Colección

ESTUDIOS
Y DOCUMENTOS

España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua

Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España



OCDE
MEJORES POLÍTICAS PARA UNA VIDA MEJOR

FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESPAÑA: DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN A LA MEJORA CONTINUA

INFORME DE LA OCDE SOBRE GOBERNANZA PÚBLICA EN ESPAÑA

ESPAÑA: DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN A LA MEJORA CONTINUA

INFORME DE LA OCDE SOBRE GOBERNANZA PÚBLICA EN ESPAÑA

Traducción* de
Jorge Tuñón Navarro



* La calidad de la traducción española y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Instituto Nacional de Administración Pública. Si se diera cualquier discrepancia entre el original y la traducción, solo se considerará válido el texto original.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

MADRID, 2014

Colección: ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

[Spain, from administrative reform to continuous improvement. Español]

ESPAÑA, de la reforma de la administración a la mejora continua [Texto impreso] : informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España / traducción de Jorge Tuñón Navarro. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2014. – 437 p. : gráf. ; 24 cm. – (Estudios y documentos)

Traducción de: Spain, from administrative reform to continuous improvement. – Incluye referencias bibliográficas. – Anexo

ISBN 978-84-7351-370-8. – NIPO 635-14-023-7

1. España-Administración-Reforma. I. Tuñón Navarro, Jorge, trad. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España). III. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. IV. Serie

35(460).078.3

Primera edición: Septiembre, 2014

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

Esta obra se publica bajo la responsabilidad de la Secretaría General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en ella no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la Organización o de los gobiernos de sus países miembros.

Este documento y cualquier mapa incluido en el mismo no prejuzga el estatus o la soberanía sobre cualquiera de los territorios, ni la delimitación de fronteras internacionales o los nombres de ninguno de los territorios, ciudades o zonas.

Los datos estadísticos relativos a Israel han sido suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE no prejuzga la situación de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania, en los términos del derecho internacional.

Originalmente publicado por la OCDE en inglés con el título:
Spain: from administrative reform to continuous improvement

© 2013, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

© 2014 Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para esta edición en español.

Edita:
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
www.inap.es
ISBN: 978-84-7351-370-8
NIPO: 635-14-023-7
Depósito Legal: M 21647-2014
Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.
Impresión: Ulzama
En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

PREFACIO

La reforma de la administración pública resulta prioritaria dentro de la agenda política española. Para alcanzar los objetivos señalados por el Gobierno, se estableció la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA), al objeto de mejorar la eficiencia de las administraciones públicas, aumentar la calidad de los servicios proporcionados tanto a ciudadanos como a empresas y hacer a las administraciones públicas más responsables y transparentes.

Más que centrarse en los recortes del gasto o en la reducción del sector público en un clima de severas restricciones presupuestarias, la reforma de la CORA pretende incrementar la calidad de las instituciones públicas a largo plazo. Está siendo implementada en paralelo a un conjunto de medidas complementarias en las áreas de las finanzas públicas, las políticas regulatorias multinivel, la gobernanza local, la transparencia y el acceso a la información, así como el Paquete sobre la Regeneración Democrática en la Lucha contra la Corrupción.

Este *Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública en España* ha sido elaborado a petición de las autoridades españolas. Proporciona recomendaciones para hacer ajustes e implementar las reformas a la luz de las mejores prácticas internacionales y de los estándares de la OCDE; además, aporta pistas para otros países en busca de la mejora de su gobernanza pública y de sus instituciones.

El mensaje clave del presente informe apunta a la necesidad de mantener una vinculación estratégica y sinergias entre las diferentes reformas. Para ello, se ha dispuesto una unidad de implementación *ad hoc* bajo el liderazgo directo de la Vicepresidencia del Gobierno que informa al Consejo de Ministros, además de una intensa colaboración interministerial. Todo se dirige a reforzar el corazón del Gobierno, y fortalecer tanto los mecanismos de coordinación como el liderazgo.

Asimismo, un conjunto de reformas de tal magnitud requiere enfoques inclusivos para movilizar a todos los actores relevantes, incluyendo a los ciudadanos y a los niveles de gobierno subestatales. España está muy avanzada en mecanis-

mos de Gobierno Electrónico y puede profundizar en la dirección de la involucración ciudadana a través de enfoques participativos. Un aspecto fundamental de la reforma de la CORA tiene que ver con el funcionamiento del Estado autonómico, centrándose en un conjunto de medidas para mejorar su desempeño, como la revitalización de las conferencias sectoriales y la eliminación de algunas duplicidades innecesarias. A este respecto, el Informe de la OCDE apunta a una convergencia de perspectivas y estrategias entre los diferentes niveles de administración para responder a las demandas de los ciudadanos y a los requisitos de la economía.

El *Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública en España* supone una importante contribución al debate global acerca de cómo construir instituciones públicas que sean efectivas, eficientes y responsables, y que puedan fomentar la actividad económica y la competitividad. La OCDE agradece el esfuerzo de España por reformar su administración pública y confía en que la completa implementación de los mismos puede acarrear una mejora en la vida de todos los españoles.

Sinceramente,



Ángel Gurría

PRÓLOGO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Uno de los retos que el Gobierno de España asumió en diciembre de 2011 fue el de acometer una profunda reforma de la Administración española. Desde su concepción, este proyecto persiguió poner la Administración al servicio de los ciudadanos, y convertirla en uno de los motores que, junto con otras reformas emprendidas, nuestro país necesitaba para volver al crecimiento económico.

Para el Gobierno y para todos los que emprendimos ese reto, es motivo de orgullo ver cómo la OCDE ha constatado que la que se está llevando a cabo en España es una transformación integral del sector público, que atañe no solo a su estructura, tamaño y procedimientos, sino a su propia cultura y funcionamiento.

Se trata de una reforma estructural que engloba políticas como la estabilidad presupuestaria, la gestión de los recursos humanos, la mejora de la coordinación interadministrativa, el uso de las nuevas tecnologías, la unidad de mercado o la transparencia y la regeneración democrática. Una transformación iniciada ya al inicio de la Legislatura y que el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) ha venido a completar y sistematizar.

El trabajo de la OCDE sobre la reforma administrativa es exhaustivo y tiene un enfoque estratégico. Analiza los avances realizados y plantea, a la vista de las experiencias vividas en otros países, las ventajas, inconvenientes y retos de las iniciativas adoptadas en España.

El informe destaca el impulso político al más alto nivel que la iniciativa ha recibido desde su adopción. Hoy, quiero reiterar la decidida implicación del Gobierno con esta reforma, y la garantía de que en ningún momento decaerá el empuje que hasta ahora ha caracterizado nuestra labor.

Al igual que sucede con otras medidas estructurales adoptadas por el Gobierno, desde el principio consideramos que, más allá del impulso reformista, la renovación administrativa constituía una obligación frente a los ciudadanos, que reclaman menos trabas, más facilidades en su relación con la Administración, y mejores servicios. Los españoles demandan más información, más control y

mejores prácticas, y están convencidos de que las Administraciones pueden funcionar mejor, y hacerlo ahorrando costes.

A ello se encamina esta reforma, cuya ejecución avanza de forma inexorable.

Si algo hemos aprendido de las experiencias vividas en otros países y reflejadas en sus valiosos documentos por la OCDE es que estos procesos son abiertos y continuos, no solo en su ejecución sino también en su evaluación y desarrollo. Y eso significa que la reforma no debe ser estática, sino que debe actualizarse permanentemente para acompañar a la sociedad a la que sirve. Lo señala el propio título del informe de la OCDE: la de España no es una reforma administrativa sino un proceso de mejora continuo.

Quiero agradecer a la OCDE el rigor de su trabajo y el esfuerzo desplegado para examinar y evaluar una de las reformas más profundas que se está emprendiendo en España. Sus recomendaciones nos permitirán adoptar nuevas iniciativas, mejorar las existentes y asegurar la ejecución eficaz de todo el proyecto.

En España tenemos una Administración extraordinaria, que con el esfuerzo y la demostrada profesionalidad de los empleados y funcionarios públicos y la inestimable colaboración de la OCDE puede definitivamente convertirse en un motor de crecimiento y un poderoso aliado de los ciudadanos y las empresas españolas.

Muchas gracias.

Soraya Sáenz de Santamaría

Vicepresidenta del Gobierno de España

AGRADECIMIENTOS

Este informe ha sido preparado por la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (GOV) de la OCDE dirigida por Rolf Alter. Forma parte de una serie de informes sobre Gobernanza Pública desarrollados por la división de Colaboración e Informes sobre Gobernanza, bajo la dirección de Martin Forst. La misión de la Dirección GOV es ayudar a los gobiernos, en todos sus niveles, a diseñar e implementar políticas estratégicas, basadas en las evidencias e innovaciones, que sirvan para fortalecer la gobernanza pública, responder eficientemente a los diversos y perturbadores desafíos económicos, sociales y ambientales, y cumplir con sus obligaciones respecto a la ciudadanía. El proceso de revisión fue lanzado el 15 de julio de 2013 en Madrid por la vicepresidenta del Gobierno de España, Soraya Sáenz de Santamaría, y el secretario general de la OCDE, Ángel Gurría. Ambos presentaron las conclusiones del informe junto con el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, en Madrid, el primero de abril de 2014. El informe fue debatido y aprobado por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE en su 49.ª sesión celebrada los días 1 y 2 de abril de 2014 en Madrid.

El Informe sobre Gobernanza Pública de España ha sido elaborado bajo la supervisión estratégica de Mario Marcel, quien redactó el capítulo sobre Finanzas Públicas y orientó las recomendaciones de políticas del conjunto del texto. El proceso de revisión y redacción fue dirigido por Carlos Conde, quien proporcionó amplios comentarios al conjunto de los capítulos, armonizó el texto y coordinó la recogida de datos, así como las misiones de investigación. Jacobo Pastor García Villarreal brindó soporte estratégico y consejo para la redacción, edición y armonización de todos los capítulos, y redactó las recomendaciones. Silvia Losada intervino en el proceso de recogida de datos, supervisó la precisión de la información factual y proporcionó borradores preliminares del capítulo 1 y diversas secciones del capítulo 8. El capítulo 1 fue preparado por Carlos Conde y Jacobo Pastor García Villarreal. Adam Ostry y Rudiger Ahrend prepararon las secciones sobre racionalización administrativa y gobernanza multinivel incluidas en el capítulo 2. El capítulo 3 fue redactado por Jacobo Pastor García Villarreal. Bárbara Ubaldi redactó el capítulo 4 sobre TIC y gobierno digital.

Emma Cantera estuvo a cargo de la redacción de la sección sobre licitación pública en el capítulo 5. Daniel Gerson redactó el capítulo 6 sobre la gestión de recursos humanos. Paloma Baena y Emma Cantera desarrollaron el capítulo 7 sobre transparencia e integridad. Jacobo Pastor García Villarreal redactó el capítulo 8, con excepción de las secciones sobre la gestión de resultados, preparadas por Adam Ostry con el apoyo de Silvia Losada. Jacob Arturo Rivera Pérez gestionó el cuestionario en las Comunidades Autónomas y analizó sus resultados.

Natalia Nolan Flecha colaboró en el proceso de recogida de datos y de la organización de las misiones de investigación factual. Jennifer Allain preparó el manuscrito para su publicación. El apoyo administrativo fue proporcionado por Katarzyna Weil.

Este informe se ha beneficiado de los sabios consejos de los revisores por pares de los países miembros de la OCDE.

– Canadá: Roger Scott-Douglas, secretario auxiliar sobre Prioridades y Planificación en el Consejo de Hacienda del Secretariado de Canadá.

– Dinamarca: Lars Frelle-Petersen, director general de la Agencia Danesa para la Digitalización, Ministerio de Hacienda.

– Francia: Charles-Henri Montin, consejero del Ministerio de Economía, Hacienda e Industria de Francia.

El proceso de revisión fue lanzado en el marco de un seminario internacional celebrado en Madrid el 15 de julio de 2013, que contribuyó al debate sobre la visión estratégica de la CORA según las buenas prácticas internacionales. Los expertos internacionales intervinientes del evento incluyeron a:

– Roger Scott-Douglas, secretario auxiliar sobre Prioridades y Planificación en el Consejo de Hacienda del Secretariado de Canadá.

– Paul Reid, director de Programas, Reforma y Cumplimiento del Servicio Público, Ministerio de Gasto Público y Reformas de Irlanda.

– Charles-Henri Montin, consejero del Ministerio de Economía, Hacienda e Industria de Francia.

– Sarah Fox, directora de Equipo, Comisión y Licitación del Gobierno Local, Ministerio de Comunidades y Gobierno Local, Reino Unido.

– Aleš Pecka, consejero, Ministerio de Industria y Comercio de la República Checa.

– Benjamin Zasche, Ministerio de Economía y Tecnología, Alemania.

El equipo de trabajo quiere agradecer la significativa contribución realizada por sus interlocutores dentro de la Administración española, en particular don Jaime Pérez Renovales, subsecretario del Ministerio de la Presidencia y presidente de la CORA; doña Pilar Platero, subsecretaria del Ministerio de Hacienda

y Administraciones Públicas y vicepresidenta de la CORA. Los presidentes de las subcomisiones de la CORA: Marta Crespo Calzada (Subcomisión de Simplificación Administrativa); María Ester Arizmendi Gutiérrez (Subcomisión de Simplificación Administrativa), Irene Domínguez-Alcahud Martín Peña (Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes), y Juan Ignacio Romero Sánchez (Subcomisión de Administración Institucional). Angelina Trigo, directora de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), proporcionó apoyo general al proceso de revisión y ayuda efectiva en el de verificación de datos. La organización de las misiones de investigación fue apoyada por Víctor Laquidáin, jefe del equipo en la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia. Las misiones de investigación contaron con la contribución de numerosos funcionarios españoles de diferentes ministerios y agencias, así como de instituciones independientes como el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas. El equipo de revisión por pares tuvo la oportunidad de debatir extensamente con representantes sindicales de los empleados públicos (UGT, CCOO, FEDECA, CSI-F), asociaciones empresariales (ATA), así como con un panel de expertos académicos. Queremos agradecer la colaboración de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes en relación con las reformas referentes al área de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, y de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Administración Pública, en relación con las medidas referentes a la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. El equipo de revisión por pares se reunió con las Comunidades de Aragón, Galicia y La Rioja. Se envió una encuesta sobre las Comunidades Autónomas a los consejeros de Presidencia de cada una de las 17 Comunidades Autónomas y de las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. La Secretaría de la OCDE recibió las respuestas correspondientes a Aragón, Asturias, Islas Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Murcia, País Vasco y Comunidad Valenciana. La OCDE expresa su gratitud a todos los interlocutores españoles por la calidad de los debates, la riqueza y el interés de la información proporcionada para este informe.

El Informe sobre Gobernanza Pública en España ha sido financiado por la Fundación Internacional e Iberoamericana para la Administración y las Políticas Públicas (FIIAPP).

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Acrónimos y abreviaturas 25

Resumen ejecutivo 31

Recomendaciones: creando un entorno para la mejora continua 35

Capítulo 1. **El contexto del desarrollo del Estado en España** 49

La rápida transformación del Estado español 49
El estado de gobernanza y la Administración pública 56
Enfocándose en las instituciones: el énfasis en gobernanza dentro del paquete de reformas español 82
Bibliografía 85

Capítulo 2. **Simplificación administrativa y gobernanza multinivel** . 89

Estructura administrativa y reformas de simplificación 89
Reformas de la gobernanza multinivel 107
Bibliografía 136

Capítulo 3. **La mejora regulatoria como instrumento para incrementar la productividad española** 139

Las iniciativas de la CORA concernientes a la Mejor Regulación y la Simplificación Administrativa 141
Antecedentes y diagnóstico 147
Oportunidades de mejora 152
Bibliografía 177

Capítulo 4. **Fortaleciendo el gobierno digital para una Administración pública más estratégica en España** 181

Gobierno digital en España 183

El papel transversal de las TIC para el cumplimiento de la reforma de la administración pública 186
Transformar la gestión de las TIC en un instrumento estratégico 188
Fortaleciendo la coordinación multinivel 193
Una administración más sencilla para el usuario: simplificando el acceso y mejorando la provisión de servicios 195
Servicios compartidos: incrementando la racionalización y la consolidación 206
Acciones recomendadas. 209
Bibliografïa 213

Capítulo 5. **Uso y movilización de recursos: el manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España** 215

Gestión de las finanzas públicas 215
Reformas sobre adquisición pública (licitación) en España 247
Bibliografía 272

Capítulo 6. **El desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos flexible y sostenible** 277

El servicio público español de hoy 278
Logrando los retos a corto plazo en recursos humanos del informe de la CORA: reducciones sostenibles de puestos de trabajo y reformas administrativas 281
Insertando consideraciones de gestión de recursos humanos en las reformas administrativas 285
Centrándose en el largo plazo: capacitación para gestionar el desempeño desde los altos cargos hacia abajo 289
Conclusiones y recomendaciones 311
Bibliografía 313

Capítulo 7. **Fortaleciendo la transparencia y cimentando la confianza pública en el Gobierno en España** 315

Transparencia en la reforma de la Administración pública española . 320
Transparencia en reformas complementarias 323
Confianza, integridad y regeneración democrática 336
Conclusiones y recomendaciones 360
Bibliografía 362

Capítulo 8. **La implementación de la reforma en gobernanza en España: desafíos y oportunidades** 365

Fortaleciendo la rendición de cuentas y la evaluación de resultados . 366
Asegurar la consistencia del paquete de reformas. 383
El equilibrio entre eficiencia y eficacia 389

La promoción del compromiso colectivo como soporte de las reformas 393
Lograr una reforma sostenible a largo plazo 417
Bibliografía 431

Anexo **Tabla de referencias cruzadas: el informe de la CORA y el informe de la OCDE** 433

Tablas

Tabla 1.1. Gasto público en Educación, Sanidad y Protección Social 54
Tabla 1.2. Balance del conjunto del Gobierno para 2012 y objetivos del periodo 2013-2016 67
Tabla 1.3. Población, desempleo y PIB per cápita por Comunidad Autónoma 73
Tabla 3.1. Indicadores de apertura de negocios en la Unión Europea 148
Tabla 3.2. Hitos clave en el desarrollo de las políticas de mejor regulación en España. 150
Tabla 3.3. Técnicas de simplificación aplicadas a las iniciativas de la CORA 164
Tabla 5.1. Pérdida de margen de acción fiscal como porcentaje del gasto primario (excluidas las pensiones). 219
Tabla 5.2. Distribución económica del gasto estatal en España. 225
Tabla 5.3. Mecanismos de creación de un espacio fiscal más allá del marco del presupuesto anual 238
Tabla 5.4. Información utilizada por los gobiernos regionales en España para la preparación de sus presupuestos 245
Tabla 5.5. Enfoques en curso para la promoción del acceso de las pequeñas y medianas empresas a las licitaciones públicas en el Gobierno central 261
Tabla 5.6. Funcionalidades de los sistemas de licitación electrónica . 264
Tabla 7.1. Transparencia de las reformas de la CORA y las iniciativas relacionadas 320
Tabla 7.2. Amplitud de las leyes de libertad de información del Gobierno central, 2010 326
Tabla 7.3. Divulgación de intereses particulares seleccionados y disponibilidad pública de la información divulgada 347
Tabla 7.4. Acciones para la creación de conciencia sobre la divulgación del interés privado 349
Tabla 7.5. Divulgación de intereses privados seleccionados y disponibilidad pública de la información revelada para vacantes de riesgo 354

Tabla 8.1. Eficacia del defensor del pueblo estatal *vis-à-vis* el defensor del pueblo de las CC. AA. 388
Tabla 8.2. Horizontes de análisis: necesidades de las decisiones estratégicas a través de la planificación periódica 404
Tabla 8.3. Los principales agentes de la CORA en el proceso de toma de decisiones 408
Tabla 8.4. Evaluación general de las reformas de la CORA 429

Figuras

Figura 1.1. Gasto final de consumo del Gobierno central, 1970-2011 . 50
Figura 1.2. Cambio en los ingresos y gastos subnacionales, 1995-2009 51
Figura 1.3. Empleo en el sector público en España, 1985-2010 52
Figura 1.4. Distribución de empleados públicos por nivel de Gobierno 52
Figura 1.5. Índice de Envejecimiento 54
Figura 1.6. Total de entradas de población extranjera en España, 1985-2012 55
Figura 1.7. Tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral/ mano de obra 56
Figura 1.8. Proporción de mujeres parlamentarias y de cuotas legales de género, 2002 y 2012 57
Figura 1.9. Proporción de mujeres ministras, 2005 y 2012 57
Figura 1.10. Remuneración anual en la Administración central, 2011 . . 62
Figura 1.11. España, balanzas fiscales y deuda bruta del conjunto del Gobierno, 1995-2012 66
Figura 1.12. Composición de la consolidación fiscal 68
Figura 1.13. Distribución del PIB por Comunidades Autónomas en España 73
Figura 1.14. Distribución de la población por Comunidades Autónomas en España 74
Figura 1.15. Producto Interior Bruto per cápita por Comunidad Autónoma en España 74
Figura 1.16. Índice de Competitividad Regional en España 75
Figura 1.17. Sentimiento de identificación nacional y regional entre la población de las Comunidades Autónomas en España 76
Figura 1.18. Confianza en el Gobierno nacional en España 77
Figura 1.19. Percepciones políticas de la población española 78
Figura 1.20. Deuda externa bruta 80
Figura 1.21. Superávit (+) o déficit (-) del conjunto del Gobierno 81
Figura 1.22. Tasa de desempleo 82
Figura 2.1. Evolución del número de entidades públicas en el Gobierno central en España, por categoría 9

