual chocan de plano con los cuerpos y escalas existentes. Hay que revisar los sistemas de detección de necesidades y crear cuerpos de funcionarios «especialistas» allí donde sea preciso, cambiando, si fuera necesario, los sistemas de selección y mejorando la formación del personal, de manera que los servidores públicos sean auténticos profesionales en la materia. Hay que tener en cuenta que la Administración del siglo XXI demanda más perfiles técnicos (informáticos, documentalistas o gestores de la información, publicistas, etc.) y menos personal de baja cualificación. No es normal que todavía siga habiendo oposiciones de ordenanzas o auxiliares administrativos cuando lo que hace falta a veces son perfiles más técnicos. La sustitución de tareas rutinarias por máquinas, o algoritmos, nos plantea el interrogante sobre qué hacer con el personal administrativo.

Vivimos en una sociedad del siglo XXI, inmersa en una revolución digital, en la que la tecnología de la información y la comunicación juega un papel central, un ecosistema digital en el que no es posible trabajar de espaldas a las TIC, prueba de esto es la incorporación de la Administración electrónica en las recientes reformas legales ley 39 y ley 40. Pero el futuro plantea nuevos cambios para los cuales la Administración va rezagada, por ejemplo a la vez se espera la incorporación de sistemas de inteligencia artificial, así como la

integración de sistemas robotizados, que transformarán totalmente los procedimientos administrativos actuales, y por consiguiente la demanda en cantidad y calidad de recursos humanos. Estos cambios exigen, la incorporación de nuevos perfiles profesionales, para la nueva Administración –por ejemplo tecnólogos que sepan trabajar con el *Big Data*, o la evolución natural que impone las TIC de los documentalistas–, en los que la adecuada gestión del conocimiento debe ser una competencia indispensable. Este contexto de cambios bruscos y rápidos, en los que la información está al alcance de todos, se precisan profesionales con competencias digitales, y habilidades sociales para trabajar en equipo, en la gestión adecuada de las políticas públicas.

La planificación adecuada, que se haga desde los departamentos de función pública, será crítica para la incorporación de los perfiles necesarios, que permitan adaptarse a los nuevos tiempos, y ser competitivos con las empresas privadas en la prestación de servicios. Cualquier modificación del sistema de selección, debe preservar los principios recogidos en la constitución española de igualdad, capacidad y mérito, además de transparencia. En este punto, debe producirse un cambio en los procesos de selección, que se llevan actualmente desde las distintas Administraciones públicas. Reconociendo que el actual sistema de oferta de empleo público nacido en 1984 ha quedado desfasado – prueba de ello es el alto índice de temporalidad e interinidad y del envejecimiento de las plantillas–, y no cumple con las necesidades actuales y futuras de la Administración pública.

Reconocemos la dificultad de dicha actualización, por cuanto requiere un trabajo de planificación estratégico radical, en el que se implique al resto de organismos competentes, desde función pública hasta Hacienda, pasando por el compromiso de las organizaciones sindicales, puesto que supondrá un cambio de modelo de selección de los empleados públicos. Este cambio de modelo del sistema selectivo, debe incluir la eliminación de la tasa de reposición limitada por la disposición presupuestaria; ya que esta limitación ha bloqueado la renovación de personal en las Administraciones públicas desde la llegada de la crisis económica en 2008.

5.4. Evaluación del desempeño del empleo público

En la gestión de las personas que exigen los nuevos retos, hay que incluir la evaluación periódica del desempeño del empleado público, así como implantar sistemas eficaces de exigencia de responsabilidades, especialmente cuando se toman decisiones con repercusiones económicas.

Deben establecerse sistemas efectivos de gestión y evaluación por objetivos del trabajo que desarrollan los empleados del sector público, vinculados a modelos de calidad que necesariamente midan los resultados alcanzados. Si la Administración quiere mejorar la prestación de sus servicios, un elemento clave y que está en la base de dicho objetivo, no es otro que abordar de forma decidida el desarrollo de la previsión que en este sentido introdujo tímidamente el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 y, que hasta la fecha, se ha quedado en una mera intención, más allá de experiencias que se van produciendo en diferentes entidades administrativas, normalmente ligadas a proyectos de innovación basados en sistemas de gestión por procesos y de control de calidad a través de alguno de los modelos homologados a tal efecto.

Es por ello urgente la existencia generalizada de sistemas de gestión según niveles de competencia y evaluación del desempeño de las funciones del empleado público. En ese sentido, convendría adoptar algún modelo, como por ejemplo el EFQM, que ha demostrado su eficacia como método de evaluación y mejora, que nos permite precisar los objetivos de la institución y conseguir la «excelencia sostenible», como queda recogido en la última versión de esta metodología. El enfoque de calidad debería estar integrado en toda la institución.