Figura 2.2. Evolución del número de entidades públicas en los gobiernos subnacionales en España 99
Figura 2.3. Evolución del número de entidades públicas en los gobiernos subestatales en España, por categoría 100
Figura 2.4. Distribución del gasto del Gobierno general (a) e ingresos (b) según los niveles de Gobierno, 2001-2011 108
Figura 2.5. Eficacia de las diferentes conferencias sectoriales para desarrollar iniciativas e implementar políticas 119
Figura 2.6 Principales motivos de la ineficacia de las conferencias sectoriales 120
Figura 2.7. Grado de duplicidades administrativas o institucionales entre las CC. AA. y el Gobierno central 133
Figura 2.8. Evaluación por las Comunidades Autónomas de las competencias que pueden compartirse con el Gobierno central 134
Figura 3.1. El ciclo de la gobernanza regulatoria 151
Figura 4.1. El uso de internet para la interacción con las autoridades públicas (últimos 12 meses), 2012 185
Figura 4.2. Gasto total en TIC en proporción al gasto del Gobierno central, 2011 o el último año disponible 207
Figura 5.1. Evolución del empleo en España por nivel de Gobierno . . 217
Figura 5.2. Evolución del empleo público en España 218
Figura 5.3. Licitación del conjunto del Gobierno en relación con el PIB y al total del gasto gubernamental en 2011 249
Figura 5.4. Proporción de las licitaciones del conjunto de la Administración por niveles de Gobierno, excluidos los fondos de la Seguridad Social en 2011 250
Figura 5.5. Impacto de las medidas de austeridad en la licitación pública 251
Figura 5.6. Número y valor de los avisos desarrollados a través de los acuerdos marco, junio de 2010 257
Figura 5.7. Porcentaje de empresas que utilizaron métodos de licitación electrónica en 2012 265
Figura 5.8. KONEPS 269
Figura 5.9. Disponibilidad pública de información sobre licitación a nivel central, 2010 270
Figura 6.1. Empleo en el conjunto de la Administración como porcentaje de la fuerza laboral, 2001 y 2011 279
Figura 6.2. Cambio en el número de empleados de la Administración central, 2001 y 2011 280
Figura 6.3. Utilización de prácticas estratégicas de GRH en el Gobierno central 286
Figura 6.4. Tipos de modelos de procesos de selección utilizados en el Gobierno central 292

Figura 6.5. Extensión del uso de la evaluación del desempeño en las decisiones sobre recursos humanos del Gobierno central . 297
Figura 6.6. Uso de prácticas diferenciadas de gestión de recursos humanos para puestos de alta dirección 306
Figura 7.1. Objetivos de los países de la OCDE para invertir en apertura e involucración ciudadana y elevados objetivos prioritarios en busca de un proceso de toma de decisiones abierto e inclusivo 316
Figura 7.2. Confianza en el Gobierno central en España y en los países seleccionados 317
Figura 7.3. Dinámica de confianza o ausencia de la misma tanto en el gobierno como en las autoridades locales/regionales de los países miembros de la OCDE y de la UE 318
Figura 7.4. Confianza en el Gobierno y en la corrupción, 2012 338
Figura 7.5. Confianza en el Gobierno y en los partidos políticos en los países europeos de la OCDE, 2013 339
Figura 7.6. Financiación directa pública a los partidos políticos 340
Figura 7.7. Prohibición de donaciones anónimas 341
Figure 7.8. Países de la OCDE que utilizan herramientas de diagnóstico para medir el impacto de la política, reglas y procedimientos sobre conflictos de interés (por ejemplo, encuestas, datos estadísticos, análisis de coste-beneficio, etc.) 345
Figura 7.9. Nivel de divulgación del interés privado y disponibilidad pública de la información 348
Figura 8.1. Utilización del presupuesto por resultados por parte de los Gobiernos centrales, 2011 370
Figura 8.2. Índice de Percepción de la Corrupción *vs*. PIB, 2012 387

Cuadros

Cuadro 1.1. Nuevas medidas presupuestarias aplicadas desde 2012 . . . 69
Cuadro 2.1. Resumen de la Reforma Municipal en España: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local 116
Cuadro 2.2. Principales mecanismos de coordinación vertical en países OCDE 121
Cuadro 2.3. Integrando a los niveles inferiores de Gobierno en los procesos de consulta: los casos de Suecia y Suiza 122
Cuadro 2.4. El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG). 125
Cuadro 2.5. Relaciones intergubernamentales y el papel de la Secretaría de la Conferencia Intergubernamental Canadiense (CICS) 127

Cuadro 2.6. Fortaleciendo el papel de la coordinación interregional horizontal 129
Cuadro 2.7. Guía de la AEVAL sobre Racionalización y Eliminación de Duplicidades 130
Cuadro 3.1. Política Regulativa, Mejor Regulación y Simplificación Administrativa 141
Cuadro 3.2. Principios de consulta aplicados en Reino Unido 155
Cuadro 3.3. Las Líneas Maestras de la *EIR* de 2010 156
Cuadro 3.4. Buenas prácticas en el desarrollo de amplias revisiones del *stock* regulatorio 158
Cuadro 3.5. Autorización de Empresa Móvil (Columbia Británica, Canadá) 163
Cuadro 3.6. El Comité para la Mejor Regulación 169
Cuadro 3.7. La Comisión de Productividad Australiana 170
Cuadro 3.8. El uso de incentivos financieros en Australia 173
Cuadro 3.9. Evaluación comparativa del desempeño normativo a nivel subnacional en Australia 176
Cuadro 4.1. La frontera del gobierno digital en Dinamarca: la expansión de su uso obligatorio 191
Cuadro 4.2. Vinculando las agendas de transparencia y datos abiertos en México 204
Cuadro 5.1. Esfuerzos previos de elaboración del presupuesto a coste cero en España 223
Cuadro 5.2. Sistema austriaco de elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo 226
Cuadro 5.3. Presupuesto anual de la residencia de descanso del Gabinete sueco 229
Cuadro 5.4. Estimaciones anticipadas australianas 230
Cuadro 5.5. Desarrollando nuevas instituciones fiscales independientes 232
Cuadro 5.6. Evaluación de programas y elaboración del presupuesto en Chile, Colombia y México 239
Cuadro 5.7. Revisiones de gasto y elaboración del presupuesto basado en resultados en Reino Unido 242
Cuadro 5.8. Consip (Italia) 253
Cuadro 5.9. Acuerdos marco vinculantes 258
Cuadro 5.10. Licitación electrónica para empresas locales y pequeñas y medianas empresas en Italia 260
Cuadro 5.11. Licitación electrónica integrada: Corea y Chile 266
Cuadro 5.12. Lanzamiento de una campaña de concienciación en Portugal 267
Cuadro 5.13. El portal de transparencia del Instituto Mexicano del Seguro Social 271
Cuadro 6.1. Lecciones sobre experiencias de reestructuración de la población activa en otros países de la OCDE 283

Cuadro 6.2. Cambios recientes en la gestión pública en Portugal 288
Cuadro 6.3. Sistema de empleo público basado en la carrera *vs*. cargo . 291
Cuadro 6.4. Reino Unido: Marco de Competencias de Cualidades Profesionales para el Gobierno 294
Cuadro 6.5. El sistema francés de clasificaciones de trabajos: *Le répertoire interministériel des métiers de l'état* (RIME) . . 295
Cuadro 6.6. Proyecto GEO 298
Cuadro 6.7. El enfoque integrado francés para la mejora de la movilidad. 300
Cuadro 6.8. Máster en Dirección Pública del Instituto de Estudios Fiscales 302
Cuadro 6.9. Sistema de Alta Dirección Pública de Chile 304
Cuadro 6.10. Reclutamiento de puestos de alta dirección en Bélgica, Francia e Irlanda 307
Cuadro 6.11. El Marco de Responsabilidad de Gestión en Canadá 308
Cuadro 6.12. Hoja de ruta para la implementación de la dirección de competencias 310
Cuadro 7.1. Transparencia en las reformas propuestas por la CORA . . 319
Cuadro 7.2. El derecho a la transparencia: estándares comunes europeos y la Ley Modelo de la OEA sobre Acceso a la Información Pública 328
Cuadro 7.3. Ejemplos de órganos que proporcionan supervisión de las leyes de transparencia: Chile y los Estados Unidos 334
Cuadro 7.4. Propuestas para una mejor monitorización y ejecución de la actividad financiera de los partidos políticos en el Plan de Regenaración Democrática. 342
Cuadro 7.5. Estándares de comportamiento y cargo público en el Plan de Regeneración Democrática. 350
Cuadro 7.6. Comité sobre Estándares en la Vida Pública, Reino Unido 352
Cuadro 7.7. Gestión del conflicto de interés tras el empleo público: Marco de Buenas Prácticas 356
Cuadro 7.8. Guía Internacional sobre la Criminalización de la Corrupción. 357
Cuadro 7.9. Medidas penales y procesales anticorrupción en el Plan de Regeneración Democrática 359
Cuadro 8.1. Auditoría, evaluación e inspección en el contexto del marco de control español. 368
Cuadro 8.2. SINERGIA en Colombia. 382
Cuadro 8.3. La revisión regulatoria del ejercicio de Base Cero en México. 390
Cuadro 8.4. Características comunes en los procesos de reforma administrativa 393
Cuadro 8.5. Fichas del proyecto preparadas para la OPERA 397
Cuadro 8.6. Gobernanza de la Revisión General de las Políticas Públicas en Francia 398

Cuadro 8.7. El proyecto «Compartir»: racionalización de la formación y los procesos de selección en el sector público 411
Cuadro 8.8. ¿Cómo puede el Gobierno fortalecer su relación con los ciudadanos? 414
Cuadro 8.9. Ejemplos de las propuestas de la CORA que cambian procesos con base permanente 418
Cuadro 8.10. Conocimiento de asuntos emergentes: predicción estratégica finlandesa 421
Cuadro 8.11. Mecanismos efectivos para la evaluación *ex post* de las reformas: Francia. 424
Cuadro 8.12. Comités y ciudadanos monitorizan la reforma en Canadá . 426

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AAI	Autorización ambiental integrada *Consolidated administrative authorisation*
AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria *State Agency of Revenue Services*
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios *Agency to Evaluate Public Policies and the Quality of Services*
AGLA	Asociación de Gobiernos Locales de Australia *Australian Local Government Association*
AIRF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal *Independent Authority on Fiscal Responsibility*
AK CR	Asociación de Regiones de la República Checa *Association of Regions of the Czech Republic*
APP	Alianza Público-Privada *Public-private partnership*
CAT	Órgano regional de compras centralizadas (Italia) *Regional central purchasing body (Italy)*
CC. AA.	Comunidades Autónomas *Autonomous community*
CdG	Centro de Gobierno *Centre of Government*
CEPREDE	Centro de Predicción Económica *Centre for Economic Forecast*
CFA	Consejo de la Federación Australiana *Council for the Australian Federation*
CGSES	Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios *General Commission of State Secretariats and Deputy Secretariats*
CICS	Secretaría de la Conferencia Intergubernamental Canadiense *Canadian Inter-governmental Conference Secretariat*

CIO	Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Administración General del Estado *Chief information officer*
CIRCE	Centro de Información y Red de Creación de Empresas *Centre for Information and Business Start-up Network*
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas *Centre for Social Research*
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia *National Markets and Competition Commission*
CNUC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción *United Nations Convention against Corruption*
COAG	Consejo de Gobiernos Australianos *Council of Australian Governments*
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas *Commission to Reform the Public Administrations*
CP	Consejo Provincial *Provincial council*
CPA	Comisiones de análisis de programas *Committees for programme analysis*
CRC	Consejo de Reformas COAG (Australia) *COAG Reform Council (Australia)*
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea *Official Journal of the European Union*
DUE	Documento único electrónico *Consolidated electronic document*
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público *Basic Statute of the Public Employee*
EIR	Evaluación del Impacto Regulatorio *Regulatory Impact Assessment*
EPA	Encuesta de Población Activa *Active Population Survey*
FCC	Fechas comunes de comienzo *Common commencement dates*
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias *Federation of Municipalities and Provinces*
FLA	Fondo de Liquidez Autonómica *Autonomic Liquidity Fund*
FMM	Conferencias de Primeros Ministros (Canadá) *First Ministers Conferences or Meetings (Canada)*
GC	Gobierno Central *Central government*
GRH	Gestión de Recursos Humanos *Human resources management*
ICO	Instituto de Crédito Oficial *Official Credit Institute*

IFI	Institución Fiscal Independiente *Independent fiscal institution*
IGA	Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales (Australia) *Inter-governmental Agreement on Federal Financial Relations (Australia)*
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado *General Comptroller of the State Administration*
IGS	Inspección General de Servicios *General Inspection of Services*
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública *National Institute of Public Administration*
INE	Instituto Nacional de Estadística *National Statistics Institute*
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores *International Organisation of Supreme Audit Institutions*
INVESPE	Inventario de Entes del Sector Público Estatal *Inventory of State Public Sector Entities*
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido *Value added tax*
KONEPS	Sistema Coreano de Adquisición en línea *Korea On-line e-Procurement System*
LAECSP	Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso de los Ciudadanos a los Servicios Públicos *Law 11/2007 of 22 June governing Citizens' Electronic Access to Public Services*
LBRL	Ley reguladora de las Bases del Régimen Local *Law on the Local Government Regime*
LI	Libertad de Información *Freedom of information*
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado *Law on the Organisation and Functioning of the Central Government*
LPE	Ley sobre Pequeñas Empresas *Small Business Act*
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local *Law on Rationalisation and Sustainability of the Local Administration*
MCE	Modelo de Costes Estándar *Standard Cost Model*
MFP	Marco Financiero Plurianual *Multi-year financial framework*

MGMP	Marco de Gasto a Medio Plazo *Medium-term expenditure framework*
MINETUR	Ministerio de Industria, Energía y Turismo *Ministry of Industry, Energy and Tourism*
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas *Ministry of Finance and Public Administrations*
MOAC	Órgano de Adquisiciones Coentralizadas *Central purchasing body*
OEA	Organización de los Estados Americanos *Organization of American States*
OPERA	Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración *Office for the Execution of Administrative Reform*
PAIT	Puntos de asesoramiento e inicio de tramitación *Contact point for advice and start-up procedures*
PBR	Presupuesto basado en resultados
PGA	Ventanilla General de Acceso de las Islas Canarias *Point of Access of the Canary Islands*
PID	Plataforma de Intermediación de Datos *Platform for Data Exchange*
PLACE	Plataforma de Contratación del Estado *State Contracts Platform*
POE	Pagos de Objetivo Específico *Specific purpose payments*
PRD	Plan de Regeneración Democrática *Democratic Regeneration Plan*
PYME	Pequeña y Mediana Empresa *Small and medium-sized enterprise*
RDO	Oficina de Reforma y Cumplimiento *Reform and Delivery Office (Ireland)*
REA	Registro Electrónico de Apoderamientos *Electronic Register of the Power of Attorney*
RGPP	Revisión General de Políticas Públicas (Francia) *General Review of Public Policies (France)*
SALAR	Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones *Swedish Association of Local Authorities and Regions*
SCS	Servicio Civil Superior *Senior Civil Service*
SEAP	Secretaría de Estado de Administraciones Públicas *State Secretariat of Public Administrations*
SNS	Sistema Nacional de Salud *National Health Service*
SSA	Subcomisión de Simplificación Administrativa *Sub-Commission on Administrative Simplification*
TCU	Tribunal de Cuentas *Court of Audit*

TI	Trasparencia Internacional *Transparency International*
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación *Information and communication technologies*
UEM	Unión Económica y Monetaria *Economic and Monetary Union*
VUE	Ventanilla Única Empresarial *One-stop-shop for businesses*

RESUMEN EJECUTIVO

El 26 de octubre de 2012, el Consejo de Ministros del Gobierno de España publicó un Acuerdo por el que se creaba la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), cuyo mandato consiste en la elaboración de propuestas para hacer una Administración pública más austera, útil y efectiva.

El informe de la CORA fue presentado por el presidente del Gobierno el 19 de junio de 2013. Incluye 217 propuestas, 139 de las cuales conciernen tanto a la Administración central como a las administraciones económicas (Comunidades Autónomas, CC. AA.), y 78 exclusivamente a la Administración central. Dichas propuestas fueron generadas por experimentados funcionarios públicos desde áreas clave del Gobierno central, quienes también recibieron sugerencias de los propios ciudadanos a través del correo electrónico, así como de un consejo consultivo con representación de los sindicatos, el sector privado y la academia.

El objeto de la presente revisión consiste en asesorar la agenda de reformas de la CORA *vis-à-vis* buenas prácticas en los países de la OCDE. En otras palabras, discutirá las reformas en diferentes áreas (por ejemplo, finanzas públicas, gestión de las tecnologías de la información y la comunicación, gobernanza multinivel, transparencia, mejor regulación o gestión de recursos humanos), en relación con el contexto de los desafíos, las experiencias y las buenas prácticas de los países de la OCDE. Ello implicará la combinación del enfoque administrativo de la CORA y uno funcional basado en las unidades estructurales de la buena gobernanza, desarrolladas por la OCDE. Esta revisión hará hincapié en aquellas reformas que suponen buenas prácticas y estándares, incluidos los instrumentos de la OCDE, si bien también indicará las debilidades, las limitaciones y las carencias que deben ser consideradas al objeto de realizar unas reformas más comprehensivas y duraderas, así como en relación con su propia implementación.

El principal enfoque del informe consiste en identificar las posibles sinergias, tanto dentro de la agenda de reformas de la CORA como en relación con otras reformas públicas dictaminadas en materia de gestión financiera, transparencia

e integridad. La mejor regulación, el presupuesto y la gestión de recursos humanos se presentan como áreas que pueden contribuir a una mejora continua de la gestión pública. Tanto la gobernanza multinivel como la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) trascienden la reforma de la agenda y deben entenderse como esenciales en el marco de los esfuerzos a largo plazo para la articulación de una Administración pública más responsable e inclusiva. Este rasgo resulta importante para abordar el «déficit de confianza» que las instituciones públicas están experimentando en España y en muchos otros países de la OCDE. De hecho, la propia OCDE ha argumentado que la restauración de la confianza es básica para incrementar la eficacia de las políticas públicas.

El informe concluye que el paquete de reformas de la CORA es resultado de un riguroso proceso de recogida de datos, diálogo entre profesionales y diagnóstico de las debilidades de las administraciones públicas españolas. El paquete de reformas es sustancial, basado en evidencias y congruente con el actual proceso de modernización. El número de prioridades políticas incluidas en la reforma de la CORA, junto con iniciativas paralelas en áreas como la estabilidad presupuestaria, transparencia o regeneración democrática, hablan de uno de los más ambiciosos procesos de reforma de la gobernanza en países de la OCDE. De hecho, España no es el único país de la OCDE en busca de nuevas fuentes de crecimiento, consolidación fiscal y competitividad, si bien solo unos pocos de ellos han articulado un plan de reforma de la Administración pública tan ambicioso. En efecto, la agenda de reformas de la CORA pretende servir como instrumento para obtener resultados a largo plazo para el país basada en una visión de crecimiento estratégica, que incluye un marco de actuación del Gobierno para su implementación más allá del corto plazo (por ejemplo, la reducción de costes o de plantilla).

El informe indica que, a pesar de la riqueza de la agenda de reformas, la CORA podría fortalecerse por medio de una aproximación gubernamental inclusiva en lugar de la estructura compartimentada que suelen privilegiar los gobiernos. Además, recomienda que el Gobierno español persevere en sus continuos esfuerzos por consultar y establecer un verdadero diálogo con la sociedad civil, como fórmula para mitigar los efectos colaterales de las reformas y lograr la adhesión de actores esenciales, como las CC. AA.

Aunque las propuestas de la CORA emergieron en un contexto marcado por la necesidad de equilibrar la consolidación fiscal, los conductores de la reforma van más allá de este objetivo, incorporando otros objetivos estratégicos de más amplio alcance. La crisis económica, que comenzó en 2008, fue resultado de altos niveles de desempleo, nocivos para los ingresos públicos. Al mismo tiempo, los objetivos fiscales han obligado a recortar el gasto público. Sin embargo, el mismo sector público debe contribuir a la revitalización de la economía. De ahí que, más allá de la contención en el gasto, España debe ser capaz de gastar mejor, minimizando tanto el despilfarro como las duplicidades, y facilitando el

crecimiento y la productividad. Tal y como estableció la CORA: «la urgencia de la reforma fiscal no debe determinar el camino de la reforma, pero los desequilibrios en los balances públicos constituyen las alarmas que subrayan su necesidad» (CORA, 2013: 36).

Objetivos tan ambiciosos resaltan que la reforma administrativa no debe ser concebida como una excepción, sino como la manera de desarrollar incentivos, procesos y acuerdos institucionales que generen una mejora continua de la gestión pública, y por ello mejores resultados sociales. Igualmente, la reforma administrativa debe entenderse como un componente decisivo de la reforma estructural, cuyo impacto depende de su coherencia con otras reformas en curso.

De hecho, la experiencia de los países de la OCDE en materia de reforma administrativa sugiere que esta resulta exitosa en los casos en los que no es tomada como una excepción, sino como un proceso de mejora continua para identificar el despilfarro, las limitaciones y las oportunidades de hacer mejor las cosas.

Básicamente, este informe pretende informar a los funcionarios del Gobierno de España sobre cómo pueden fortalecer la agenda de reformas, no solo para afrontar la actual crisis financiera, sino también para lograr una Administración pública más eficaz y eficiente que contribuya a los objetivos estratégicos del país a corto, medio y largo plazos; para reencontrar una normalidad en la actuación estatal que contribuya a la productividad, la competitividad y el bienestar. También busca informar al público internacional acerca de la ambición y la magnitud del actual proceso de reforma institucional en España, en el marco del cual la CORA supone una iniciativa individual dentro de un paquete mucho más amplio de reformas relacionadas con el área de la gobernanza pública.

RECOMENDACIONES: CREANDO UN ENTORNO PARA LA MEJORA CONTINUA

Esta sección proporciona recomendaciones para explotar todo el potencial y las sinergias de la agenda de reformas del Gobierno de España. A pesar de la amplia gama de reformas ya avanzadas, pueden emprenderse iniciativas y pasos adicionales para apalancar los factores críticos de éxito descritos en la CORA. Cada una de las recomendaciones hace referencia a las diferentes temáticas y dimensiones del paquete de reformas, tales como: el gobierno en línea; la gestión de recursos humanos; la licitación; la transparencia; la mejor regulación; las finanzas públicas, la cooperación multinivel y la racionalización de las administraciones públicas. Este capítulo ilustra nuevas áreas de oportunidad y cursos de acción de cara a un enfoque unitario y global de gobierno dentro de una visión a largo plazo.

El paquete de reformas de la CORA es resultado de un riguroso proceso de recolección de datos, diálogo entre profesionales y diagnóstico de las debilidades de las administraciones públicas españolas. El paquete de reformas es sustancial, basado en la evidencia y congruente con el proceso de modernización en curso. El conjunto de asuntos políticos incluidos en la reforma de la CORA (por ejemplo, gobierno electrónico, relaciones de gobernanza multinivel, mejor regulación, reformas presupuestarias), junto con las iniciativas paralelas adoptadas durante los últimos dos años en áreas como estabilidad presupuestaria, transparencia y regeneración democrática, explican uno de los más ambiciosos procesos de reforma realizados en un país de la OCDE. Si bien España no es el único país de la OCDE en búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento, consolidación fiscal y competitividad, pocos han articulado un plan de reformas de la administración tan ambicioso.

A pesar del amplio alcance de la CORA y de otras reformas, deben considerarse algunos pasos adicionales para explotar completamente el potencial y las sinergias entre los mismos. Las recomendaciones en este capítulo se refieren a las diferentes reformas abordadas en el paquete de la CORA. Identifican potenciales sinergias y vacíos que necesitan llenarse con iniciativas adicionales, en función de las mejores prácticas y principios de los países de la OCDE. Las si-

nergias legales no son suficientes, sino que el desafío es vincular en la práctica y a partir de las fortalezas de las diferentes iniciativas. La naturaleza horizontal de las recomendaciones agrupa las diferentes áreas temáticas en las que las reformas de la CORA pretenden alcanzar un impacto (por ejemplo, la gestión de recursos humanos, licitación, mejor regulación y transparencia). Además, las recomendaciones deben entenderse en el contexto de otras reformas en marcha, que complementan la agenda de la CORA y que la hacen mucho más comprehensiva, como la implementación de la Ley 7/2007 sobre el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley 22/2009 que regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, la Ley Orgánica 2/2012 sobre Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley Orgánica 6/2013 sobre la Creación de una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF), el Plan de Regeneración Democrática (PRD), la Ley 20/2013 sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Ley 20/2013 sobre la Unidad de Mercado, la Ley 14/2013 de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, la Ley 27/2013 sobre la Racionalización y la Sostenibilidad de la Administración Local, el Proyecto de Ley reguladora del ejercicio del Alto Cargo de la Administración general del Estado y la Ley Orgánica para el control de la Actividad Económico-financiera de los Partidos Políticos.

DESARROLLO DE UNA VISIÓN DE LA REFORMA A LARGO PLAZO, PARA MÚLTIPLES ACTORES, MEDIANTE EL DIÁLOGO Y LA FORMACIÓN DE CONSENSO

La buena gobernanza requiere gobiernos que miren hacia adelante con una clara visión estratégica que trascienda las acciones inmediatas en el contexto presente. Ir más allá del contexto presente supone un diálogo permanente con los actores de la reforma.

Tanto el diálogo como la formación del consenso son todavía percibidos como insuficientes por algunos actores concretos, a pesar de los esfuerzos en curso de la Administración española por alcanzar y realizar consultas sobre las propuestas de la CORA. El diálogo debe continuar a través del proceso de implementación, e incluso para propósitos de evaluación, que podrían apoyar la definición de prioridades y la comunicación de las «victorias rápidas y parciales». El diálogo intensificado que la OPERA está implementando con las CC. AA. y la puerta abierta a los actores para continuar aportando retroalimentación suponen pasos definitivos en la dirección correcta. Por ello, el desarrollo de una potente comunicación, así como de una estrategia de involucración, debe asegurar que cada uno de los socios potenciales esté al corriente del curso de los acontecimientos en todo el gobierno, creando oportunidades para participar y aportar retroalimentación. Ello puede ser también parte de las estrategias de mitigación puestas en marcha para avanzar en la continuidad de la reforma.

- Un enfoque inclusivo de la formación del consenso, incluso a escala política, requiere buscar características basadas en la evidencia y en la naturaleza técnica del ejercicio de la CORA. En el futuro inmediato, ello será importante para reducir la fragmentación y romper con el enfoque de los departamentos estancos, por medio de la generación de conexiones entre las diferentes áreas abordadas por la CORA. De hecho, se retroalimentan, creando sinergias para maximizar los impactos.
- El paquete de reformas de la CORA no debe entenderse como un ejercicio único, sino como el primer y decisivo paso para establecer las bases de la mejora continua, para que las iniciativas de reforma de la Administración pública sean vinculadas y guiadas a medio y largo plazos por los objetivos estratégicos de la economía española. Se necesitará más de una serie de reformas para racionalizar la reforma de la Administración pública en curso y así perseguir los objetivos estratégicos nacionales.
- Al igual que las recomendaciones realizadas a Francia para desarrollar su Revisión General de Políticas Públicas, el Gobierno español podría enfocarse en la optimización del papel de la Administración central en curso por medio de la extensión sistemática de la reforma al objetivo del propio Gobierno, al gasto en programas, particularmente en relación con las transferencias sociales, y a la organización de la acción del Gobierno a escala subnacional.

PRIORIZAR Y PROFUNDIZAR EN EL APOYO A LAS REFORMAS DE LA AGENDA DE LA CORA QUE PUEDAN CONTRIBUIR MÁS A UNA MEJORA CONTINUA

- El paquete de reformas de la CORA, pese a ser comprehensivo, corre el riesgo de no contar con un claro conjunto de prioridades o una idea de la mejor secuencia para su implementación. Si bien, en principio, no existen impedimentos fijados para avanzar simultáneamente en cada medida de la CORA, según su propio esquema de implementación, las experiencias internacionales sugieren que el apoyo político se debilita con el tiempo, demandando una concentración de recursos y de liderazgo político. Ello es importante ya que podría priorizarse el impacto de las diferentes iniciativas y sería extremamente difícil, si no imposible, avanzar en alguna de las 217 reformas al mismo tiempo y ritmo. La priorización también está llamada a hacer el mejor uso de los recursos humanos, políticos y financieros y a concentrarlos en aquellas reformas que implican el mejor equilibrio entre coste y beneficios.
- Existen mecanismos bien establecidos para informar sobre los avances, principalmente la OPERA. Añadir la formación a sus funciones de monitorización y supervisión, por ejemplo al asegurar el número correcto de

componentes de la plantilla y de la estructura organizativa, puede apoyar la eficacia y los esfuerzos de implementación. Además, las revisiones periódicas de los hitos y los logros por parte de quienes están fuera de la reforma (por ejemplo, la OCDE, los *think tanks* o expertos independientes) puede proporcionar asesoramiento objetivo y permitir que el gobierno y su liderazgo prioricen y avancen en medidas correctivas.

- Mientras que algunas iniciativas tienen impacto en un periodo de tiempo relativamente corto (por ejemplo, al suprimir una agencia específica y transferir sus funciones a otras), otras implican mayores cambios estructurales en la manera en la que las administraciones desarrollan sus actividades diarias y proporcionan mecanismos de mejora continua. Dichas reformas, como la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado; la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; la Ley sobre el Estatuto Básico del Empleado Público; la implementación de un sistema que mide la productividad y la eficiencia; la revisión normativa; la centralización de las actividades de licitación, y la Ley Orgánica sobre Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera deben tener prioridad sobre otras más limitadas y requerirán de un apoyo político más significativo.

AJUSTAR Y COMPLETAR LA AGENDA DE REFORMAS PARA EXPLOTAR COMPLETAMENTE LAS SINERGIAS

- El texto principal de este documento ha puesto en claro la necesidad de completar diferentes reformas temáticas con otras iniciativas que podrían fortalecer la gobernanza pública, incluyendo la habilidad estratégica del gobierno de convertirse en un factor positivo para superar los efectos de la crisis financiera.

- Un enfoque del conjunto de la administración para la reforma requiere mejorar la coordinación y la comunicación, rompiendo con la tendencia de las organizaciones burocráticas a la fragmentación y la falta de integración. La estrategia de implementación de la CORA está ganando influencia y obteniendo resultados a corto plazo, incluso en áreas que estaban, –antes del proceso de la Comisión–, en una situación de relativa paralización, ya que las iniciativas relacionadas con la evaluación del desempeño y la gestión estratégica de recursos humanos (GRH) desarrolladas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), han sido considerablemente revitalizadas. La rápida evolución de las medidas sobre GRH de la CORA para convertirse en una estrategia completa de GRH, resulta clave para el éxito del conjunto del proceso.

- La evaluación debe convertirse en un elemento fundamental para asegurar una reforma duradera. Las diferentes instituciones que realizan ejercicios de evaluación (por ejemplo, OPERA, AEVAL o AIRF) deben trabajar

conjuntamente para construir sus fortalezas y encontrar complementariedades, con el fin de que su trabajo sea útil para dirigir la reforma de la administración pública y desarrollar una cultura de evaluación del conjunto de la Administración que asegure, *inter alia*, que la evaluación integre resultados medidos a corto plazo dentro de una evaluación de desempeño a largo plazo que vincule el desarrollo de las reformas con el logro de los resultados estratégicos del gobierno para el país.

- En este sentido, OPERA puede recibir el mandato de trabajar continuamente con el Ministerio de la Presidencia, el MINHAP, las agencias de auditoría y control, AEVAL y la Dirección General del Servicio Civil para combinar mecanismos de evaluación del desempeño del conjunto de la Administración como herramientas para definir e implementar un marco conjunto que vincule gasto, desempeño del servicio civil y resultados de políticas públicas en horizontes de planificación a corto, medio y largo plazos, y lo comunique transparentemente a través de informes regulares sobre cómo la actividad gubernamental está logrando resultados estratégicos para España y para sus ciudadanos.
- Otro elemento clave que debe ser revisado es el institucional. Una inadecuada configuración institucional podría entorpecer las posibilidades de éxito de la reforma y facilitar su regresión. Si bien la reforma institucional puede obtener logros a corto plazo (por ejemplo, ahorro, reducción de tamaño), también debería servir como fórmula para alcanzar resultados a largo plazo para el país, basados en una visión estratégica para su crecimiento, incluyendo el marco para el papel del Gobierno y su implementación. La solidez de las administraciones requiere de un adecuado apoyo político, recursos suficientes para desarrollar sus tareas y una clara distribución de poderes y responsabilidades, junto con un marco de gobernanza. Ello parece ser una cuestión a tratar en algunas áreas (por ejemplo, en relación con las funciones de supervisión regulatoria), mientras que es evidente que la Administración española se ha involucrado más en otras áreas (el establecimiento de la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Administración General del Estado (CIO)).
- La Administración española debe estar preparada y mitigar los riesgos potenciales que pueden entorpecer la reforma, como la falta de cooperación entre los actores clave, la fatiga de la reforma o los recursos insuficientes. Como argumentó el informe *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries* (2010a), una reforma exitosa suele conllevar múltiples intentos. Las concesiones a los potenciales perdedores no necesitan comprometer lo esencial de la reforma: deben, de hecho, ser coherentes con la lógica general y mejorar las expectativas de grupos particulares que pueden ser afectados por la reforma, sin contradecir los intereses generales de la misma. Pueden brindarse compensaciones más amplias, particularmente cuando las reformas complementarias en los diferentes dominios se desarrollan de tal manera que la asignación de costes y beneficios sea más equitativa.

CONSEGUIR QUE LA TECNOLOGÍA Y LA INFORMACIÓN SEAN ÚTILES A LA REFORMA

- La CORA reconoce la importancia estratégica de las TIC como poderosos elementos facilitadores de la reforma. Las TIC pueden maximizar el impacto y el alcance de otras iniciativas, como aquellas relacionadas con la transparencia y la mejor regulación. De hecho, la tecnología puede ser una herramienta efectiva para corregir el «enfoque de compartimentos estancos» y superar la situación en la que imperan iniciativas atomizadas al mejorar el intercambio de información; centralizar las infraestructuras comunes, plataformas y aplicaciones; y permitir actualizaciones en tiempo real y comunicación en todo el Gobierno, además de sus interacciones con los ciudadanos y con las empresas.
- El Gobierno de España debe asegurarse de que todas las medidas que buscan producir, recoger y utilizar nuevos datos para evaluar los progresos y el desempeño de la reforma sean correctamente gestionadas y vinculadas, y se conviertan en prácticas permanentes para apoyar un cambio sostenible en la cultura administrativa. A este fin, el gobierno puede considerar la adopción de una «Estrategia de Gestión de los Datos y la Información del Gobierno». Ello podría favorecer la convergencia de las iniciativas y su congruencia con las reformas en curso.
- Asegurar la absorción de los recientemente desarrollados servicios de TIC por parte de un mayor número de ciudadanos, empresas y niveles municipales de gobierno será esencial para recoger los beneficios de las inversiones. Ello requerirá formación, desarrollo de capacidades y planes de comunicación sobre las nuevas oportunidades disponibles. Además, para incrementar la absorción de servicios, tanto dentro como fuera de la Administración, el gobierno puede considerar que el uso de algunos servicios digitales pase a ser obligatorio. En algunas entidades avanzadas como la Agencia Española de la Administración Tributaria (AEAT), se están usando infraestructuras comunes. Ello será útil para dirigir la revisión sobre las condiciones que han permitido a esta naturaleza obligatoria extender su experiencia a otros sectores clave (por ejemplo, Seguridad Social o Administración del Tráfico) y maximizar las inversiones ya realizadas.

BENEFICIOS DE LA TRANSPARENCIA COMO INSTRUMENTO CLAVE DE LA REFORMA

- En la CORA, la transparencia está particularmente asociada con la calidad y la accesibilidad de la información relevante requerida para asegurar la disciplina presupuestaria. Además, la transparencia se contempla en reformas complementarias, ya que es un importante elemento del Plan de Regeneración Democrática (PRD) y un objetivo por sí mismo para la Ley de

Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Tomadas juntas, todas esas iniciativas representan un audaz paso hacia adelante en el reconocimiento de la transparencia como un elemento importante y necesario para la reforma de la administración pública. Sin embargo, a pesar de su complementariedad y capacidad para potenciarse mutuamente, hasta la fecha estas reformas no han sido tratadas como parte de un paquete único y comprehensivo. Mirando al futuro, el Gobierno de España debe asegurar la coordinación estratégica de esas reformas, y las unidades e instituciones responsables de esa implementación, maximizar su potencial y asegurar su coherencia.

- La transparencia debe convertirse en el principio guía que apuntale las diferentes iniciativas de reforma, desde la gestión financiera y el diseño regulatorio, hasta la GRH y las relaciones multinivel (incluidas las transferencias). La transparencia tiene el potencial de establecer nuevos incentivos para que los funcionarios públicos desempeñen sus obligaciones y gestionen el presupuesto teniendo presente que están continuamente bajo escrutinio público. De hecho, la transparencia es un elemento esencial para prevenir la corrupción y promover la integridad en la gestión pública. Esto resulta decisivo para superar los bajos niveles de confianza en el Gobierno que prevalecen entre la población española. Además, la transparencia interactúa fuertemente y maximiza los efectos de otras reformas, como aquellas relacionadas con la gestión financiera y la mejor regulación.
- Es importante tener en cuenta que ampliar la transparencia en la administración pública requiere siempre un cambio cultural, el cual necesita de un claro asesoramiento, apoyo firme e incentivos adecuados para convertirse en realidad. La experiencia comparativa ilustra la obligación de invertir en los atributos de la información divulgada, proporcionando un asesoramiento informado, capacidad y criterios que aseguren que los agentes reciban información completa, objetiva, fiable, relevante y fácil de comprender, para ser utilizada con diferentes propósitos, desde exigir la rendición de cuentas a los gobiernos, hasta participar proactivamente en los debates sobre políticas públicas.
- Se necesitará apoyo adecuado a los acuerdos institucionales para proporcionar legitimidad a los esfuerzos del Gobierno, promover la viabilidad y la sostenibilidad de las reformas, y lograr el cambio cultural necesario. Para esos propósitos, el Gobierno español debe beneficiarse de la implementación secuencial aportada por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, utilizando ese tiempo para invertir en capacitación, establecimiento de estándares, estimación de necesidades y ensayos, así como identificar y trabajar en la implementación de sinergias con los componentes pertinentes de la reforma administrativa para dar forma a un paquete de reformas transparente, coherente, unificado y complementario.

DESARROLLAR UNA AGENDA COMPLEMENTARIA EN REFORMA PRESUPUESTARIA

Aunque la actual agenda de reformas no pretende reconsiderar el conjunto del proceso presupuestario, ofrece oportunidades adicionales para reconciliar la sostenibilidad fiscal, la efectividad del Gobierno y la transparencia fiscal en España. El presupuesto es una herramienta muy poderosa de gestión pública que debe utilizarse para apoyar la reforma del Estado. A pesar de que en años recientes se ha intensificado el control sobre el gasto, buscando ahorros, todavía no toma la forma de revisiones del gasto en el sentido en que son comprendidas en otros países de la OCDE; esto requiere de una metodología estructurada para identificar el enfoque del análisis, un conjunto más rico de entradas y un proceso bien estructurado. Las siguientes propuestas podrían ayudar a este respecto:

- Consolidar una elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo al hacer el marco de gasto más predecible y comunicarlo en una fase inicial del proceso presupuestario, estableciendo criterios para definir los techos de gasto sectoriales y desarrollar una autoridad que asigne recursos dentro de esos techos sectoriales.

- Fortalecer la credibilidad de los marcos financieros plurianuales (MFP) utilizándolos para anticipar las restricciones de espacio fiscal y tomar decisiones tempranas, integrar mejor los análisis de riesgo y completar los MFP a medio plazo con proyecciones fiscales a largo plazo.

- Asegurar un buen comienzo de AIRF como institución completamente transparente, con vínculos que trascienden la rama ejecutiva y un marco de evaluación para sus actividades. Dado que los informes de AIRF se desarrollan bajo el principio de «cumplir o explicar», debiera existir un registro de seguimiento de las respuestas proporcionadas a cada informe.

- Apoyar la generación de espacio fiscal dentro del proceso presupuestario estableciendo revisiones de gasto como entrada regular; desarrollando evaluaciones comparativas como práctica estándar; revisando y mejorando la evaluación y la auditoría del desempeño para incrementar su volumen, pertinencia y oportunidad; e incluyendo información sobre la documentación presupuestaria del desempeño de los programas del Gobierno.

- Desarrollar prácticas sólidas de elaboración del presupuesto a escala subnacional creando incentivos para que gobiernos regionales y locales cumplan con sus objetivos fiscales; compartir sistemas, metodologías y datos entre los gobiernos, fortalecer las redes de altos cargos en el área presupuestaria; y desarrollar una relación de trabajo con los órganos autónomos que apoyan la gestión financiera pública.

DESARROLLAR DIÁLOGO, COOPERACIÓN Y COMPROMISO MULTINIVEL

- Puesto que las CC. AA. son uno de los principales agentes de la reforma y actores clave para asegurar una efectiva implementación (por ejemplo, en los casos de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado o para aportar transparencia como principio básico de las administraciones públicas), es necesario perseguir y fortalecer continuamente el diálogo multinivel. Durante las misiones de campo de la OCDE y en la encuesta aplicada a las CC. AA., es evidente, y reconocido por la CORA, que varias conferencias sectoriales no se están desarrollando en todo su potencial. Necesitan convertirse en órganos de intercambio real entre los niveles de Gobierno en temas percibidos como trascendentes. Una mínima frecuencia de reuniones, un mecanismo más formal para establecer la agenda y un secretariado permanente pueden también modernizar su papel. Idealmente, ello serviría como plataforma para convenir una agenda común y avanzar tanto en productividad como en crecimiento, tal y como el COAG hizo en Australia.
- Un completo acuerdo entre los niveles de gobierno sobre las reformas de la CORA y una agenda más amplia pueden ser difíciles de conseguir, pero no imposible. Sin embargo, la Administración central debe asegurar que los desacuerdos sobre medidas específicas, considerados por algunas CC. AA. como entorpecedores de su autonomía, no impiden la implementación de un reparto más amplio de iniciativas relativamente poco controvertidas. En este sentido, sería legítimo para la Administración central llegar a un acuerdo al reconocer las reiteradas preocupaciones de algunas CC. AA. con el propósito de gestionar la oposición pero sin abandonar las reformas de alto impacto.
- Resulta recomendable promocionar no solo la posibilidad de emitir órdenes desde la autoridad, sino también insistir sobre el convencimiento de las CC. AA. para colaborar proporcionándoles incentivos e importantes posibilidades de negocio. Las plataformas de diálogo multinivel deben convertirse en foros de «defensores» de la reforma para emerger, desarrollar historias de éxito y aprendizaje por pares, además de intercambiar buenas prácticas para superar los retos comunes. Ello implicaría la concienciación de que la reforma no solo es posible, sino también deseable. Igualmente, debe perseguirse la cooperación horizontal entre las CC. AA. para que puedan encontrar posturas compartidas en las negociaciones con el Gobierno central y facilitar la coordinación vertical.

REALIZAR AJUSTES INSTITUCIONALES Y DE PROCESOS PARA OBTENER UNA RETROALIMENTACIÓN REGULAR

- Las instituciones eficaces necesitan guiar y vigilar la implementación. Muchas de las reformas propuestas en la CORA requieren de ajustes institucionales para ser efectivas (por ejemplo, establecer el CIO, asegurar una gestión fiscal sensata o implementar la cultura de mejor regulación en el conjunto de la Administración). De hecho, las instituciones son uno de los elementos clave subrayados por el informe de la OCDE *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries* (2010a). Esta cuestión puede tratarse dentro de las primeras fases de la reforma, pues de lo contrario no será sostenible a largo plazo, con lo que se perderán las inversiones realizadas y se revertirán las ganancias logradas.
- En tanto en cuanto la reforma es un proceso dinámico, obtener una retroalimentación regular para efectuar los ajustes y corregir los errores es esencial para el éxito a largo plazo. Como se mencionó previamente, de una parte, el diálogo y la consulta con los actores clave deben ser permanentes para permitir el flujo continuo de retroalimentación; de otra parte, la evaluación de las políticas públicas debe ser institucionalizada e intensificada. Instituciones como OPERA, AEVAL, Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), el Tribunal de Cuentas y otros deben fortalecerse a este propósito por medio del ajuste de sus métodos operativos, el incremento de sus capacidades y la flexibilidad para adaptarse a los ajustes institucionales requeridos por la CORA.
- Si el Gobierno no se une en torno a una estrategia integrada de reformas, emite mensajes confusos, y los opositores son capaces de explotar las divisiones o desconexiones entre los componentes de la reforma junto con cualquier incoherencia resultante de su implementación, la derrota es normalmente el resultado. La experiencia de la OCDE sugiere que un fuerte liderazgo político desde el centro supone frecuentemente ganar consentimientos y construir alianzas entre los actores clave en todo el Gobierno, más que asegurar su cumplimiento. De tal forma, podría sostenerse un liderazgo político fuerte, del máximo nivel, para asegurar y mantener la adhesión de los actores claves a las reformas de la CORA.
- El liderazgo supone también ilustrar la solidaridad entre los jugadores clave del Gobierno con una sensata estrategia de comunicación que se centre en un pequeño número de objetivos estratégicos a alcanzar a medio y largo plazos, dirigidos tanto al interior a todos los niveles burocráticos, como al exterior, al público en general. De ahí que las instituciones del Centro del Gobierno (CdG) deban definir papeles y responsabilidades evidentes para facilitar la coordinación y evitar carencias de comunicación entre los ministerios. Encima de todo ello, la monitorización del desempeño del conjunto de la Administración puede ayudar a las instituciones del CdG a conducir la reforma efectivamente y a corregir su curso en el caso y en el momento necesarios.

POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE REFORMAS

- El Gobierno español necesita esforzarse por recuperar la confianza de sus ciudadanos, claramente en descenso. Se trata de una cuestión que pudiera tener consecuencias en el futuro. Los bajos niveles de confianza en el Gobierno pueden entorpecer los ingresos públicos, el imperio de la ley y la justicia social. Deben hacerse esfuerzos explícitos para incrementar la confianza social y reforzar la confianza en la habilidad de las administraciones públicas para conducir y sostener un cambio en beneficio del interés público. La reforma administrativa es necesaria para abordar esa falta de confianza, aunque claramente insuficiente. Un enfoque de gobernanza comprehensiva podría anticipar la necesidad de involucrar a los ciudadanos en las funciones gubernamentales, consultarles sobre cuestiones decisivas de las políticas públicas y comunicar efectivamente sus decisiones. Dicho enfoque podría ayudar a que el Gobierno identificase las dinámicas sociales y las potenciales cuestiones futuras, para que las políticas actuales puedan anticiparse y proporcionar soluciones a los problemas por venir. Como se ha mencionado a lo largo de este informe, el vínculo estratégico entre las reformas de la CORA, la implementación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el paquete de la regeneración democrática, supone una oportunidad única para mejorar el marco de la gobernanza en España.
- En esta línea de pensamiento, el capítulo sobre mejor regulación ha recomendado revisar y estandarizar las prácticas de consulta emitiendo directrices con requisitos específicos respecto a cuándo deben tener lugar, su extensión, alcance, metodología, procedimientos y retroalimentación a aportar a los participantes.
- Involucrar a los ciudadanos es mucho más que pura retórica: es un requisito para darse cuenta de los beneficios de la reforma. Las tecnologías emergentes y las plataformas tecnológicas (por ejemplo, los medios de comunicación sociales) proporcionan nuevas oportunidades para fortalecer la consulta, pero estos canales habilitados por las TIC no tendrán un gran impacto si los ciudadanos no hacen uso de los mismos en sus interacciones con las administraciones públicas. Para facilitar la absorción, las necesidades de los usuarios deben vincularse con el logro de eficiencias internas. Igualmente, el derecho de acceso a la información del Gobierno debe socializarse, para que los ciudadanos hagan uso de ella y ejerzan control sobre la Administración pública. Ello puede tomar tiempo, pero ciertamente puede convertirse en un fuerte incentivo para implementar la integridad en el servicio público.

INSTITUCIONALIZAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

- Un buen escrutinio apoya a un buen gobierno. La Ley sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno ha despertado grandes expectativas, en el ámbito nacional y el internacional. Sin embargo, algunas de sus disposiciones pueden reforzarse para conseguir una sólida base e institucionalización de la transparencia como valor clave en el futuro de la Administración pública en España. Resulta imperativo prestar mayor atención a la provisión de elementos de guía y apoyo necesarios para su completa institucionalización, cimentándose en una amplia experiencia comparativa. Igualmente, mientras que las reformas pueden ser consideradas en principio más cercanas al acceso de primera generación a iniciativas de información pública, la implementación puede proporcionar oportunidades adicionales para avanzar de manera confiada hacia un modelo de gobierno abierto, siguiendo las dinámicas tanto de los países de la OCDE como de otros.
- El paquete de reformas políticas anunciado por el gobierno y referido como PRD es particularmente importante. El PRD supone tanto el reconocimiento del déficit de confianza existente en España como un ambicioso plan para abordarlo, al máximo nivel de decisión política, incluyendo asuntos como las finanzas de los partidos políticos, el ejercicio del cargo público, y las reformas penales y procesales para ampliar el combate a la corrupción. Los ciudadanos esperan la plena implementación, más allá de la legislación, de esas reformas. Sus resultados contribuirán enormemente a establecer un ejemplo de decisiva acción política para proteger y fortalecer las bases del sistema democrático.
- Para consolidar un marco de integridad comprehensivo y efectivo en España, particularmente sobre el *lobby*, la protección de los confidentes y los riesgos de la contratación *pre* y *post* pública, será necesario atender otra área de elevado riesgo político ubicada en la intersección de los ámbitos público y privado. Un conjunto de instrumentos (por ejemplo, el *2010 OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*; el informe de 2010 de la OCDE: *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest* o el *G20 Anti-corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers*), puede proporcionar orientación a los encargados de tomar decisiones políticas para abordar esas cuestiones decisivas.
- Estas medidas pueden ser aún más potenciadas y complementadas con un mandato renovado y la capacidad de mecanismos de control internos y externos que vayan de una orientación de entradas/salidas a auditorías orientadas a resultados para, en términos amplios, promover la integridad, aumentar la transparencia y combatir la corrupción más proactivamente, siguiendo la senda de países como Chile, Italia o Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

G20 (2011), *G20 Anti-corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers,* www.ocde.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf

OCDE (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OCDE Countries*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en.

——— (2010b), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en

——— (2010c), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, C(2010)16, OECD, París, 18 de febrero, http://acts.ocde.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%20250.

CAPÍTULO 1
EL CONTEXTO DEL DESARROLLO DEL ESTADO EN ESPAÑA*

Este capítulo describe el contexto de desarrollo estatal en España, su rápida transformación y la consolidación de la gobernanza y de la administración pública del actual Estado. Analiza la composición del sector público en el contexto del proceso de descentralización, evaluando su impacto sobre el sector del empleo público, así como sobre los ingresos y los gastos del Estado. Además, describe las funciones del Estado y su creciente papel en el marco del Estado del bienestar, señalando las diferentes dinámicas demográficas que han influido, y sus consecuencias para el gasto público. Incluso, el capítulo proporciona un marco completo de las actuales estructuras de Gobierno y de la administración pública en España, su capacidad de reforma, sus desafíos institucionales o el impacto de la reciente crisis económica. Este capítulo resume el amplio rango de las reformas en gobernanza actualmente en fase de implementación.

LA RÁPIDA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL

Tamaño del Estado

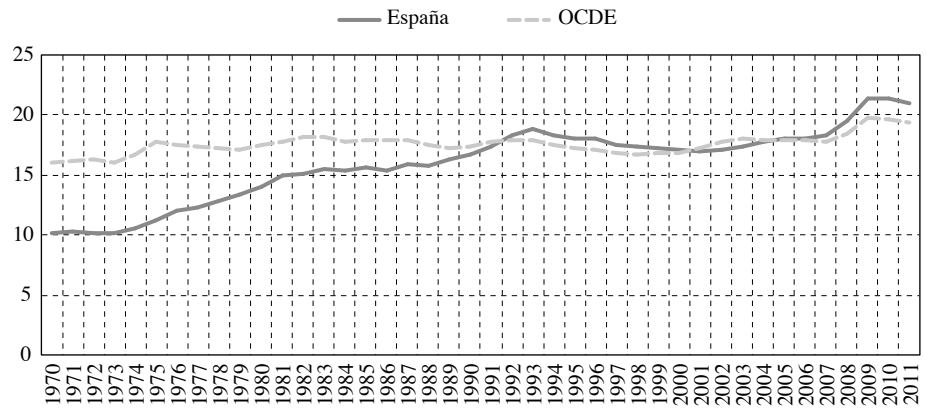
El tamaño del Estado español, medido en función de los estándares de la Unión Europea (UE) y de la OCDE, no es excesivo. España se encuentra entre los diez países de la UE con menor gasto público en porcentaje del PIB (43,4% en 2012). Ello contrasta con la media de la UE (49,9%), así como con la extensión del gasto público en otras grandes economías de la UE como Francia (56,6%), Alemania (45%), Italia (50,7%) y Reino Unido (48,5%). España ha alcanzado este nivel de gasto público solo recientemente. Durante los tiempos de la transición española a la democracia a finales de los años 1970, la media de gasto público

* Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este, ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

era significativamente inferior a la de la OCDE, reflejando ello un Estado del bienestar menos desarrollado. La expansión del gasto público se aceleró durante los años anteriores a la crisis financiera, creciendo del 38,4% del PIB en 2005 al 45,2% en 2011. En 2012, los ingresos públicos españoles en relación con el PIB eran del 36,4%, unos 10 puntos por debajo de la media de la UE, superando tan solo a Irlanda (34,6%) y la República Eslovaca (33,1%) (CORA, 2013: 12).

Figura 1.1
Gasto final de consumo del Gobierno central, 1970-2011

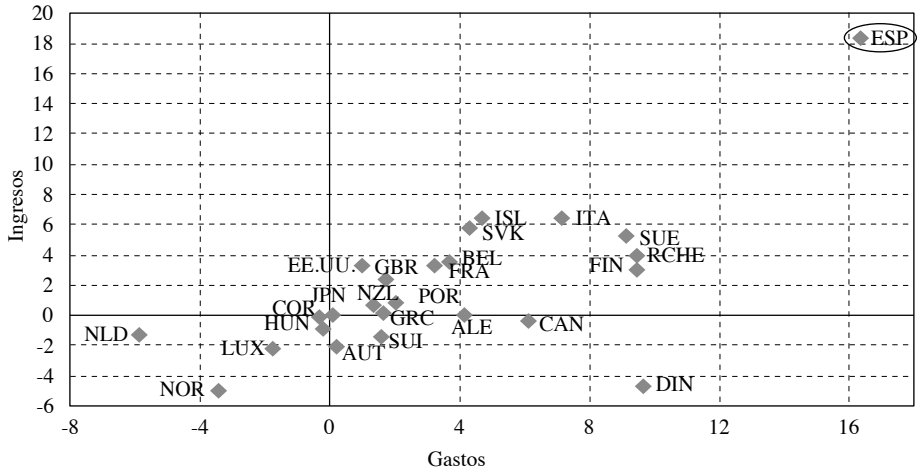
% del PIB



Fuente: World Bank, World Development Indicators, World Bank, Washington, DC, <http://databank.worldbank.org> (consultado el 13 de diciembre de 2013).

El sector público en España se ha expandido en paralelo al proceso de descentralización. España no es solo uno de los países más descentralizados de la OCDE, sino también uno de los que ha experimentado una de las más rápidas descentralizaciones de los últimos 15 años (Figura 1.2). Actualmente, casi la mitad del gasto público es gestionada por las administraciones territoriales (34% por las CC. AA. y el 12% por las autoridades locales). La descentralización se vio fortalecida por la reforma del sistema de financiación autonómica en 2009. Esto fue el resultado de una amplia negociación en el contexto de la reforma de los Estatutos de Autonomía, que incrementó el nivel de autogobierno de los gobiernos autónomos por medio de la transferencia de nuevas competencias. Adicionalmente, el gobierno estableció el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) para proporcionarles financiación y facilitar los pagos a proveedores.

Figura 1.2
Cambio en los ingresos y gastos subnacionales, 1995-2009



Fuente: Blöchliger, H. y C. Vammalle (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, París, p. 118, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>.

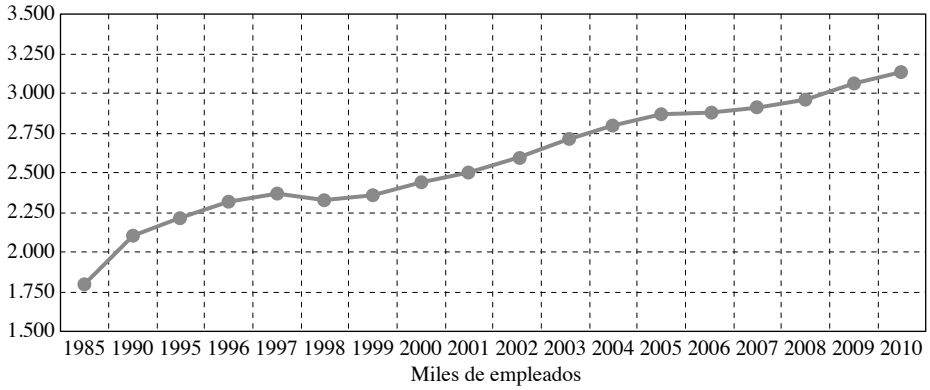
El tamaño del sector público en España se refleja también en el empleo público. El número de empleados públicos alcanzó los 3.220.600 en el tercer trimestre de 2011, cifra que representa el 17,7% del conjunto del empleo, muy similar a la media de la OCDE. Ello suponía un incremento de 288.700 empleados en relación con el tercer trimestre de 2007. Sin embargo, para el primer trimestre de 2013, esa expansión se ha revertido con motivo de una reducción de 374.800 empleados. El descenso del empleo público desde el tercer trimestre de 2011 (11,6%) ha sido muy superior al descenso del empleo del sector privado (7,7%) (CORA, 2013: 43).

En términos de su composición, el empleo público refleja el proceso de descentralización del Estado español. Entre 1982 y 2012, el número de empleados de la Administración central descendió en un 74%, mientras que aquellos de las CC. AA. se multiplicaron por 30 y los de las entidades locales, por 4 (CORA, 2013: 44). La figura 1.4 ilustra la distribución de los empleados públicos según el nivel de Gobierno en enero de 2012.

En resumen, la Administración española ha crecido de manera importante durante los últimos años. Ello ha sido el resultado de la expansión de los servicios públicos y el desarrollo del Estado del bienestar, y se refleja en la evolución del gasto público y el empleo. El sector público español es todavía más pequeño que la media de la OCDE, especialmente en términos financieros. Al mismo tiempo, la estructura del sector público cambió significativamente debido a la descentralización, ya que se canalizaron cantidades más elevadas de recursos financieros y

humanos a los gobiernos subnacionales en un periodo en el que la administración central tuvo una considerable contracción.

Figura 1.3
Empleo en el sector público en España, 1985-2010

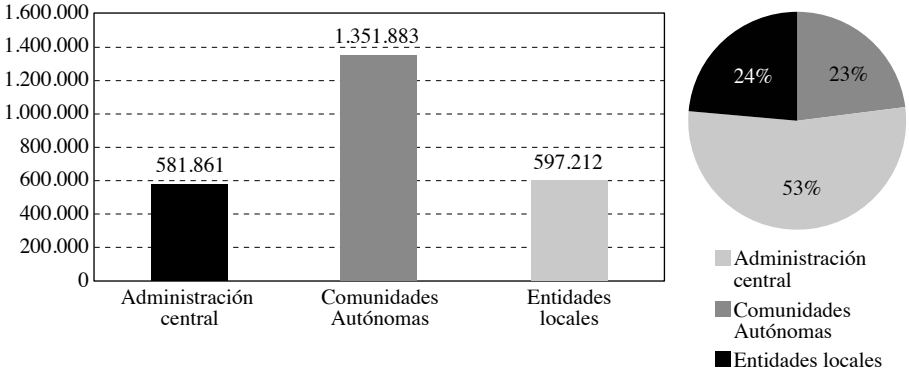


Notas: 1. Información no disponible para los años 1986-1989. 2. 1985: 1985 o año disponible más cercano. 3. 1990: 1990 o año disponible más cercano. 4. Empleo del Sector Público: sector general del Gobierno + empresas públicas.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, base de datos *LABORSTA*, <http://laborsta.ilo.org/default.html> (consultado el 14 de diciembre de 2013).

Figura 1.4
Distribución de empleados públicos por nivel de Gobierno

Datos totales y porcentuales (enero de 2012)



Fuente: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013), «Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas», Gobierno de España, Madrid, p. 45, <www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF>.

Las funciones del Estado y el Estado del bienestar

Durante las últimas dos décadas, el Estado español ha estado incrementando su papel en el marco del Estado del bienestar y de los recursos utilizados en materia de educación, salud y protección social. La evolución demográfica continuará presionando a las instituciones del Estado del bienestar en los años venideros.

En educación, el gasto público creció de 17.709 millones de euros en 1992 a 53.092 millones de euros en 2009. Sin embargo, el gasto público en educación como porcentaje del PIB aumentó solo ligeramente durante este periodo, entre el 4,80% y el 5,07%, lo que no fue suficiente para alcanzar la media de la UE en 2008, incluso con la serie de crecimiento positiva desarrollada desde 2001. Las CC. AA. se han encargado muy significativamente del gasto en educación. Mientras que en 1992 proporcionaban el 51,69% de la financiación pública para educación, en 2009 su contribución representó el 86,75% del total. Durante el mismo periodo, el porcentaje de financiación pública de la Administración central descendió del 39,43% al 4,66%.[1]

Por cuanto respecta al gasto público en sanidad, se ha incrementado exponencialmente durante las pasadas dos décadas, tanto en términos absolutos como por habitante y en relación con el porcentaje del PIB. El gasto público en sanidad creció de 18.258 millones de euros en 1991 a 73.800 millones en 2009. Sin embargo, el gasto público en sanidad como porcentaje del total del gasto público decreció del 77,5% de 1991 al 73,6% de 2009, lo que sugiere que una parte de la demanda de servicios sanitarios se ha derivado al sector privado. El gasto público por habitante creció de 468,88 euros en 1991 a 1.606,81 en 2009. Finalmente, el gasto público en sanidad también se ha incrementado en relación con el PIB, desde el 5,33% de 1991 al 7.04% de 2009, justo por detrás de la media de la UE (7,3%) pero con una evolución creciente desde 2001.[2]

El crecimiento del Estado del bienestar en España también ha alcanzado al gasto en protección social, que ha crecido del 20,98% del PIB en 2001 al 25,19% del PIB en 2009. Mientras que el último todavía se encuentra alejado de la media de la UE (29,51%), la protección social es el sector que explica la mayor parte del incremento del gasto público en la pasada década. El gasto por habitante se ha doblado con creces en términos nominales, desde los 1.845,83 euros de 1991 a los 5.746 de 2009.[3]

---

[1] Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es, consultado el 8 de noviembre de 2013.
[2] Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es, consultado el 8 de noviembre de 2013.
[3] Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es, consultado el 8 de noviembre de 2013.

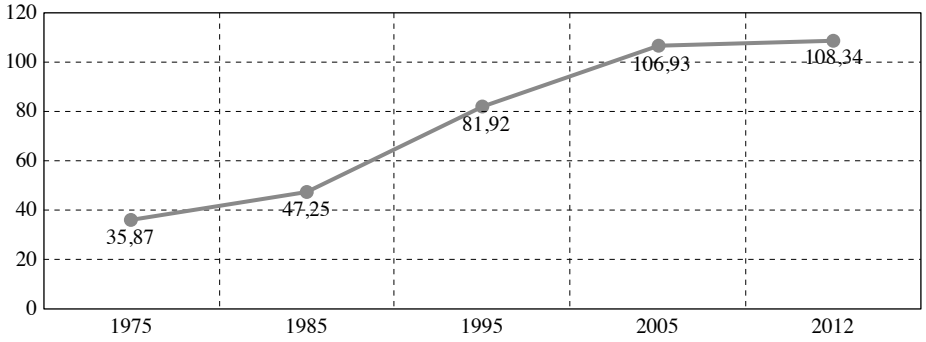
Tabla 1.1
Gasto público en Educación, Sanidad y Protección Social

	1991	1995	1998	2001	2004	2009	Unidad
Educación	17.709*	20.609	23.999	29.208	36.961	53.092	EUR millones
	4,8*	4,61	4,45	4,29	4,39	5,07	% del PIB
Sanidad	18.258	24.031	28.509	35.079	48.603	73.800	EUR millones
	468,88	610,11	717,71	861,44	1.138,46	1.606,81	EUR por habitante
	5,33	5,37	5,28	5,15	5,78	7,04	% del PIB
Protección Social	1.845,83	2.454	2.742,74	3.253,09	4.079,32	5.746	EUR por habitante
	20,98	21,61	20,19	19,46	20,71	25,19	% del PIB

Nota: * Información no disponible para 1991. Valores de 1992.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, <www.ine.es> (consultado el 8 de noviembre de 2013).

El actual modelo de provisión de bienestar social necesitará de una revisión con motivo de la tendencia demográfica. La sociedad española está envejeciendo; mientras que en 1975 la media de edad era de 33,13 años, en 2012 había crecido hasta los 41,54.[4] Esto también se ha reflejado en un indicador desarrollado por el INE y denominado Índice de Envejecimiento.[5] Este índice ha aumentado exponencialmente durante las últimas décadas, tal y como se demuestra en la figura 1.5.

Figura 1.5
Índice de Envejecimiento

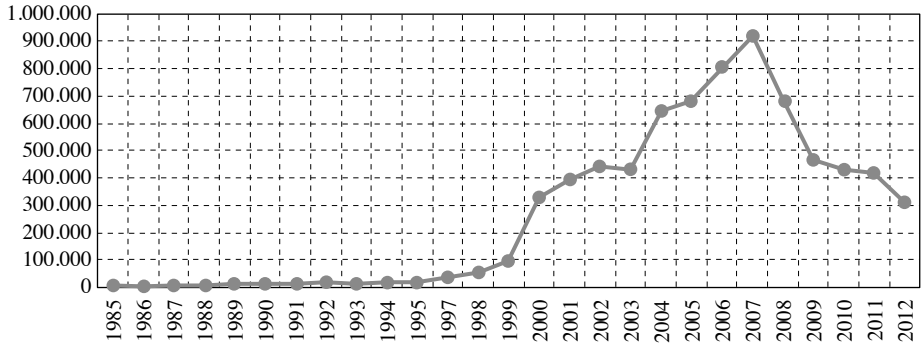


Fuente: Instituto Nacional de Estadística, <www.ine.es> (consultado el 14 de noviembre de 2013).

[4] Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es, consultado el 14 de noviembre de 2013.
[5] El Índice de Envejecimiento refleja la población mayor de 64 años como porcentaje de la población menor de 16 años, a 1 de enero de cada año.

Un segundo fenómeno social de un profundo impacto sobre los servicios públicos es la inmigración. Aunque España ha estado recibiendo inmigrantes durante los últimos años, el flujo de los mismos ha decrecido (Figura 1.6). Entre 1997 y 2007, España recibió en torno a 4,8 millones de inmigrantes de otros países. En 2007, los niveles de inmigración alcanzaron su techo, cuando 920.000 personas llegaron al país. Esta situación puso a prueba las capacidades del Gobierno de España para responder a las necesidades sociales. De hecho, en 2008 los inmigrantes representaron alrededor del 15% del conjunto de los estudiantes en educación secundaria superior en algunas CC. AA. (Zinovyeva *et al*., 2013). Sin embargo, la inmigración resultó también positiva para la Seguridad Social, añadiendo millones de trabajadores relativamente jóvenes para contribuir a la misma. La crisis económica ha tenido un efecto directo sobre los niveles de migración, al descender el flujo de inmigrantes en un 47,5% entre 2008 y 2012.