Otro capítulo relacionado con el desempeño de la función del empleado es el régimen disciplinario. Son frecuentes las situaciones en que el responsable directo se encuentra desamparado ante el incumplimiento de empleados.

Sería necesario modificar el régimen penal de la prevaricación administrativa, así como el régimen de quejas contra las actuaciones de empleados públicos.

5.5. Recompensas

Es un tópico que acceder a un empleo público es pasar a mejor vida y acomodarse. Necesitamos mecanismos e instrumentos para hacer que durante la vida laboral de todas las personas empleadas públicas se mantenga el espíritu de servicio público, el interés por el trabajo, la motivación, las ganas por trabajar y por hacerlo en equipo. Pero también compensando a quienes trabajan cumpliendo con los objetivos, y penalizando a quien no los cumplan.

En muchas ocasiones, la motivación no solo viene por la retribución económica. El compromiso organizacional y la satisfacción por el trabajo, son otros parámetros muy relacionados con la motivación, y menos con la remuneración. Muchas de las personas que han optado por trabajar en el sector público lo han hecho guiados por el interés público por valores que comparten como «satisfacción por ayudar a los demás», «beneficiar a la sociedad». Sin

embargo, el modelo de la Administración actual, con frecuencia desaprovecha la motivación de estas personas y se destinan a puestos no apropiados por su talento y actitudes. Mantener la motivación está directamente relacionado con la satisfacción y por tanto con el rendimiento. Recompensar el buen desempeño a través de mejoras en formación específica puntual y continua, en puestos que ayudan a descubrir y desarrollar los talentos, en la participación de equipos de trabajo multidisciplinares, en promover viajes de expertos para conocer otras realidades, son otras maneras de seguir motivando a los empleados. Por el contrario hay que desechar vivamente la mala práctica que no exige al empleado la devolución de incentivos económicos cuando este no consigue los objetivos, un ejemplo de ello son los objetivos por recaudación.

5.6. Dirección pública profesional

Pero, además, esa profesionalización de la función pública necesita ir acompañada de la necesaria profesionalización de la función directiva, ya que es fundamental que quienes están a la cabeza de la Administración cuenten con los conocimientos técnicos precisos para la toma de decisiones y estén al margen de los vaivenes políticos.

Debe desarrollarse la figura de directivo público recogida en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), por medio del reglamento correspondiente, para garantizar la selección adecuada y la preparación idónea de los mismos. Siguiendo los ejemplos llevados a la práctica por países como Chile, Portugal (CRESAP), Bélgica, Holanda o Francia desde la ENA. La solvencia técnica, las competencias y habilidades demostradas en la experiencia en el sector público, y en casos excepcionales también en el ámbito privado. Deben ser los requisitos a tener en cuenta, para superar las limitaciones temporales, al vincular su nombramiento a las limitaciones de la temporalidad de las legislaturas. Pueden seguirse el modelo EPSO de la Unión Europea, en el que se tengan en cuenta algunos elementos básicos con el nivel adecuado en el desempeño de 8 competencias (análisis y resolución de problemas, comunicación, calidad y resultados, aprendizaje y desarrollo, jerarquización y organización, resiliencia, trabajo en equipo y liderazgo). Estos aspectos se han tratado en anteriores encuentros de directores y miembros de escuelas de Administraciones públicas del Estado y comunidades autónomas, recibiendo el consenso mayoritario.

Regular la dirección profesional, que contemple sus competencias, el acceso por méritos y capacidad, paliará los problemas existentes de interferencias de roles

entre los dos tipos de dirección, la profesional y la política, pero también facilitará que gocen las organizaciones de mayor estabilidad.

Una forma de reforzar la legitimidad de la dirección política y a la vez de garantizar la neutralidad política de la Administración es separar nítidamente ambos ámbitos mediante la profesionalización de la dirección pública, eslabón que debe articular el nivel meramente administrativo con el político, y con ello garantizar el leal cumplimiento de las directrices políticas dentro del estricto respeto del marco legal, la neutralidad política de la organización administrativa, y la continuidad de los cargos técnicos de alto nivel frente a los cambios naturales y democráticos de los niveles políticos. Ello exige definir los niveles directivos y técnicos del político y establecer un sistema objetivo de selección y una protección frente a ceses arbitrarios o por meras motivaciones políticas.