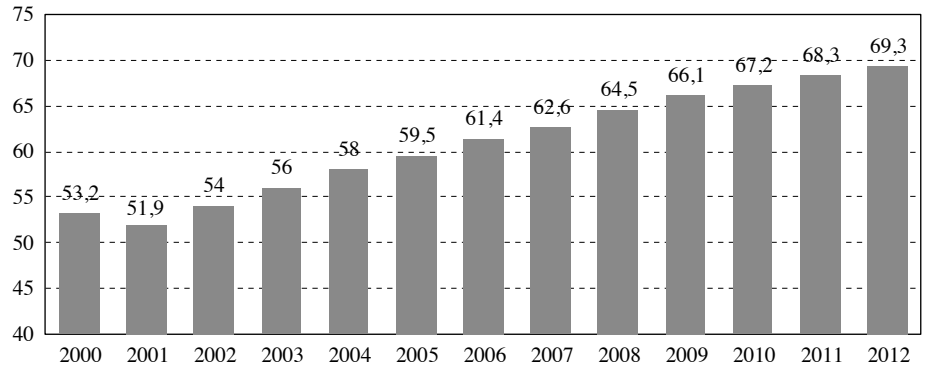
Figura 1.6
Total de entradas de población extranjera en España, 1985-2012



Nota: *Cifras no disponibles para 1996.
Fuente: 1985-2011: OECD.StatExtracts, <http://stats.oecd.org> (consultado el 14 de diciembre de 2013); 2012: Instituto Nacional de Estadística, <www.ine.es> (consultado el 14 de noviembre de 2013).

Una tercera dinámica social que merece atención es la masiva involucración de las mujeres españolas en la economía y en el sector público. Las mujeres han integrado progresivamente la fuerza de trabajo, en particular durante la pasada década. De hecho, la tasa de participación de mujeres se ha incrementado de manera continuada desde 2001 (Figura 1.7) y, en unas cotas del 69,3% de la fuerza laboral o mano de obra en 2012, resulta favorecida en la comparación con las medias de la UE a 21 Estados (67,1%), de la UE a 15 Estados (68,1%) o de los países de la OCDE (64,6%).

Figura 1.7
Tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral/mano de obra



Fuente: OECD.StatExtracts, <http://stats.oecd.org> (consultado el 14 de noviembre de 2013).

Las mujeres han mejorado también su representación en el Gobierno, no solo a escala de empleados públicos, sino también a escalas política y de gestión, en las que España sale favorecida en comparación con la media de los países de la OCDE. Esto sucede, por ejemplo, en relación con los cargos ministeriales y parlamentarios (Figuras 1.8 y 1.9) (OCDE, 2013a: 127).

EL ESTADO DE GOBERNANZA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

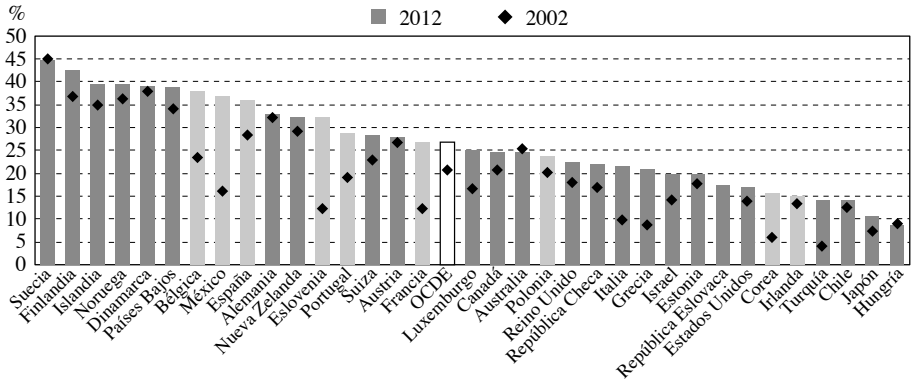
Nueva construcción del Estado sobre la tradición administrativa

La Constitución Española establece las bases de la actual Administración pública y configura la relación entre el Gobierno y la Administración

La Constitución Española (CE) de 1978 define tanto el modelo de Estado como la organización territorial de los poderes públicos. También enmarca el modelo organizativo de las administraciones públicas, anclado en los principios de legalidad, eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, objetividad, eficacia y economía en la ejecución del gasto público, así como la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La promulgación de la Constitución desencadenó un proceso de transformación de las administraciones públicas para adecuarlas a las exigencias de un régimen democrático y políticamente descentralizado.

Figura 1.8
Proporción de mujeres parlamentarias y de cuotas legales de género, 2002 y 2012

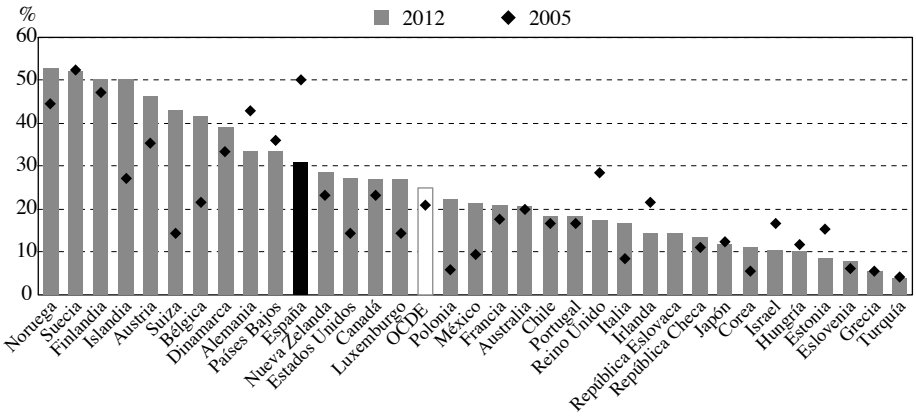
Cámaras bajas o únicas del Parlamento



Nota: Las barras en gris claro representan a los países con cámaras parlamentarias bajas o únicas que cuentan con cuotas legales de candidaturas al 21 de enero de 2013. Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este, ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, p. 127, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>.

Figura 1.9
Proporción de mujeres ministras, 2005 y 2012



Nota: Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este, ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, p. 127, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>.

La Constitución trata de manera diferenciada al Gobierno y a la Administración pública, debido a que al Gobierno se le otorga el papel de dirección y orientación política, así como de director de la Administración; mientras que la administración pública se define como un instrumento al servicio del interés general y sujeto a la dirección del Gobierno. Como resultado de ello, el legislador opta por consagrar una ley al Gobierno (Ley 50/1997) y otra a la organización y al funcionamiento de la Administración central (Ley 6/1997).

La Constitución contiene claras directrices sobre cómo debe ser la Administración que es definida como un poder diferente al Gobierno y directamente vinculada al servicio del interés general. Su rasgo esencial consiste en su subordinación a la Ley, bajo la dirección del Gobierno, que la dirige pero es también políticamente responsable de sus acciones. En consecuencia, la administración pública responde a un estricto modelo institucional construido sobre principios burocráticos (art. 103 de la Constitución Española), y su legitimidad viene de su papel como ejecutor de la Ley y de su directa dependencia del Gobierno. Esos principios se aplican a todas y cada una de las administraciones públicas, sea cual sea el nivel de Gobierno al que pertenezcan (central, regional o local).

La nueva organización territorial del Gobierno: rompiendo con el centralismo tradicional

Con la promulgación de la Constitución española, el sistema político-administrativo se sometió a la transformación más importante de su historia reciente: la creación de 17 CC. AA., cada una con sus propios órganos políticos y administraciones. A escala política, ello significa el establecimiento de un sistema cuasi-federal, mientras que a escala administrativa implica la institucionalización de nuevos actores y procesos para la toma de decisiones, así como nuevas líneas de comunicación con los ciudadanos para la provisión de bienes y servicios públicos. Antes de la Constitución de 1978, España era uno de los países más centralizados de Europa, mientras que en la actualidad es uno de los más descentralizados en recursos y poder político asignados a los niveles subnacionales de Gobierno.

La Constitución estableció dos niveles optativos de autonomía para sus territorios: uno reducido, pero fácilmente accesible (conocido como la «vía lenta»), en calidad de paso intermedio para obtener un nivel máximo de autonomía tras cinco años; y otro que desde el primer momento concedía la opción de obtener el máximo posible de autonomía (la «vía rápida»). Las denominadas «Comunidades Históricas» (Cataluña, el País Vasco y Galicia), así como Andalucía, optaron por ese nivel más elevado de autonomía, mientras que la mayoría de las CC. AA. apostaron (en un primer momento) por uno más reducido. Cataluña, el País Vasco, Galicia y Andalucía celebraron referéndums para

la aprobación de sus Estatutos de Autonomía.[6] Todas las CC. AA. fueron constituidas entre finales de los años 1970 e inicios de los 1980.

A inicios de la década de 1990, se evidenció que la «vía lenta» no había otorgado autonomía plena y que la pretendida uniformidad constitucional no se había logrado. Por consiguiente, los principales partidos políticos suscribieron el «Pacto Autonómico» para que el Gobierno central transfiriese competencias y llevase a cabo modificaciones estatutarias al objeto de concluir el proceso autonómico al final de esa década. Desde entonces, todas las CC. AA. han gozado prácticamente de las mismas capacidades, y sus instituciones políticas (parlamentos, gobiernos y presidentes) cuentan con similares funciones, aunque todavía permanecen algunas diferencias y peculiaridades (por ejemplo, en relación con la legislación lingüística en las CC. AA. con idioma propio; o en derecho civil, que por razones históricas es específico para algunos territorios).

La configuración del «Estado autonómico» tiene indudables ventajas, puesto que implica una Administración más cercana a los ciudadanos, lo que, combinado con el principio de la solidaridad anclado en la Constitución, dota a la ciudadanía del acceso a los servicios públicos esenciales en condición de igualdad en todo el territorio. Sin embargo, el sistema constitucional es particularmente complejo respecto a la atribución de competencias, y muchas de las áreas de políticas son objeto de una responsabilidad compartida por dos o más administraciones, lo cual debilita la posibilidad de la rendición de cuentas y generan duplicidades. El denominado principio de «una Administración, una competencia» que guía la descentralización en otros países no se incluye dentro del sistema constitucional español.

La distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno se define por la Constitución como una cláusula inconclusa o abierta; esto es, competencias que pueden, de manera opcional, ser asumidas por las CC. AA. o compartidas con otros niveles de gobierno. Si bien ello debiera generar alguna heterogeneidad y falta de determinación en las competencias asumidas por las CC. AA., se trata de un problema común a muchos países federales o descentralizados. En el caso de la Justicia, por ejemplo, mientras que la Constitución centraliza su administración en el Gobierno central, en la práctica, el Gobierno central ha transferido aspectos relevantes de su gestión a diferentes CC. AA., tales como la provisión de recursos humanos, económicos y materiales. Esas transferencias han sido realizadas de manera gradual, y en ocasiones incompleta, dando como resultado un mapa competencial heterogéneo. Algunos expertos y agentes han pedido una reconsideración de esta distribución desnivelada, dadas las dudas existentes sobre su contribución a una más eficiente administración de la justicia.

La descentralización ha supuesto un rápido crecimiento tanto del gasto como del empleo público en las administraciones subnacionales, que no siempre se ha

[6] Debe hacerse notar que mientras que la participación de ciudadanos en Cataluña y el País Vasco fue del 60%, en Galicia fue relativamente baja, en torno al 28%.

visto acompañada de la consiguiente reducción en el Gobierno central. A la hora de conformar sus administraciones, muchos gobiernos regionales han reproducido el modelo del Gobierno central, generando estructuras ineficientes. Al mismo tiempo, el proceso de construcción y consolidación de las administraciones regionales supuso un inmenso esfuerzo institucional, que pudo desviar la atención de otras reformas administrativas, como aquellas que pretendían desarrollar una gestión más orientada a la práctica, las cuales fueron comunes en los países de la OCDE durante ese mismo periodo.

La estructura política española, el crecimiento en recursos públicos, el continuo proceso de transferencia de competencias a las CC. AA. y el elevado nivel de autonomía disfrutado por las mismas, ha provocado una importante proliferación de instituciones públicas. Algunas de estas fueron entidades convencionales, como los defensores del pueblo o los órganos de control interno, pero muchos otros no fueron convencionales, como fundaciones o empresas públicas. Tal y como se subraya más adelante, el último fenómeno fue también experimentado por el Gobierno central, en algo que algunos observadores vinculan a «estrategias de salida» desde un rígido régimen administrativo de la administración pública. La racionalización de esas estructuras se ha convertido en el enfoque central de la consolidación fiscal y de la reforma administrativa en sí misma.

La crisis fiscal y la percepción social del excesivo coste del modelo descentralizado han puesto al modelo del Estado autonómico español en el centro del debate político. Sin embargo, los ciudadanos todavía defienden la descentralización: la ventaja de tener una gestión pública más cercana a la ciudadanía ha sido identificada como una ventaja por el 43,5% de la población española. Además, el 31,6% prefiere el actual modelo autonómico, mientras que menos del 13,5% de la población preferiría un modelo con un mayor o menor grado de autonomía. Por el contrario, solo el 23,1% de la población española preferiría un modelo de gestión pública centralizada y la disolución del modelo autonómico (CIS, 2012). Sin embargo, estas posturas favorables no deben eximir que las reformas administrativas alcancen tanto el nivel regional como el local. La coordinación horizontal y vertical es crucial para apuntalar la eficacia financiera y administrativa de las CC. AA., incrementando la confianza social y reforzando al Estado español como conjunto (CIS, 2012).

Cambiando de la tradición legalista a una administración gerencial

España heredó una fuerte tradición administrativa napoleónica, en la que las leyes administrativas eran promulgadas para regular las actividades públicas y las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Muchos estudios han hecho notar que el incentivo predominante de cumplir con la legislación dificulta una cultura real de estimación o evaluación de la Administración pública española. Algunos intentos han sido realizados para modificar esta situación en el pasado reciente, como por ejemplo la Ley 28/2006 sobre la creación de agencias

estatales para la mejora de los servicios públicos.[7] Asimismo, para proveer de más autonomía administrativa, esta ley pretendía permitir a la ciudadanía una clara visualización de los objetivos y los resultados de las entidades públicas, así como hacer a sus gestores responsables. La ley también buscaba promover la cultura de la evaluación, basada en la obtención de objetivos claros y medibles orientados hacia la provisión de servicios públicos de calidad. Esto incluía la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), con el propósito de medir y evaluar el impacto final de las políticas y los servicios públicos. Sin embargo, la falta de implementación de muchas de estas iniciativas, la limitada cultura de la evaluación, o el pesado diseño operativo y la resistencia al cambio, han limitado severamente el impacto tanto de la ley como del trabajo de la AEVAL.

Respondiendo a la misma tradición administrativa, los desafíos para la gestión pública tienden a dirigirse en España a través de la promulgación de leyes y reglamentos. Sin embargo, esta legislación no siempre influye en la gestión como podría esperarse y los gestores no necesariamente hacen uso de todas sus capacidades potenciales, tal y como tuvieron en mente los legisladores.

Como se analizará más a fondo en este estudio, el Gobierno de España debe poner mayor énfasis en la estructura de incentivos para motivar a gestores y empleados públicos, y reforzar la evaluación como fuente de retroalimentación que genere un clima de mejora continua en todos los niveles de la Administración pública española. La nueva cultura de la transparencia y la gestión de la información supone una oportunidad extraordinaria en este sentido.

Profesionalización de la Administración pública

Durante años, se ha producido un intento de profesionalización de los niveles de gestión superior del Gobierno central como garantía de eficacia, imparcialidad y neutralidad de la Administración en España. Sin embargo, desde la promulgación de la Ley 6/1997, los secretarios de Estado y los secretarios generales son designados sin mayores criterios de selección; los funcionarios restantes con responsabilidades de gestión, como los subsecretarios y los directores generales se seleccionan de entre los funcionarios de grupo A. Mientras que esas designaciones se basan en la confianza política, la capacidad profesional es una condición *sine qua non*. Los principios de selección basados en el mérito y el desempeño establecidos según la legislación de función pública se aplican por completo en aquellos puestos por debajo del nivel del director general. A todos ellos les es exigible una responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada, y quedan sometidos al control y evaluación por el órgano superior o directivo correspondiente.

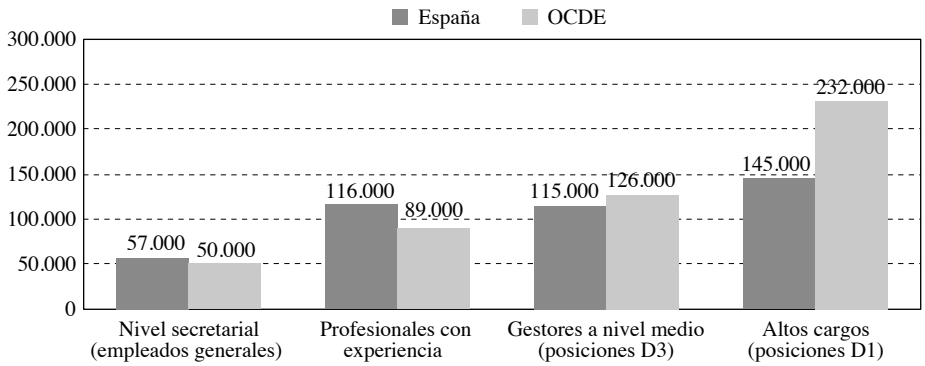
[7] www.boe.es/boe/dias/2006/07/19/pdfs/A27124-27132.pdf.

Los empleados públicos pueden contraer responsabilidades políticas o convertirse en miembros del Parlamento, con la garantía de retorno a su puesto anterior en la Administración pública. Esto hace que los límites entre la política y la Administración no queden del todo claros. De otro lado, puesto que los funcionarios públicos son la principal fuente de asesoramiento sobre políticas, la influencia de la burocracia del Gobierno es elevada. Al mismo tiempo, la movilidad entre el sector público y el privado no es demasiado alta en comparación con otros países de la OCDE, lo que podría generar una cultura administrativa muy endogámica.

Resulta importante hacer notar que, según las estadísticas de la OCDE, la remuneración de los puestos superiores en la Administración pública española es considerablemente inferior que la media de la OCDE, tal y como aparece en la figura 1.10.

Figura 1.10
Remuneración anual en la Administración central, 2011

Paridad de compra en dólares norteamericanos



Fuente: OCDE (2012), Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments, OCDE, París.

Estabilidad y cambio: capacidad de reforma en España

La administración pública en España ha experimentado algunos cambios importantes en los veinte años previos a las actuales reformas. Aquellas reformas fueron fomentadas mayormente por la integración española en Europa. Esta sección revisará algunas de esas reformas, incluido el proceso de convergencia de la Unión Económica y Monetaria (UEM), el progresivo fortalecimiento de la estabilidad presupuestaria necesaria para cumplir con los requisitos del Pacto de

Crecimiento y Estabilidad, así como el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007. Las lecciones derivadas de reformas anteriores son indudablemente relevantes como fuente de inspiración para la planificación y la implementación de nuevas reformas.

Convergencia con la UEM

La crisis económica de la primera mitad de los años 1990 dificultó la convergencia económica de España con la UEM. En 1993, el crecimiento económico era del –1% y la inflación, del 5%. Durante este periodo asistimos a los mayores incrementos de gasto público, como consecuencia de un significativo déficit presupuestario, que en 1995 alcanzó el 7% del PIB. En este contexto, se requería una urgente y extensa reforma económica y fiscal.

El proceso de reforma pretendía asegurar el cumplimiento de los criterios nominales de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht. Por ello, se desarrollaron diferentes ajustes políticos y fiscales, incluyendo, entre otros, la modernización y la privatización de las empresas estatales y la reorganización del sistema de la Seguridad Social, todo ello con el objetivo de reducir tanto el déficit como la deuda públicos.

En 1996, cumplir con los requisitos para formar parte del proceso de integración europea pasó a ser una absoluta prioridad. Incluso sin unanimidad en el Parlamento, el Gobierno obtuvo suficiente apoyo político para llevar a cabo las reformas pertinentes. Ello posibilitó el refuerzo de la estabilidad monetaria, la eliminación de las incertidumbres y la prima de riesgo de las tasas de interés, la eliminación de los costes de transacción derivados de los tipos de cambio en las transacciones europeas y el aumento de la transparencia en la determinación de los precios.

En este contexto, España, al igual que otros países europeos, cambió sus políticas presupuestarias, priorizando la consolidación y la disciplina fiscal. En 1996 se creó una Oficina Presupuestaria dependiente del presidente del Gobierno, con el objetivo de monitorizar mejor las cuentas públicas y así cumplir con los criterios de convergencia. La subsiguiente reducción del déficit en España (seis puntos del PIB entre 1995 y 1999, el doble de la media del área euro), junto al clima de recuperación económica y a los bajos tipos de interés, permitieron un descenso sostenido en la ratio deuda/PIB desde 1997.

El ajuste presupuestario fue liderado por la reducción del gasto público, complementada por un ligero aumento de los ingresos. Entre 1995 y 1999, el gasto cayó del 44,4% al 39,9% del PIB, mientras que los ingresos se incrementaron del 37,2% al 38,7% del PIB. Entre las partidas de gasto, la reducción afectó tanto al gasto corriente como a las inversiones. La reducción del coste de la financiación de la deuda pública fue especialmente notable, al descender del 5,1% al 3,5% del PIB. Ello se vio favorecido por las expectativas creadas por la moneda única, que eliminaba el riesgo del tipo de cambio entre los países miembros y que re-

ducía la tasa de interés de la deuda. Los salarios públicos también moderaron su peso dentro del PIB, esencialmente como resultado de las congelaciones salariales entre 1994 y 1997.

En el lado de los ingresos, una profunda reforma en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas entró en vigor en enero de 1999,[8] contribuyendo a promover la actividad económica y el empleo por medio de una nueva y simplificada estructura impositiva. Debe también hacerse notar que parte del crecimiento de los ingresos públicos vino de impuestos indirectos, esencialmente como resultado del incremento de la tasa del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), y el comienzo del *boom* inmobiliario. La Ley 24/1997 contribuyó a la consolidación y la racionalización de la Seguridad Social,[9] separando las fuentes de financiación del Gobierno central y del sistema de la Seguridad Social, y reforzando el sistema contributivo y su proporcionalidad. Como resultado, los beneficios sociales redujeron su peso en el PIB y el sistema de la Seguridad Social registró superávit desde 1999.

La reestructuración y la subsiguiente privatización de empresas estatales, que previamente habían disfrutado de posiciones dominantes en industrias clave, además de la introducción de la competencia, produjo un aumento de la eficacia, así como un incremento de las oportunidades de inversión. El proceso de privatización, que afectó a grandes compañías estatales como Telefónica, Endesa, Repsol o Argentaria, tuvo el doble objetivo de contribuir a la promoción de una economía de mercado y a la asignación de recursos en un marco de competencia. Las ganancias derivadas de las privatizaciones alcanzaron los 12.000 millones de euros anuales en 1996 y 1997,[10] lo que supuso más del 2,5% del PIB, e implicó una dramática reducción de la presencia del sector público en numerosas áreas.

El gobierno lideró un extenso proceso de consulta y publicidad para apoyar las reformas. El Gobierno y los sindicatos (Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores), firmaron un acuerdo sobre la consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social. El hecho de que diferentes grupos hubieran contribuido a la confección del programa de reformas, facilitó su implementación. Igualmente, la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se basó en un informe preparado por una comisión de expertos, que propuso una nueva y simplificada estructura impositiva, al objeto de contribuir al estímulo de la actividad económica y de la creación de empleo. Campañas de concienciación subrayaron tanto la necesidad como los beneficios de la convergencia española, mostrando a la ciudadanía los efectos positivos del comercio exterior o el aumento de la transparencia en la determinación de los precios. Ello fue ampliamente apoyado por sustanciales flujos derivados de los Fondos Estructurales de

[8] www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Tributaria/IRPF/LEY%2040.pdf.
[9] www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-15810.
[10] Consejo Consultivo de Privatizaciones, http://.es/es/ccp_index.php.

la UE. Durante un largo periodo, España permaneció como receptor neto de fondos europeos, a una escala cercana al 1% del PIB anual.

Las reformas atrajeron el interés y el apoyo de los ciudadanos españoles. Una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en 1997, acerca del proceso de integración europea,[11] indicaba que más de la mitad de los encuestados creían que la pertenencia de España a la UE era beneficiosa, comparado con el 18% que la consideraba perjudicial. Además, el 37% pensaba que la adhesión al euro sería beneficiosa para los intereses de los españoles, mientras que solo el 23% la consideraba negativa.

Una vez que España cumplió con los requisitos para formar parte de la UEM, los tipos de interés cayeron y los de cambio se estabilizaron, creando incentivos para las inversiones productivas y la expansión de la demanda agregada. El déficit fiscal y la deuda pública bajaron del 7,2% y el 69,3% en 1995 al 0,9% y al 66,5% en 2000 (Figura 1.11).

Mientras que las circunstancias económicas de finales de la década de 1990 fueron muy diferentes respecto al ambiente de crisis que ha englobado a la mayoría de los países de la OCDE desde 2008, el esfuerzo por combinar austeridad fiscal con reformas estructurales, y su capacidad para crear un ciclo virtuoso de políticas creíbles y confiables en la economía española, con una reducción notable de la prima de riesgo, suponen un buen ejemplo a seguir hoy en día.

Promoviendo la estabilidad fiscal

La estabilidad presupuestaria fue incorporada por primera vez al sistema legal español en 2001, con la publicación de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, además de la Ley Orgánica 5/2001. La Ley 18/2001 pretendía asegurar la sostenibilidad presupuestaria a través del establecimiento de normas fiscales que disciplinasen el proceso de toma de decisiones de índole política, para mejorar las expectativas de los agentes económicos e incentivar una asignación más eficiente de recursos públicos. La ley era congruente con los principios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, que dispone limitaciones al déficit del Gobierno y a la deuda pública de los integrantes de la UEM. La Ley Orgánica 5/2001 también buscaba establecer mecanismos de coordinación presupuestaria entre el Gobierno central y las CC. AA. Los rasgos esenciales de la ley consistían en el establecimiento de la denominada «regla del déficit cero» para el conjunto del Gobierno, así como un límite anual de gasto no financiero, aplicable solo al Gobierno central.

En 2006, la Ley 15/2006 y la Ley Orgánica 3/2006 reformaron el marco de la estabilidad presupuestaria, con el propósito de hacer reglas fiscales más flexi-

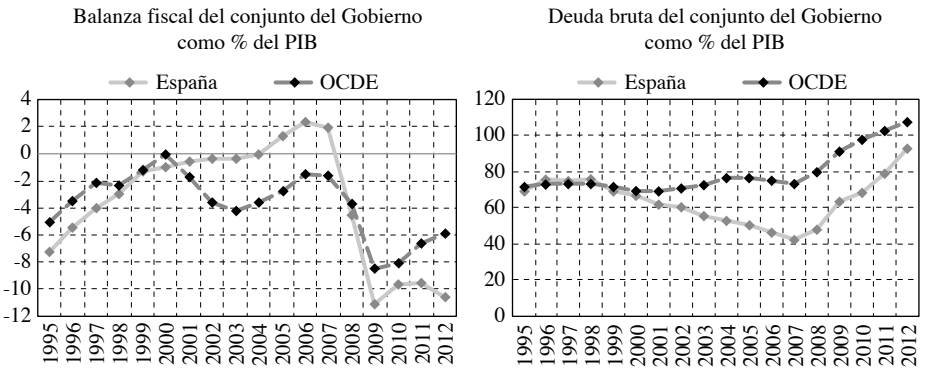
[11] http://.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2640_2659/2641/e264100.html.

bles en función de la situación económica, incrementando el margen de maniobra de la política fiscal para compensar el ciclo económico, e incrementar el compromiso de las CC. AA. Lo último respondía a las tensiones políticas surgidas por la implementación en 2001 de la legislación fiscal, que incluyó recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional. Como diferentes CC. AA. no se implicaron en la reforma, la legislación de 2001 no fue capaz de alcanzar el apoyo necesario, diluyéndose su eficiencia general.

Durante los pasados años, la consolidación fiscal ha sido una preocupación acuciante en España. Entre 2007 y 2009, el saldo presupuestario del conjunto del Gobierno se vio seriamente deteriorado en casi 13 puntos porcentuales del PIB –la peor dinámica en la OCDE tras Islandia e Irlanda–, mientras que la deuda pública bruta inició una espiral ascendente sin expectativas de modificación hasta 2015-2016 (Figura 1.11). El deterioro fiscal se debió a un conjunto de motivos, incluidas las presiones de gasto subyacentes antes de la crisis, una respuesta fiscal inicial muy expansiva, una contracción económica más profunda de lo previsto, la explosión de la burbuja inmobiliaria, la falta de restricciones en algunos gobiernos subnacionales, el coste fiscal derivado del apoyo al sector financiero, o los crecientes costes de la refinanciación de la deuda. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), los dos últimos factores explican tanto como un tercio del incremento de la ratio entre deuda y PIB en España entre 2007 y 2013.

Figura 1.11
España, balanzas fiscales y deuda bruta del conjunto del Gobierno, 1995-2012

Porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB)



Nota: Las cifras sobre la balanza fiscal corresponden a la definición de préstamo neto al Gobierno de los países de la OCDE. Las cifras sobre la deuda bruta corresponden a las responsabilidades financieras brutas del conjunto del Gobierno.

Fuente: OCDE (2013), «OECD Economic Outlook No. 94», *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00676-en>.

La presión derivada de los mercados financieros, junto con el incremento de la prima de riesgo del país, amenazaron seriamente a las finanzas públicas españolas, fomentando la disciplina fiscal como objetivo central de la política económica, buscando restaurar la confianza en los mercados financieros, reduciendo los tipos de interés y asegurando la sostenibilidad a largo plazo. Para ello, el Gobierno acordó con la UE un programa de estabilidad presupuestaria a medio plazo, y se ha preocupado por implementar con rapidez el Tratado Europeo de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2012 por medio de un conjunto de reformas institucionales.

Los objetivos fiscales actuales estipulan que España debió lograr el 6,5% del déficit del PIB en 2013, el 5,8% del PIB está previsto para 2014, el 4,2% del PIB para 2015 y, por último, el 2,8% del PIB en 2016 (Tabla 1.2).[12] Esos objetivos deberían estabilizar la deuda pública en alrededor del 100% del PIB al final de ese periodo. Para ello, el Gobierno español ha adoptado un conjunto de medidas, algunas de las cuales nos retrotraen a 2010, pero que han sido significativamente ampliadas y reforzadas por la actual Administración desde su llegada al cargo a finales de 2011. Un tercio de la consolidación acumulada entre 2010 y 2015 debe provenir del incremento impositivo, mientras que los dos tercios restantes se espera que provengan de los recortes en el gasto del Gobierno central, además de otras limitaciones para los gobiernos subnacionales (Figura 1.12). Todo esto engarza con la composición de los planes de consolidación fiscal en otros países de la OCDE (OCDE, 2012c).

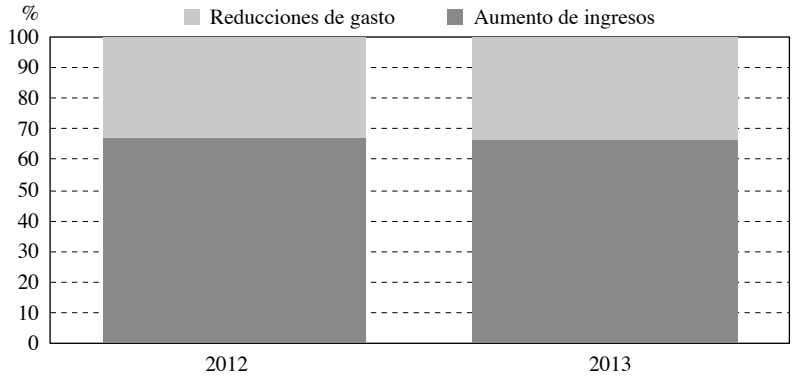
Tabla 1.2
Balance del conjunto del Gobierno para 2012 y objetivos del periodo 2013-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Gobierno central	-4,2	-3,8	-3,7	-2,9	-2,1
Comunidades Autónomas	-1,8	-1,3	-1,0	-0,7	-0,2
Corporaciones locales	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad Social	-1,0	-1,4	-1,1	-0,6	-0,5
Total	-6,8	-6,5	-5,8	-4,2	-2,8

Nota: No se incluye el impacto aislado del déficit proveniente de la reestructuración de operaciones del sistema financiero.
Fuente: Basada en información del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP).

[12] Dichos objetivos deben alcanzarse a menos que el crecimiento del PIB sea inferior al esperado, supuesto en el que podrán operar, al menos en parte, mecanismos automáticos de estabilización.

Figura 1.12
Composición de la consolidación fiscal



Nota: La composición de la consolidación se debe a las reducciones en el gasto y al aumento de los ingresos en el año en curso (acumulado, total 100%).

Fuente: OCDE (2012), «OECD Fiscal Consolidation Survey 2012», OCDE, París; Spanish Ministry of Finance (2012), «Stability Programme 2012»; OCDE (2011), «Restoring Public Finances: Fiscal Consolidation in OECD Countries», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/2, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v11-2-en>.

Las medidas fiscales incluyen un aumento del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), el impuesto sobre el ahorro y el impuesto sobre bienes inmuebles; los recortes en el gasto incluyen una proporción de reemplazo del 10% de la plantilla que se jubilaba en 2011 y del 0% en 2012, en ambos casos con excepciones, una congelación salarial del conjunto del Gobierno y la suspensión de la paga extraordinaria de los empleados públicos de los diferentes niveles de la Administración, medidas para racionalizar el gasto sanitario y reformas de las pensiones, entre otras. Los gobiernos regionales y locales fueron sujetos a estrictos objetivos de equilibrio nominal y aplicaron sus propias medidas de consolidación. Algunos resultados preliminares de esos esfuerzos han supuesto la reducción de 374.800 empleados públicos en todos los niveles de Gobierno desde el tercer trimestre de 2011, así como una reducción de la inversión pública que se espera supere el 10% en 2014. La OCDE estima que, según los planes actuales, el gasto primario del conjunto del Gobierno disminuya del 44,9% del PIB en 2009 al 39,3% del PIB en 2014, con una mejora del ajuste cíclico del equilibrio del –9,7% del PIB al -1,8% del PIB en el mismo periodo. Tal y como muestra la tabla 1.2, todos los niveles de Gobierno contribuyen a los citados resultados.

El camino hacia la reforma del marco fiscal fue liderado por la reforma constitucional de 2011 que introdujo el objetivo del equilibrio estructural para el conjunto del Gobierno. A ello sucedió la Ley Orgánica sobre Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera promulgada en 2012 (Cua-

dro 1.1).[13] Esta ley se aplica a todos los niveles de Gobierno e incluye: *i)* un límite de la deuda del 60% del PIB para conjunto del Gobierno; *ii)* el objetivo del equilibrio estructural para el conjunto del Gobierno; *iii)* el equilibrio presupuestario nominal de los gobiernos locales; *iv)* la prioridad del servicio de la deuda pública sobre otros gastos; *v)* requisitos para armonizar la contabilidad y los informes financieros periódicos de todas las entidades públicas; *vi)* mecanismos para asegurar el cumplimiento de los objetivos fiscales de los gobiernos subnacionales.

Cuadro 1.1
Nuevas medidas presupuestaria aplicadas desde 2012

En abril de 2012, entró en vigor una legislación que requería un equilibrio fiscal estructural y limitaba la deuda pública al 60% del PIB de 2020 en adelante. También limitaba el crecimiento del gasto del Gobierno a un crecimiento nominal nacional a medio plazo del PIB a cada nivel de Gobierno y con efectos inmediatos. Un déficit estructural más elevado de hasta un 0,4% del PIB sería aceptable en tanto en cuanto se implementasen las reformas estructurales con un impacto positivo en el presupuesto a medio plazo. Los gobiernos regionales y el Gobierno central podrían incluso alcanzar ocasionalmente un déficit superior en situaciones específicas. Para 2020, la deuda del conjunto del Gobierno debe reducirse como mínimo en dos puntos porcentuales anuales del PIB al año, en los casos en los que el crecimiento anual real del PIB o el crecimiento neto del empleo alcancen, por lo menos, el 2%, hasta que la deuda disminuya al 60% del PIB. El déficit estructural del conjunto del Gobierno debe bajar en una media del 0,8% del PIB cada año, a lo que los gobiernos central y regionales deberán contribuir. Cualquier Administración que exceda esos límites será sancionada con la imposibilidad de emitir más deuda. La ley establece requisitos más elevados en los informes de ejecución presupuestaria. Los presupuestos deben ser presentados en los términos de contabilidad nacional. Los resultados presupuestarios deben presentarse mensualmente en el caso de las regiones y trimestralmente en el de los municipios. Si el Gobierno central detecta algún riesgo de incumplimiento puede emitir una alerta temprana, tras la cual la Administración concernida tiene un mes para actuar. Si las acciones se consideraran insuficientes, el Gobierno central puede intervenir, por ejemplo, retirando la autorización para que la Administración concernida emita deuda o interviniendo en el gasto discrecional y en las decisiones sobre ingresos.

Si no se alcanzase un objetivo anual, se desarrollaría un plan para corregir la desviación en el plazo de un año. Si el plan no se cumpliera, se aplicaría un régimen de sanciones. La Administración incumplidora no tendría acceso a crédito adicional y debería depositar el 0,2% de su PIB nominal en el Banco de España. Dichos fondos solo podrían retirarse una vez que las medidas de corrección hubieran sido implementadas. Si ello no se realizara en tres meses, la Administración tendría que pagar intereses sobre el depósito y tras otros tres meses recibiría una multa. Los niveles superiores de gobierno no asumirían las obligaciones de los niveles inferiores.

Fuente: *OCDE (2012), OECD Economic Surveys: Spain, November 2012 Overview, OECD Publishing, París,* <www.OCDE.org/eco/surveys/SPAIN2012OverviewFV.pdf>.

[13] La nueva Ley Orgánica vino a sustituir a la anterior Ley Orgánica de 2001, así como a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2007, que habían aplicado el anterior marco fiscal de la UE.

Según la Ley Orgánica, la implementación de la coordinación, supervisión y ejecución de las obligaciones fiscales de los gobiernos subestatales se realiza por medio del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC. AA. y de la Comisión Nacional de Administración Local. Ello ha contribuido no solo al éxito de los objetivos fiscales agregados sino también a una mejora notoria de la calidad de las cuentas públicas, así como a la frecuencia y transparencia de las cifras relativas a la ejecución presupuestaria. Gracias a ello, en la actualidad las cifras de la ejecución presupuestaria se publican mensualmente en términos de contabilidad nacional, consolidadas a escala de la Administración central, la Seguridad Social y las CC. AA.

Se espera que la Ley Orgánica se complemente con la creación de la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF), que asesora en política presupuestaria a todos los niveles de Gobierno. Esta autoridad debería operar desde inicios de 2014 e informar sobre: *i)* el marco macroeconómico del presupuesto y el programa de estabilidad; *ii)* la implementación de la política fiscal y de las potenciales desviaciones sobre los objetivos previstos; *iii)* los planes de consolidación fiscal del Gobierno central y de las comunidades autónomas; *iv)* el presupuesto de las administraciones públicas; *v)* la operación de los mecanismos de corrección establecidos por la Ley Orgánica y la concurrencia de circunstancias excepcionales previstas en la citada ley. Para ello, la AIRF tendrá autonomía administrativa y su presidente será designado por el Consejo de Ministros, tras su aprobación por el Parlamento, para un plazo de seis años.

Los progresos alcanzados por España en la restauración de las finanzas públicas y en el desarrollo de instituciones fiscales durante los últimos años resultan particularmente relevantes en relación con las anteriores dinámicas de las finanzas públicas. En concreto, el periodo de diez años anterior a la crisis se caracterizó por un crecimiento sistemático del gasto público, así como por un radical proceso de descentralización fiscal que transfirió muchos recursos y responsabilidades a los gobiernos subnacionales. Entre 1995 y 2007, el gasto público en España creció acumulativamente en un 20% en términos reales, muy en relación con el crecimiento del PIB. Ello ocurrió después de un periodo de expansión sustancial del Gobierno desde inicios de los años 1980, en el que España construyó su Estado del bienestar.

El Estatuto Básico del Empleado Público

La Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) es la principal norma regulatoria de las diferentes categorías de servicio público en España. Esta ley sustituía y ampliaba la legislación previa, particularmente la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la función pública, así como la preconstitucional Ley del Servicio Civil de 1964. Por ello, el EBEP vino a rellenar un vacío en la legislación para el servicio público por medio de la creación de un marco normativo único para su gestión.

Los principales objetivos de esta reforma fueron: *i)* establecer un modelo homogéneo de servicio público, con un marco básico aplicable a todos los empleados públicos; *ii)* implementar legislación específica para los altos cargos al objeto de hacerlos responsables de la consecución de los objetivos de sus organizaciones; *iii)* homogeneizar la estructura salarial de todas las administraciones, fijando un salario básico y permitiendo pagos complementarios a discreción de cada una de las administraciones; *iv)* poner en marcha la evaluación del desempeño, vinculada a los incentivos por el mismo.

Para ello, se creó una comisión especializada, que siguió un esquema participativo que involucraba a representantes de las CC. AA., los gobiernos locales, los sindicatos así como otros actores. El informe resultante tuvo en cuenta todos los puntos de vista y los debates, aportando un análisis imparcial de la situación del empleo público, sus valores, fortalezas y debilidades. El informe supuso la base de la elaboración de la ley. El debate parlamentario permitió más de 300 enmiendas a la ley, que finalmente se aprobó en abril de 2007. Una de las cuestiones más complicadas fue la relativa al ámbito de aplicación del EBEP. Tras largos debates, se decidió que incluyera a todos los miembros de plantilla que trabajasen para las administraciones públicas, incluidos los trabajadores temporales.

Las líneas principales de acción de este estatuto de los empleados públicos incluyen el servicio a la ciudadanía y al interés general, igualdad, mérito y capacidad como principios del proceso de selección y promoción; la igualdad de género; la objetividad, profesionalidad e imparcialidad en el servicio; la eficiencia en la planificación y la gestión de los recursos humanos; la formación y la cualificación profesional permanente de los empleados públicos; la transparencia; la evaluación y la rendición de cuentas; la jerarquía en la distribución, gestión y desarrollo de las funciones y tareas; la negociación colectiva y la participación; y la cooperación entre las administraciones públicas.

A pesar de ello, debido a la falta de implementación de muchas de estas iniciativas, los objetivos de la reforma se han frustrado parcialmente. En el caso de la evaluación del desempeño, por ejemplo, la ley preveía solamente un marco muy genérico, estableciendo que las administraciones públicas podrían «establecer sistemas que permitiesen la evaluación del desempeño de sus empleados, de acuerdo con los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación. El Gobierno determinará los efectos de la evaluación en la carrera horizontal, la formación y la provisión de trabajos así como en la percepción de remuneraciones complementarias».[14] Todo esto hizo del estatuto el mínimo común denominador que requería de más legislación para ser efectivo, así como de importantes decisiones y acciones de gestión, apoyadas por el liderazgo político. Muchas de esas regulaciones jamás fueron promulgadas y el compromiso polí-

[14] Artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público, www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788&tn=1&p=20131230&vd=#a20.

tico estuvo ausente del proceso. Esta experiencia supone un buen ejemplo de la limitación de los enfoques legales en las reformas de la gestión pública, en las cuales, dado que a menudo se requieren reformas legales, la aprobación jurídica está lejos de ser suficiente para asegurar el impacto.

Para lidiar con esas limitaciones, el Gobierno necesitaría desarrollar una legislación específica orientada a alcanzar los objetivos de la reforma de 2007, específicamente flexibilizar el servicio público con una mayor movilidad funcional y geográfica, procesos de selección y desarrollo de carrera, la creación de un Estatuto de Altos Cargos y el desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño. De esa manera, cabrían las mejoras en la transparencia de los sistemas de remuneración pública en los diferentes niveles de Gobierno. A este respecto, podría analizarse dar un paso adelante en la estandarización de las remuneraciones complementarias en la Administración pública. La conexión entre el EBEP y la CORA, así como el papel de la gestión de recursos humanos en el proceso de reforma de la gobernanza serán desarrollados en el capítulo 3.

Desafíos institucionales, disconformidad creciente y desafección ciudadana

Equidad y heterogeneidad del Estado autonómico

La relativa uniformidad del sistema autonómico español no esconde la fuerte heterogeneidad estructural del país. Las 17 CC. AA. difieren significativamente en aspectos tales como el PIB, la renta per cápita, los flujos migratorios, la densidad de población, el tamaño del territorio, las competencias o el perfil histórico.

En términos de tamaño, cuatro CC. AA. –Andalucía, Madrid, Cataluña y la Comunidad Valenciana– concentran casi el 60% tanto del PIB como de la población, en contraste con el 40% del resto de las otras 13 CC. AA. (Figuras 1.13 y 1.14).

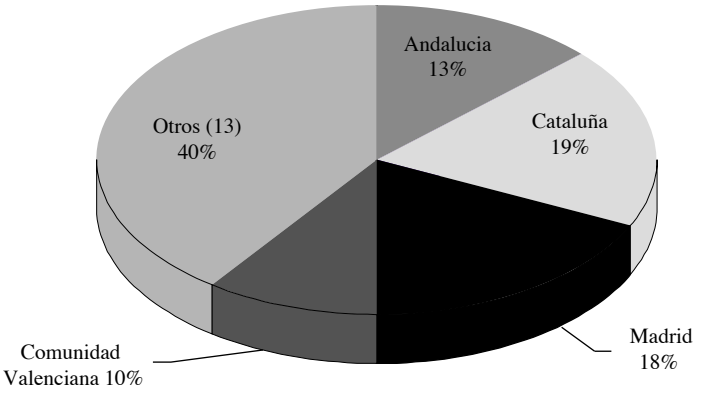
La renta per cápita, como indicador de la riqueza, revela amplias diferencias entre aquellas en la cima, como el País Vasco y Madrid, y aquellas en la base, como Extremadura y Andalucía. De hecho, la C. A. con la mayor renta per cápita dobla a aquella con menor renta per cápita (Figura 1.15).