Al objeto de proteger la independencia de la dirección pública de los vaivenes políticos, o cambios de gobierno, resulta esencial la aprobación de diferentes políticas y planes estratégicos a medio plazo (cinco años vista), con un amplio consenso político en la definición de sus ejes fundamentales y objetivos más amplios, sin perjuicio de que los diferentes gobiernos apliquen, en cumplimiento de la política o estrategia, líneas de acción a corto plazo alineadas con sus políticas públicas o sus programas políticos.

Si bien los observatorios o institutos de estudios públicos o sufragados con dinero público pueden contribuir puntualmente a prever o asesorar en la toma de decisiones, parte de la sociedad los ve como órganos poco eficaces que se autoalimentan y consumen numerosos recursos. Su proliferación ha sido considerada como un abuso de poder de los dirigentes políticos para «pagar favores» u ocupar a afines.

5.7. Carrera profesional basada en méritos

La Administración debe trabajar igual de eficazmente para unas políticas como para otras y eso se consigue profesionalizando la misma.

Una vez atraigamos al talento y seleccionemos a los mejores, ¿tenemos un sistema que garantice una carrera administrativa en la que se promocione a quién más se lo merezca, más allá de la mera antigüedad, y fundamentalmente a quien tenga espíritu de equipo y de pertenencia a la organización, además de aptitudes técnicas? Es evidente, y así se recoge en el EBEP, que la carrera administrativa debe desvincularse definitivamente de la antigüedad (es muy significativa la polisemia de la palabra), que debe quedar reducida a un mero

complemento retributivo, para pasar a basarse de forma determinante en la evaluación del desempeño, «fórmula mágica» de la que se ha hablado mucho, pero que aún está por definir, y sobre todo, por desarrollar metodológicamente con mecanismos testados que garanticen la objetividad, la promoción de los más capaces y de quienes se caracterice como trabajadores por su espíritu de servicio público. Debe buscarse a las personas más adecuadas para cada puesto para dar un mejor servicio. Deberemos implementar sistemas que trabajen aquellas competencias para desarrollar el talento de nuestros equipos. A día de hoy tenemos necesidad de desarrollar las habilidades de nuestras personas capacitándolas para los cambios.

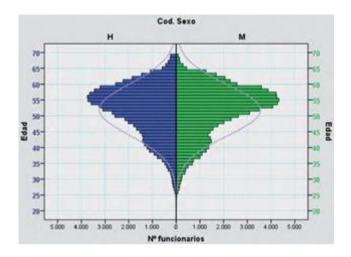
Para garantizar el éxito de la Administración como organización competente y que pueda dar respuesta a las demandas ciudadanas, necesitaremos que las personas que trabajan en ella tengamos las competencias digitales necesarias para hacer frente a la continua transformación del mundo a través de la tecnología y a la nueva forma en que la relación de las personas con la información está cambiando. Es necesario mejorar la formación de los funcionarios en el uso de las nuevas tecnologías. La formación continua es esencial para motivar a las personas, siempre que los cursos sean concienzudamente seleccionados, tanto el contenido como al profesorado; porque se ha demostrado que es contraproducente la programación de formación por el mero hecho de cumplir con la publicación de la convocatoria anual de formación. Por otra parte, debería contemplarse, y no como excepción, la movilidad entre instituciones y Administraciones para aprender y compartir conocimientos y buenas prácticas.

Igualmente debe fomentarse el autoaprendizaje dado que los planes anuales actuales pueden quedarse en determinados casos limitados dada la rapidez de la inclusión de nuevos datos relacionados con el desempeño diario. La gestión del conocimiento es vital, por lo que deben crearse entornos de trabajo colaborativo, que sirvan a su vez como espacios de aprendizaje, en el que los empleados públicos tengan a su disposición herramientas tecnológicas que les permitan entre otras ventajas, tener una mayor comunicación y coordinación, favoreciendo la cooperación y eliminando las barreras de espacio y tiempo. El conocimiento surge al compartir la información procesada, por lo que hay que motivar al personal para aumentar las fórmulas de aprendizaje colaborativo como las comunidades en prácticas o de aprendizaje, en las que se reúnan para elaborar un documento común, que se ponga al servicio de la Administración y permita la necesaria transferencia de conocimiento toda vez que las jubilaciones masivas, producirán una pérdida de conocimiento de las Administraciones.

Finalmente, hay que considerar especialmente relevante para el desarrollo del talento una mayor permeabilidad entre el sector público y privado que permita un mayor flujo del conocimiento entre ambos perfiles de organizaciones. Incluso será deseable una mayor rotación en el sector público.

El envejecimiento de los trabajadores y el reemplazo de los mismos es el reto actual. Íntimamente relacionado con los puntos anteriores, las Administraciones públicas tienen un gran reto en relación a la oleada de jubilaciones que tendrán lugar en los próximos años unido al nuevo perfil de trabajadores que llegarán con las nuevas incorporaciones.

Gráfico n.º16 Personal funcionario de carrera en ministerios y organismos



Fuente: Registro Central de Personal. Datos a 1/10/2018. No incluye docentes ni entes públicos AGE (incluye Patrimonio Nacional).

Gráfico n.º 17 Pirámide de edad Administración CCAA. Personal asalariado

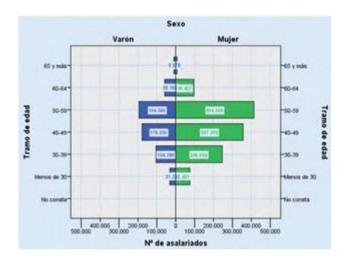
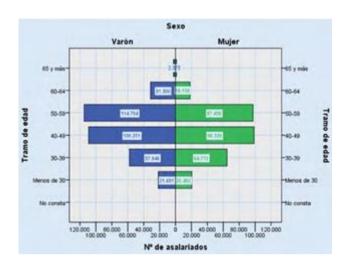


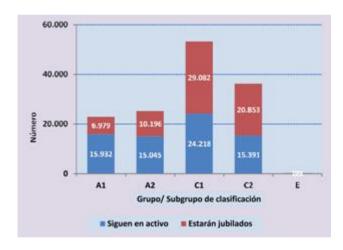
Gráfico n.º18 Pirámide de edad Administración local



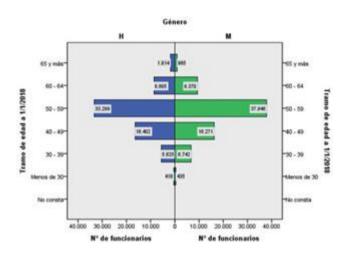
Fuente: Microdatos EPA 2.º tr. 2018. INE.

Personal funcionario de carrera AGE. Datos a 1/1/2018. Situación después de 10 años (a 1/1/2028)

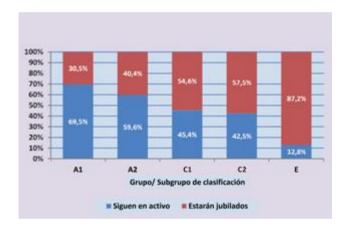
Gráfico n.º 19 Personal funcionario de carrera AGE. Datos a 1/1/2018. Situación después de 10 años (a 1/1/2028)



Personal funcionario AGE en activo a 1/1/2018



Fuente: Registro Central de Personal.



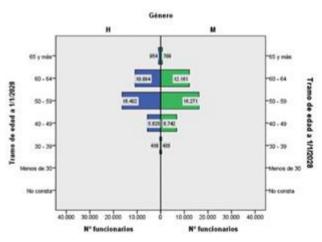
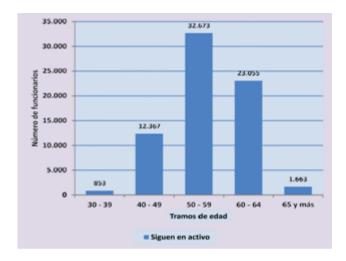


Gráfico n.º 20 Personal funcionario de carrera AGE en ministerios y organismos. Datos a 1/1/2018. Situación después de 10 años (a 1/1/2028)



Fuente: Registro Central de Personal.

Gráfico nº 21 Evolución a 2028 con jubilaciones y OEP 2016 proyectada (plazas cubiertas). No incluye promoción interna

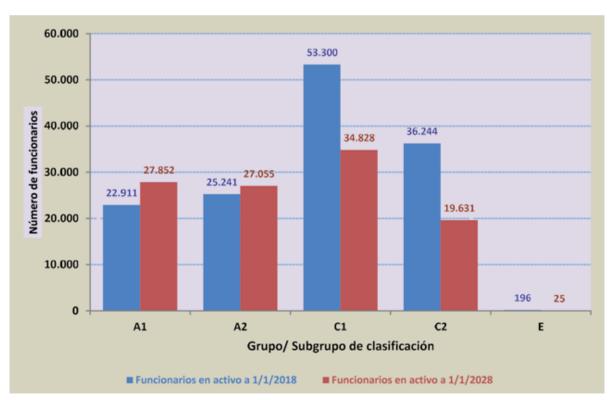


Gráfico $n.^{o}$ 22 Evolución a 2028 con jubilaciones y OEP (plazas cubiertas) y P.I. 2016 proyectadas