Tabla 1.3
Población, desempleo y PIB per cápita por Comunidad Autónoma

Comunidad Autónoma	Población (2012)	Tasa de Desempleo (%, 2013, 3.er trimestre)	PIB per cápita (EUR, 2012)
Andalucía	8.449.985	36,37	16.960
Aragón	1.349.467	20,48	25.540
Asturias	1.077.360	24,18	21.035
Islas Baleares	1.119.439	17,02	24.393
Islas Canarias	2.118.344	35,12	19.568
Cantabria	593.681	19,03	22.341
Castilla y León	2.546.078	20,94	22.289
Castilla-La Mancha	2.121.188	29,48	17.698
Cataluña	7.570.908	22,84	27.248
Com. Valenciana	5.129.266	28,29	19.964
Extremadura	1.108.130	33,24	15.394
Galicia	2.781.498	21,59	20.723
Madrid	6.498.560	20,05	29.385
Murcia	1.474.449	29,01	18.520
Navarra	644.566	18,23	29.071
País Vasco	2.193.093	15,84	30.829
La Rioja	323.609	19,82	25.508

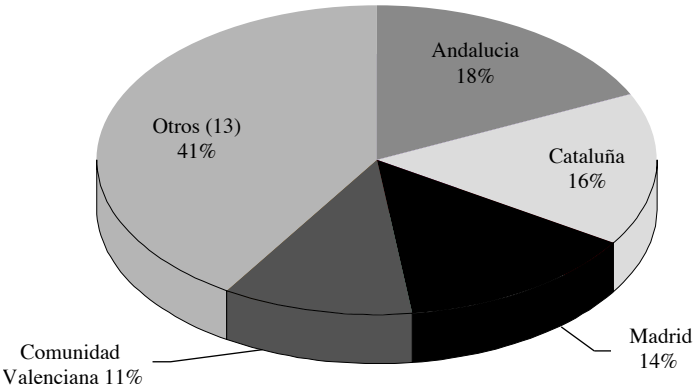
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, <www.ine.es> (consultado el 28 de noviembre de 2013).

Figura 1.13
Distribución del PIB por Comunidades Autónomas en España



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, <www.ine.es> (consultado en 2012).

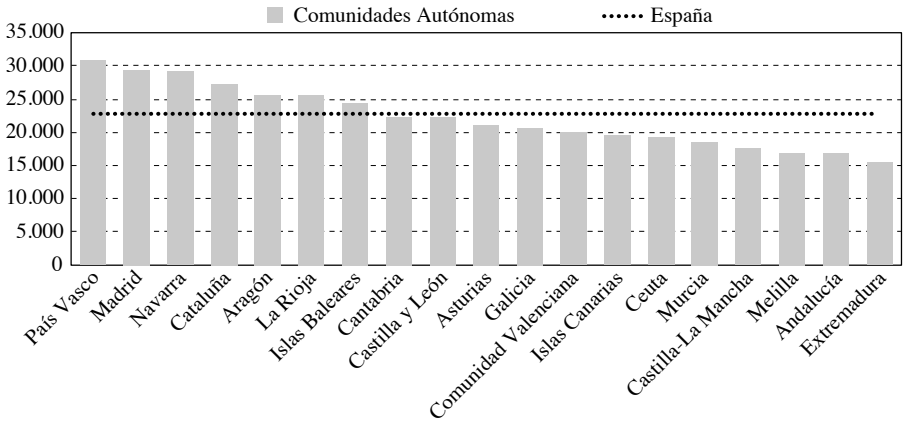
Figura 1.14
Distribución de la población por Comunidades Autónomas en España



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, <www.ine.es> (consultado en 2012).

Figura 1.15
Producto Interior Bruto per cápita por Comunidad Autónoma en España

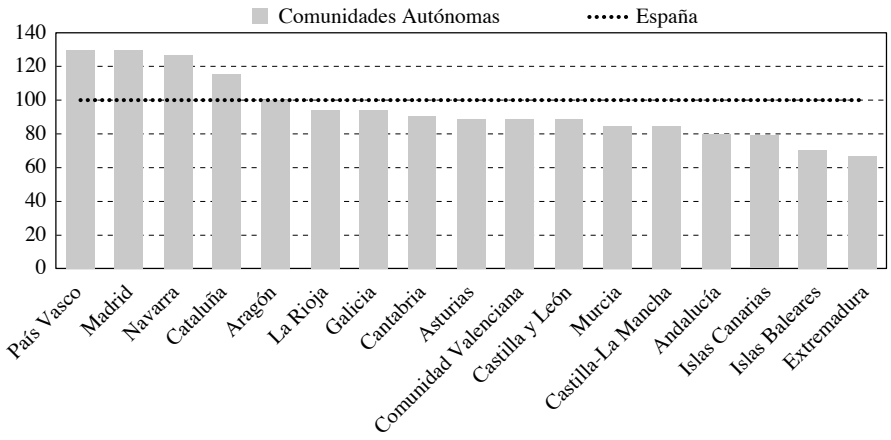
EUR



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, <www.ine.es> (consultado en 2012).

Esto debe reflejar la existencia de una brecha de competitividad regional. En 2008, el Índice de Competitividad Regional (CEPREDE, 2009[a]), señalaba 63 puntos porcentuales de diferencia entre el País Vasco (129,8) y Extremadura (66,4). Las CC. AA. que lideraban el *ranking* de competitividad regional eran entonces el País Vasco, Madrid, Navarra, Cataluña y Aragón (Figura 1.16).

Figura 1.16
Índice de Competitividad Regional en España



Fuente: Basado en CEPREDE (Centro de Predicción Económica) (2009), «Predicciones, alternativas y riesgos», CEPREDE, Madrid, junio, <www.ceprede.es/informes/notas_ceprede/Nota%20CEPREDE%202009.10.pdf>.

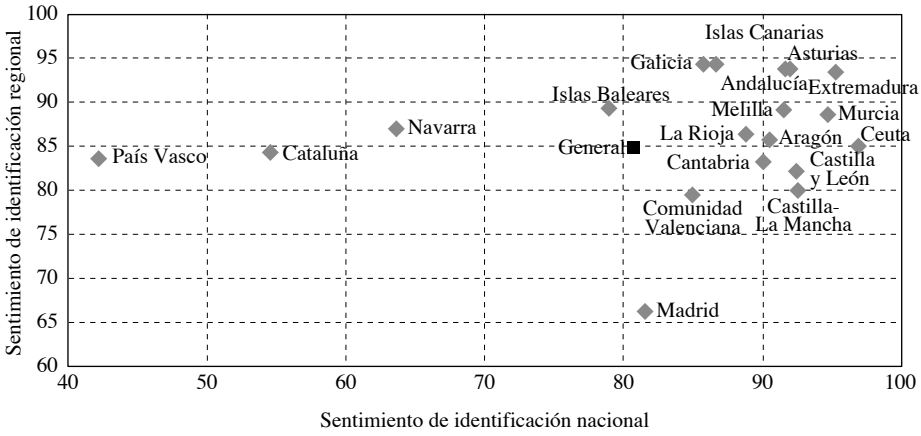
Los flujos migratorios tuvieron un fuerte impacto en las finanzas autonómicas: en torno a siete millones de inmigrantes accedieron a España entre 1999 y 2009, generando un impacto asimétrico entre las CC. AA. Desde la perspectiva del gasto público, tuvo un importante impacto en sanidad y educación, así como en gastos relacionados con el bienestar. En la parte de los ingresos, el sistema de financiación de las CC. AA. lanzado en 2002 se basó en la población de 1999, y no previó esas modificaciones en ella. Como resultado, la estructura financiera de la financiación de las CC. AA. se desligó de los factores que determinaban las necesidades de gasto. Este problema llevó a muchas CC. AA. a pedir un nuevo sistema de financiación (en vigor en la actualidad) capaz de adaptarse a las fluctuaciones de la población de una manera mucho más flexible.

Un aspecto final a considerar es la diferencia respecto a las identidades regionales y la historia. En el conjunto de España, la autoidentificación regional y nacional no implica una confrontación sino un equilibrio: el 54,1% de la población española tiene igual sentimiento de pertenencia nacional que regional, frente al 6,6% y al 16% que solo se identifican bien con su C. A. bien con España (CIS, 2013).

La población de las CC. AA. ha desarrollado un fuerte orgullo e identidad regionales en paralelo con el sentimiento de pertenencia al Estado español en conjunto. Esta es la perspectiva global en casi todas las CC. AA., excluyendo Cataluña, el País Vasco y Navarra, que exhiben el menor índice de identificación nacional junto a unos elevados niveles de identificación regional entre su población (Figura 1.17). En general, solo el 42,2% de la población vasca se siente or-

gullosa de ser española frente a un 83,7% que se siente orgullosa de ser vasca. Una situación similar se observa en Cataluña, donde los sentimientos de identificación nacional y regional alcanzan el 54,6% y el 84,6%, respectivamente (CIS, 2012).

Figura 1.17
Sentimiento de identificación nacional y regional entre la población de las Comunidades Autónomas en España



Nota: Las figuras contienen los porcentajes relativos a las respuestas «muy orgulloso» y «poco orgulloso» a las preguntas 19 y 20 del cuestionario del CIS sobre su sentimiento de identificación.

Fuente: OCDE con base en información del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro Autonómico III*, Resultados generales, *Estudio n.º 2 956*, Septiembre-Octubre 2012, Resultados generales y resultados por CC. AA.

En algunos casos, un fuerte orgullo regional ha evolucionado hasta un sentimiento regionalista/nacionalista. Cataluña, el País Vasco y Galicia tienen identidades mucho más fuertes que llevan a sentimientos nacionalistas, particularmente fuertes en Cataluña y el País Vasco, donde el sistema de partidos políticos difiere sustancialmente del resto del país. Según el barómetro regional del CIS,[15] en 2012 el 53,2% de los ciudadanos de Cataluña tenían un fuerte sentimiento nacionalista catalán, comparado con el 24,5% que gozaban de un fuerte sentimiento nacionalista español. Esta elevada diferencia entre territorios en términos de sentimientos nacionales ha puesto en peligro históricamente la consolidación de las instituciones del federalismo cooperativo, basadas en la homogeneidad y la simetría de la distribución de responsabilidades.

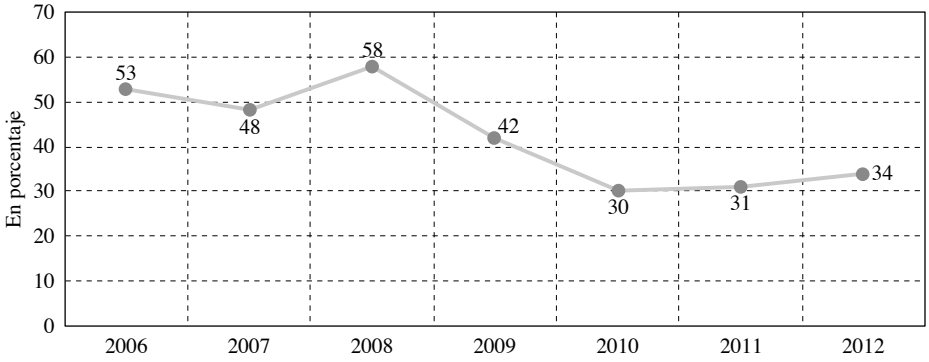
[15] Barómetro autonómico del Centro de Investigaciones Sociológicas, www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=1235.

Confianza en el Gobierno y percepción creciente de la corrupción

A lo largo de la crisis económica, la confianza en el Gobierno se ha deteriorado significativamente. De hecho, los casi veinte puntos de descenso desde 2006/2008, hasta un 34%, es una de las peores marcas del área OCDE (Figura 1.18). Mientras ha existido una evidente conexión entre el deterioro de la economía, el incremento del desempleo y los recortes en el gasto público, algunos factores adicionales han quebrado, aún más, la confianza de la ciudadanía.

Figura 1.18
Confianza en el Gobierno nacional en España

% respuestas «Sí»



Fuente: Encuesta Mundial de Gallup.

Las percepciones negativas sobre la situación política se han incrementado desde 2009 (Figura 1.19). Los datos recabados por el CIS prueban que ha existido un incremento exponencial en el porcentaje de la población que considera la situación política como mala o muy mala. Asimismo, el porcentaje de personas que creen que la situación política empeorará durante el próximo año ha aumentado en comparación con 2005, si bien esa dinámica se revirtió en 2013.

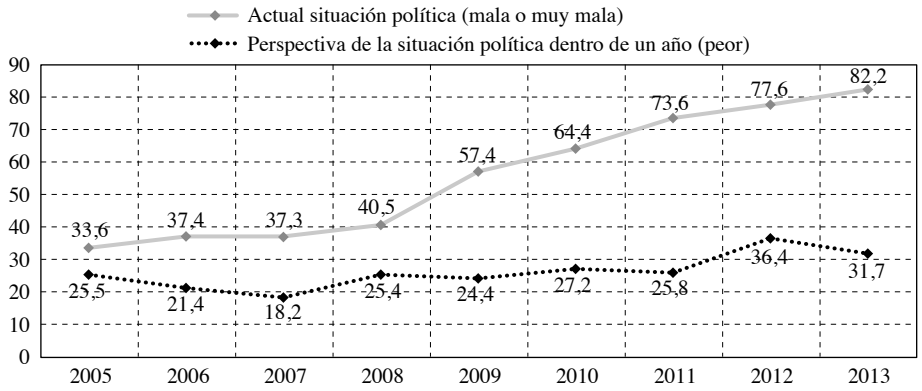
Durante los últimos años ha existido un considerable incremento de la percepción ciudadana sobre la corrupción, tal y como se desprende de las encuestas periódicamente realizadas por el CIS.[16] En 2013 la corrupción y el fraude fueron identificados como el segundo problema esencial en el país, justo después del desempleo, a pesar de que años atrás se posicionaba solo como la séptima o la octava preocupación.

[16] Encuestas de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas, www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html.

Este fenómeno puede deberse en parte a los diferentes casos de corrupción que han gozado de una amplia cobertura mediática. Dichos casos han implicado a políticos electos en todos los niveles de la Administración, además de a altos cargos de los principales partidos políticos. Como consecuencia, una notable parte de la opinión pública no percibe ya la corrupción como casos aislados sino como un problema político generalizado.

Figura 1.19
Percepciones políticas de la población española

Medidas en octubre de cada año (en %)



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), <www.cis.es> (consultado el 13 de noviembre de 2013).

La ONG Transparencia Internacional (TI) publica anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción,[17] que mide, en una escala de cero (percepción de una muy elevada corrupción) a 100 (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de corrupción percibida en el sector público. En 2012, España obtuvo una puntuación de 65, ocupando la trigésima posición en un *ranking* internacional de 174 países. En el ámbito de los 28 países miembros de la UE, se posiciona en la decimotercera posición. Finalmente, ocupa el décimo puesto entre los 18 países del área euro.

En relación con las CC. AA., TI realiza periódicamente evaluaciones sobre su transparencia (Transparencia Internacional España, 2012a), a través del Índice de Transparencia. En 2012, se informó de una mejora general de la transparencia, en tanto en cuanto todas las CC. AA. sobrepasaron el 50%. La media general fue de 79,9%, por encima del 71,5% de 2010. Las dos comunidades que

[17] www.transparency.org.

lideraron este *ranking* fueron el País Vasco y La Rioja, mientras que Murcia y Castilla-La Mancha obtuvieron los peores resultados. En relación con los municipios, el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos elaborado por TI para las 110 ciudades más grandes de España (Transparencia Internacional España, 2012b), revela un ligero repunte del nivel de transparencia, del 70,2 en 2010 al 70,9 en 2012.

Finalmente, la identificación de los políticos y los partidos como la tercera preocupación más importante en la encuesta del CIS[18] es también una cuestión a tener en cuenta. Existe una desafección creciente entre la población con respecto a los políticos y a sus partidos, debido a las dificultades para solventar los desafíos sociales y económicos, además de su percibido corporativismo, tal y como se ilustra en un estudio cualitativo realizado por el CIS sobre corrupción política (CIS, 2011) en España. En este sentido, debe hacerse notar que el contexto de grave crisis económica implica necesariamente dificultades para los gobiernos a la hora de satisfacer las expectativas de la ciudadanía. Dicho ello, el Gobierno español ha reaccionado a esas percepciones lanzando iniciativas tales como la reforma del régimen de los empleados públicos en asuntos como conflictos de interés y remuneraciones, fortaleciendo el control financiero de los partidos políticos y el papel de los Tribunales de Cuentas para el control fiscal de dichos partidos y de sus fundaciones, además de la mejora en la transparencia del Gobierno (véase la sección sobre transparencia, formulación de políticas y confianza en el Gobierno en el capítulo 3).

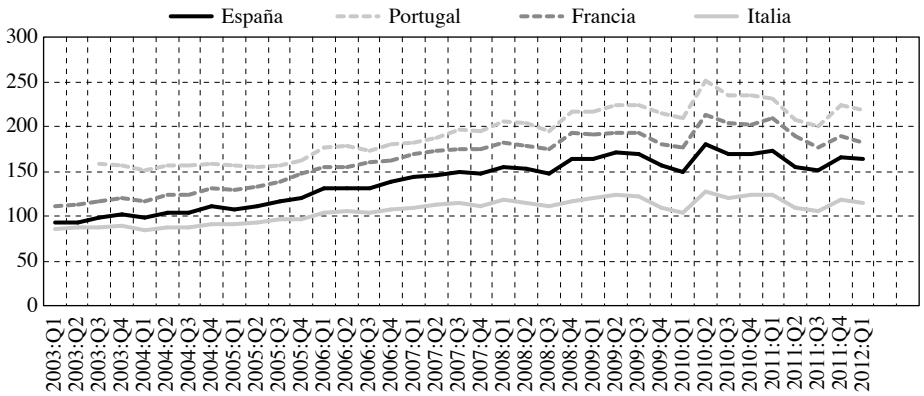
La crisis económica en España

La economía española acumuló graves desajustes durante los años previos a la crisis económica. De una parte, un considerable endeudamiento del sector privado, que excede el 150% del PIB desde 2007, y que generó una excesiva dependencia de la financiación exterior, tal y como se aprecia en la figura 1.20 (OCDE, n. d.). Mientras que la deuda de las familias estaba en concordancia con los estándares europeos, el endeudamiento comercial era muy elevado y se concentraba en el sector de la construcción. Ello reflejaba una burbuja inmobiliaria, anclada en el excesivo peso del sector de la construcción de viviendas en el conjunto de la economía, que llegó a alcanzar una cota del 9,2% del PIB, además de suponer un 13,6% del empleo en 2007. Ello llevó al deterioro de la solvencia del sector financiero, debido a su exposición al sector inmobiliario y la sobrevaloración del *stock* de propiedades en comparación con sus decrecientes valores de mercado.

[18] Encuestas de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas, www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html.

Figura 1.20
Deuda externa bruta

Porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB)



Fuente: OCDE (2012), *OECD Economic Surveys: Spain 2012*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2012-en>.

Históricamente, el ahorro nacional español ha sido insuficiente para cubrir la inversión, generando un déficit exterior estructural. Este alcanzó un máximo histórico del 9,6% del PIB en 2007, alimentado por los bajos costes de financiación y las optimistas predicciones de crecimiento.[19] Sin embargo, al mismo tiempo, la economía perdió competitividad, especialmente en los sectores intensivos en mano de obra, como la construcción y el turismo.

Por lo que respecta al sector público, debe hacerse notar que durante el periodo de fuerte crecimiento económico, el gasto se incrementó como consecuencia de los ingresos derivados del sector de la construcción, poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal. Al inicio de la crisis, la política fiscal pasó a ser más expansiva, combinando medidas anticíclicas de gasto con un sostenido descenso de los ingresos con motivo del colapso del sector de la construcción. Como resultado, el déficit del conjunto del Gobierno español alcanzó el 10,6% del PIB en 2009 (Figura 1.21). Las CC. AA. siguieron una dinámica similar, derivada de los significativos descensos en sus ingresos combinados con la rigidez de sus gastos esenciales, concentrados en sanidad y educación. La preocupación en torno a la solvencia de las CC. AA. llevó a terminar con su acceso a los mercados financieros y a la posible acumulación de impagos atrasados.

[19] Actualización del Programa de estabilidad de España 2012-2015, http://ec.UEropa.UE/UEropе2020/pdf/nd/sp2012_spain_es.pdf.

Figura 1.21
Superávit (+) o déficit (-) del conjunto del Gobierno

Pordentaje del Producto Interior Bruto (PIB) potencial



Fuente: OCDE (2013), «OECD Economic Outlook No. 94», *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00676-en> (consultado el 2 de marzo de 2014).

La combinación de los desequilibrios macroeconómicos y la percepción de riesgo creciente llevó a una contracción del PIB que ha durado casi cinco años, con un breve intervalo en 2011, un marcado crecimiento del desempleo de más del 25% de la población activa y una profunda contracción de la demanda interna. Para 2013, la brecha de producción en relación con el PIB potencial alcanzó casi el 10%.

Como se desprende de la figura 1.22, el incremento del desempleo en España ha superado de lejos la media de la OCDE, avivado por la excesiva rigidez de su mercado laboral. El ajuste fue realizado por la vía de la cantidad (trabajadores empleados), ya que los salarios no comenzaron a descender sino hasta 2010. La dualidad queda demostrada por el hecho de que el número de horas trabajadas por empleado se incrementó mientras que el desempleo se disparaba.

Crisis económica y reforma institucional, aprovechando la oportunidad

Desde 2009, la economía española se ha visto inmersa en una prolongada recesión, agravada por la crisis continuada en la zona euro y por el contexto económico global adverso. La crisis no ha tenido solo un impacto económico, también ha amenazado la cohesión social y la confianza de la sociedad española en las instituciones.

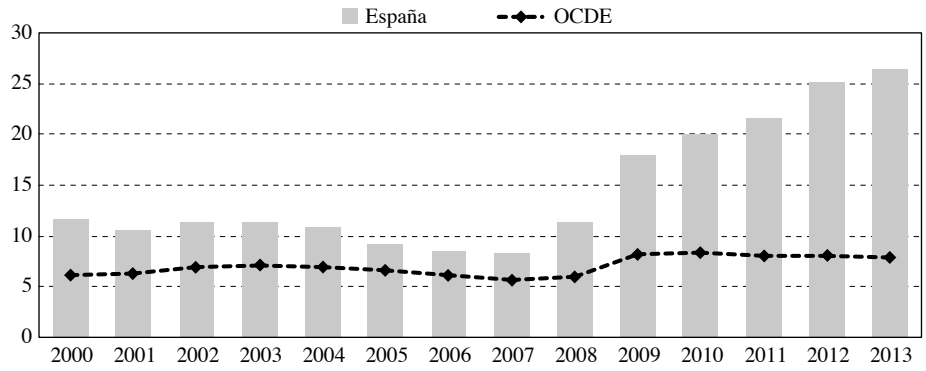
En respuesta a estos desafíos, las autoridades han tomado un conjunto de medidas que han cobrado una dimensión de crecimiento estructural. Muchas reformas han sido aprobadas durante el curso de los últimos tres años. El pleno

impacto de esas reformas todavía no puede advertirse, pero resulta incuestionable que la economía española, sus instituciones y políticas públicas no serán nunca las mismas que antes de la crisis.

El principal desafío para España consiste en aprovechar al máximo esas reformas para incrementar la competitividad económica, la cohesión social, la sostenibilidad fiscal y la confianza. Esto se lograría no solo a través de la completa implementación de las reformas, sino también explotando las sinergias y solventando los restantes déficits. Alcanzar una mayor consistencia en la agenda de reformas supondrá, de hecho, el elemento diferenciador de la fortaleza con el que España emergerá de la crisis.

Figura 1.22
Tasa de desempleo

Porcentaje del total de la población activa



Fuente: OECD.StatExtracts, <http://stats.oecd.org> (consultado el 2 de marzo de 2014).

ENFOCÁNDOSE EN LAS INSTITUCIONES: EL ÉNFASIS EN GOBERNANZA DENTRO DEL PAQUETE DE REFORMAS ESPAÑOL

Muchas de las reformas que se han aprobado durante los últimos años y aquellas otras todavía en proceso de elaboración tienen un impacto diferente en la administración pública. Las reformas de la CORA ocupan una parte muy importante en esta agenda, pero no son las únicas. Como en el caso de la agenda más amplia, existe la posibilidad de explotar las sinergias y solventar las brechas con el propósito de alcanzar una perspectiva de continua mejora de la Administración pública. Si bien, se puede argüir que la crisis económica no se originó en el sector público, las restricciones fiscales y la búsqueda de una respuesta más

estructural a las problemáticas de largo recorrido de la economía española han incrementado la presión para implementar audaces respuestas desde el sector público. También se requiere reformar la Administración pública para minimizar el coste social del ajuste y para volver a ganar la confianza en las instituciones. El desafío resulta aplicable tanto al Gobierno central como a los gobiernos subnacionales. La ambición del paquete de reformas institucionales excede claramente la respuesta a la crisis económica; al contrario, aquella está inspirada por una dinámica autónoma.

La reforma de la CORA fue concebida como una «auditoría desde la cima hasta la base de la Administración», para lograr una Administración pública más austera, útil y efectiva, eliminando ineficiencias y duplicidades tanto en el Gobierno central como entre los niveles de Gobierno. La reforma se proyectó en base a cuatro principios esenciales: *i)* disciplina presupuestaria y transparencia pública; *ii)* racionalización del sector público; *iii)* incremento de la eficacia de la Administración pública; y *iv)* un mayor ajuste de la provisión de servicios en función de las necesidades ciudadanas y comerciales. La integración de las cuatro subcomisiones de la CORA permitió a todos los ministerios estar representados bajo el liderazgo del subsecretario de la Presidencia. La reforma coincidió con el acuerdo obtenido en la Conferencia de Presidentes de 2012, y centró su trabajo en las áreas de duplicidades administrativas, simplificación administrativa, gestión de servicios y bienes comunes, y administración institucional. La reforma de la CORA es el principal objeto de esta revisión y se evalúa extensamente a lo largo de los diferentes capítulos, a la vez que se establecen vínculos entre esta reforma y el resto de reformas paralelas del gobierno. En relación con la simplificación de la legislación económica, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, que entró en vigor el 11 de diciembre de 2013, pretende establecer los principios y las reglas básicas que garanticen la unidad de mercado a la vez que se respetan las atribuciones legislativas de las CC. AA. y de las entidades locales, generando una atmósfera procompetitiva que favorezca la inversión y las economías a escala, genere mejoras en productividad, empleo y crecimiento, así como que beneficie a los consumidores, quienes tendrán más facilidad para acceder a bienes y servicios.

En relación con las instituciones fiscales, la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de abril de 2012 estableció un nuevo conjunto de reglas que requieren un equilibrio fiscal estructural y una limitación de la deuda pública al 60% del PIB desde 2020 en adelante. Eso también limita el crecimiento del gasto del gobierno al crecimiento nominal nacional a medio plazo del PIB para cada uno de los niveles de Gobierno y con efecto inmediato. Para garantizar aún más el cumplimiento de esos objetivos, se creó la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF), que comienza su actividad en 2014. Ello cumple con el compromiso de implementar un sistema más estricto de supervisión y control para vigilar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, los objetivos de deuda pública y de gasto, y para proporcionar una mayor transparencia a las políticas fiscales de las distintas administraciones públicas.

En el marco de la gobernanza multinivel, la implementación de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera vino acompañada de avances regulatorios adicionales en las CC. AA. De otra parte, se dispusieron condiciones estrictas para la emisión de deuda: las regiones debían disponer de autorización para la emisión de deuda a largo plazo por parte del Gobierno central, la deuda debe ser vinculada a la financiación de gastos de capital y el coste de la deuda (amortización y pago de intereses) no debía exceder del 25% de los ingresos anuales.

En tanto en cuanto muchas CC. AA. tuvieron serios problemas para financiar sus déficits en los mercados, en 2012 el Gobierno central adoptó dos instrumentos extraordinarios para facilitar los pagos a los proveedores: el Real Decreto-ley 21/2012 de Medidas de Liquidez de las Administraciones públicas,[20] y el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA). En 2012 y 2013 se proporcionó a los gobiernos subnacionales una liquidez de en torno a 102.000 millones de euros (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013). Los recursos del FLA, gestionados por el Instituto de Crédito Oficial (ICO), la agencia financiera del Gobierno, estuvieron sujetos a ciertas condiciones, como requisitos de información para la mejor monitorización de la situación financiera y fiscal de las CC. AA. y el fortalecimiento del control de aquellas CC. AA. que no cumpliesen con su objetivo de déficit o que sufrieran importantes retrasos en los pagos.

Además, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, tiene los siguientes objetivos esenciales: *i)* clarificar y simplificar las competencias de los municipios para evitar duplicidades respecto a otros niveles de gobierno; *ii)* racionalizar la estructura y la organización de la Administración local, buscando tanto eficiencia como equilibrio presupuestario; *iii)* promover el control financiero y presupuestario respecto a las cuentas municipales; y *iv)* favorecer medidas de liberalización que promuevan la iniciativa privada.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno aprobada en diciembre de 2013, presupone tres campos de acción: *i)* incremento y fortalecimiento de la transparencia en la actividad pública por medio de obligaciones de publicación reales para todas las administraciones; *ii)* reconocimiento y garantía de acceso a la información, regulada como un derecho y desde una amplia perspectiva; y *iii)* establecimiento de obligaciones para el buen gobierno a las que las autoridades públicas deben adherirse.

Finalmente, el Gobierno español está también implementando un ambicioso paquete de reformas políticas, conocido como Plan de Regeneración Democrática, que incluye diferentes iniciativas en tres áreas de políticas públicas: *i)* la actividad financiera y económica de los partidos políticos; *ii)* el desempeño del cargo público; y *iii)* medidas penales y procesales para combatir la corrupción. La prioridad de estas tres áreas políticas pretende mejorar la respuesta del Go-

[20] www.boe.es/boe/dias/2012/07/14/pdfs/BOE-A-2012-9365.pdf.

bierno a la corrupción estableciendo medidas preventivas y cerrando la brecha de impunidad con sanciones más fuertes.

BIBLIOGRAFÍA

ARENILLA SÁENZ, M. (2010), «La administración pública entre dos siglos», Instituto Nacional de la Administración Pública.

BEZES, P. y S. PARRADO DÍEZ (2013), «Trajectories of administrative reform: Institutions, timing and choices in France and Spain».

BLÖCHLIGER, H. y C. VAMMALLE (2012), *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>.

CEPREDE (Centro de Predicción Económica) (2009a), «Indicador sobre competitividad regional (resultados 2008)», CEPREDE, Madrid.

——— (2009b), «Predicciones, alternativas y riesgos», CEPREDE, Madrid, junio, <www.ceprede.es/informes/notas_ceprede/Nota%20CEPREDE%202009.10.pdf>.

CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (n.d.), «Encuestas de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas», CIS, Madrid, <www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html>.

——— (2013), «Barómetro de octubre 2013: Distribuciones marginales», *Estudio No. 3 001*, CIS, Madrid, octubre.

——— (2012), «Barómetro Autonómico III, Resultados generales», *Estudio No. 2 956, septiembre-octubre*. Resultados generales y resultados por CC. AA., CIS, Madrid.

——— (2011), «Estudio cualitativo: 'La corrupción política en España'», *Estudio No. 2 863*, marzo, CIS, Madrid, <www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=11864>.

—— (1997) «La opinión pública ante el proceso de integración europea», *Estudio No. 2 246*, CIS, Madrid, mayo, <www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=1235>.

CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas) (2013), «Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas», Ministerio de Hacienda, Gobierno de España, <www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF>.

CONSEJO CONSULTIVO DE PRIVATIZACIONES, <www.ccp.es/es/ccp_index.php>.

EUROPEAN COMMISSION (2013), «Spring forecast 2.13 – The UE economy: Adjustment contineus», Unión Europea, Bruselas, <http://ec.Europa.UE/economy_finance/UE/forecasts/2013_spring_forecast_en.htm>.

FERNÁNDEZ, J.A. (2011), «El control interno y el externo en la lucha contra la corrupción: Su nuevo papel en el entorno de la nueva gobernanza y la *accountability*», *Revista Cuenta con la Intervención General de la Administración del Estado*.

IGLESIAS QUINTANA, J. y J. MONZÓ TORRECILLAS (2008), «Los presupuestos para el sector público administrativo español», *Boletín económico de ICE*, Información Comercial Española.

Instituto Nacional de Estadística (INE), <www.ine.es>.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION, Base de datos *LABORSTA*, ILO, <http://laborsta.ilo.org/default.html>.

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) (1996), «El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en la lucha contra la corrupción», Informe del 12.º Seminario Naciones Unidas/INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental, 21-25 de octubre, Viena, <www.intosai.org/uploads/3vn1996s.pdf>.

MINISTERIO DE HACIENDA y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013), *Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas. Registro Central de Personal, enero 2013*, Gobierno de España, Madrid, <www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BE_ENE2013.pdf>.

——— (2012), *Libro de Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2012*, Gobierno de España, Madrid, <www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE2012/Documents/LIBROAMARILLO2012.pdf>.

——— (2011), *Libro de Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2011*, Gobierno de España, Madrid, <www.unav.es/adi/UserFiles/File/80977065/A11.pdf>.

——— (2010, 2011, 2012, 2013), *Informes económicos financieros de los PGE*, Gobierno de España, Madrid, <www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Paginas/InformeEconomicoFinanciero.aspx>.

——— Actualización del Programa de estabilidad presupuestaria de España 2013-2016, <http://serviciosweb.meh.es/apps/dgpe/TEXTOS/progest/progest.pdf>.

——— 2011-2014 y 2012-2015, <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Documentacion/paginas/programasdeestabilidad.aspx>

MORENO FUENTES, F.J. (2007), «Inmigration and welfare state in Spain», *Revista Política y Sociedad*, Vol. 44, No. 2, pp. 171-184, Madrid.

OECD. StatExtracts, <http://stats.oecd.org>.

——— (n.d.), «OECD Economic Outlook: Annex tables», OECD, París, <www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm>

——— (2013a), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>.

——— (2013b), «OECD Economic Outlook No. 94», *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), http://dx.doi.org/10.1787/data-00676-en.

——— (2012a), *OECD Economic Surveys: Spain* 2012, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2012-en.

——— (2012b), *OECD Economic Surveys: Spain, November 2012 Overview*, OECD Publishing, París, <www.oecd.org/eco/surveys/SPAIN2012OverviewFV.pdf>.

——— (2012c), «OECD Fiscal Consolidation Survey 2012», OECD, París.

——— (2012d), *Restoring Public Finances, 2012 Update*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/9789264179455-en>.

——— (2012e), «Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments», OECD, París.

——— (2011), «Restoring Public Finances: Fiscal Consolidation in OECD Countries», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/2, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v11-2-en>.

Ortega Almon, M.A., M.A. Sánchez Domínguez y F. González Gómez (2003), «Privatization, deregulation and competition: Evidence from Spain», *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 6, No. 1.

Parrado, S. (2008), «Failed policies but institutional innovation through layering-diffusion in Spanish central administration», UNED, Madrid.

Pizarro Nevado, R. (2004), «La reforma de la administración general del Estado en España», *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 6, No. 2, julio-diciembre, pp. 63-89, Universidad del Rosario, Colombia.

Transparencia Internacional España (2012a), «INCAU 2012», <www.transparencia.org.es/INCAU_2012/INDICE_INCAU_2012.htm>.

——— (2012b), «ITA 2012», <www.transparencia.org.es/ITA_2012/INDICE_ITA_2012.htm>.

U.S. Government Accountability Office (Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos), <www.gao.gov>.

Vallés Liberal, J. y J. Monzó Torrecillas (2011), «El refuerzo del gobierno económico europeo», *Revista presupuesto y gasto público*, No. 63.

World Bank (Banco Mundial), Indicadores de Desarrollo Mundial, <http://databank.worldbank.org>.

Zinovyeva, N., F. Felgueroso y P. Vázquez (2013), «Immigration and student achievement in Spain: Evidence from PISA», *Journal of the Spanish Economic Association*, SERIEs, agosto, <http://dx.doi.org/10.1007/s13209-013-0101-7>.

CAPÍTULO 2
SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y GOBERNANZA MULTINIVEL*

Este capítulo realiza una evaluación de las iniciativas de simplificación de la CORA y presenta algunos aspectos relativos a la gobernanza multinivel de la reforma de la CORA. En relación con la simplificación administrativa, el capítulo subraya la importancia de perseguir objetivos de reforma a largo plazo. En paralelo, la gobernanza multinivel es presentada en oposición a las experiencias de los acuerdos institucionales existentes, seguida de un conjunto de mejores prácticas de otros países de la OCDE que pueden resultar útiles para mejorar los órganos de cooperación entre los diferentes niveles de Gobierno, tal y como se sugiere en el informe de la CORA.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y REFORMAS DE SIMPLIFICACIÓN

Los acuerdos institucionales del sector público español

El mapa de la administración pública está (junto a los ministerios del Gobierno) esencialmente compuesto por el sector público administrativo, empresas estatales y fundaciones públicas en cada uno de los tres niveles de Gobierno.

El sector administrativo está principalmente compuesto por organismos autónomos y agencias, regulados por su propia legislación habilitante, la Ley 6/1997 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), y la Ley 28/2006 sobre Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos. Este marco legislativo establece su régimen básico; está

* Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las pertinentes autoridades israelíes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este, ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

complementado por otra legislación y normativas, por ejemplo sobre licitación y control financiero.

Los organismos autónomos disfrutan de autonomía de gestión, así como de su propia personalidad jurídica, activos y tesorería. Dicho eso, dependen de la Administración pública, y deben informar a un ministerio (o Consejería en el caso de las CC. AA.) específico que es responsable de su gestión estratégica, evaluación y control de resultados. Estas entidades desarrollan políticas y programas públicos financiados con sus propios ingresos o bien por transferencias públicas.

A lo largo del tiempo, el modelo gerencial de los organismos autónomos se presumía demasiado rígido, especialmente en relación con la gestión de los recursos presupuestarios, financieros y humanos. El paso del tiempo llevó a una proliferación de entidades con marcos legales más flexibles. Como resultado, casi un tercio del total de los organismos autónomos existentes opera según diferentes regímenes legales.

Para resolver esta situación, en 2006 se implementó un nuevo modelo de organización con mayor autonomía funcional y flexibilidad de gestión por medio de legislación sobre agencias estatales y la mejora de los servicios públicos. Muchas entidades públicas cuya actividad encaje con este nuevo enfoque gerencial serán susceptibles de ser transformadas en agencias. Esta legislación ha promovido una nueva cultura de rendición de cuentas y resultados:

- El objetivo principal de la ley consistía en establecer mecanismos de rendición de cuentas en la gestión de las nuevas agencias, vinculando sus objetivos con una evaluación de la eficiencia y del uso apropiado de los fondos públicos. Se les concedió mayor autonomía, además de una normativa presupuestaria más flexible, a cambio de una evaluación e información del desempeño mucho más detalladas.
- Un elemento clave de este nuevo modelo de organización consistió en la gestión trasparente fundamentada en el desempeño y codificada en contratos de gestión, instrumento que establece los objetivos de la agencia, la planificación estratégica para alcanzarlos, requisitos de calidad para la provisión de servicios y los recursos humanos, materiales y financieros requeridos para desarrollar su mandato. También establece la rendición de cuentas respecto al desempeño del equipo de dirección de la agencia, vinculando el mismo a los impactos asociados con el grado de consecución de los objetivos de esta.

La legislación de 2006 fijó una fecha límite de dos años para completar la transformación de las agencias estatales, así como para generalizar contemporáneamente el modelo bajo el cual deberían crearse las nuevas entidades. Sin embargo, aunque la ley autorizaba la creación de un grupo inicial de 12 agencias, solo se crearon ocho en el marco de la Administración central. Además, las medidas sobre control del gasto tomadas como resultado de la crisis económica

han prevalecido sobre la concesión de mayor autonomía financiera a las agencias; e incluso las normativas presupuestarias anuales prohíben temporalmente tal posibilidad.

La actividad de las empresas estatales o EE (entidades públicas empresariales, EPE, y empresas públicas) consiste en la provisión, producción y venta de bienes y servicios de interés público a cambio de una compensación económica. Las empresas estatales son aquellas en las que el sector público detenta, directa o indirectamente, más del 50% del capital total de la compañía. De una parte, las EPE son entidades públicas; de otra parte, se encuentran sujetas a leyes privadas, ocupando una posición a medio camino entre las compañías públicas y las comerciales. El hecho de que el único requisito para estas entidades sea la existencia de una remuneración económica por sus servicios ha contribuido a la proliferación de este tipo de entidades a lo largo de todos los niveles de Gobierno. Ejemplos de grandes EPE en el Gobierno central de España son AENA, ADIF e ICO.

La proliferación de EE con objetivos específicos, modelo que no resulta desconocido en los países de la OCDE, suscita preguntas sobre la prevalencia en el uso de esta fórmula de gestión por parte de la Administración. Las actividades de estas empresas se enfocan a cubrir las necesidades de la propia Administración por medio de encomiendas de gestión específicas y *ad hoc*. Este tipo de EE, en la práctica compite en los mercados abiertos con las compañías privadas, al contrario que otras empresas públicas que ofrecen bienes públicos ajenos a las empresas privadas. La racionalización de las EE estaba claramente justificada, en tanto en cuanto el objetivo prioritario de una EE debe ser la provisión de bienes y servicios en aras al interés público y de una manera que justifique la intervención pública, por ejemplo por un fallo del mercado o seguridad nacional. Además, se deben reforzar la transparencia y el control de las actividades de las EE para asegurar que su principal fuente de ingresos provenga de la actividad comercial, en lugar de los subsidios públicos.

La falta de normativa reguladora de las fundaciones del sector público puede explicar el aparente uso desmedido de este instrumento, dado el significativo número de fundaciones creadas por los diferentes gobiernos, no siempre suficientemente justificadas, y cuya actividad no ha seguido siempre las disposiciones del marco legislativo previsto para las fundaciones. Además, el control y la evaluación del desempeño de estas fundaciones ha sido limitado.

Otras entidades se han constituido bajo la fórmula interadministrativa de consorcios, entidades de provisión de servicios públicos, utilizada con frecuencia a nivel local. Los municipios las han usado a menudo para la provisión de servicios comunes que involucran a las autoridades públicas locales. Últimamente, este instrumento ha sido ampliamente usado también por las CC. AA. Por consiguiente, el sector público español está caracterizado por una gran heterogeneidad de entidades públicas, así como por una notable dispersión normativa. Esta proliferación ha acaecido en todos los niveles de Gobierno, y de alguna manera se aceleró durante la expansión económica con motivo de la abundancia de re-

cursos financieros públicos. En algunos casos ello ha provocado la redundancia de competencias entre el Gobierno central y los gobiernos subnacionales, como en el caso de las agencias meteorológicas, que han incrementado significativamente los costes de transacción a cargo de ciudadanos y negocios.

Además, la clasificación de entidades proporcionada por la LOFAGE no cuadra exactamente con la incluida en la Ley General de Presupuestos. Aunque la LOFAGE contiene una detallada descripción de la naturaleza y características de cada tipo de entidad, no proporciona directrices claras y objetivas acerca del tipo de entidad adecuada para proporcionar un bien o servicio particular. Igualmente, el marco legislativo también afecta a sus actividades, incluyendo la Ley de Contratos del Sector Público, el Estatuto Básico del Empleado Público o la Ley anual de Presupuesto.

En este contexto, la exigencia de desarrollar una reforma en profundidad de la composición institucional del sector público parecía evidente porque se necesitaba tanto proporcionar un nuevo marco normativo para las entidades del sector público, como clarificar y ajustar los controles financieros y de evaluación, así como consolidar diferentes clasificaciones de entidades públicas que definan con claridad cada tipo de entidad y reduzcan la dispersión, los solapamientos y las duplicidades entre entidades.

Las medidas de la CORA: Hacia la simplificación del sector público

Desde las primeras medidas tomadas por el Gobierno en diciembre de 2011, la reforma de la Administración pública española se ha estructurado en iniciativas legislativas deliberadas:

- La Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera fue la primera medida en ser adoptada y estructura la consolidación presupuestaria para el conjunto de la Administración pública. La ley mejora la transparencia en todos los niveles de Gobierno y aumenta el control sobre la ejecución del presupuesto gracias a nuevos instrumentos y medidas preventivas y correctivas. La legislación limita el déficit estructural de la Administración pública al 0,4% del PIB una vez que se desarrollen las reformas estructurales de carácter presupuestario y a largo plazo. Los resultados positivos derivados de la consolidación fiscal obtenidos ya en 2012 fueron posibles gracias a la implementación de esta nueva ley:
    - A todos los niveles de la Administración, se ha perseguido la reestructuración y la racionalización de las entidades gubernamentales, las empresas nacionales del sector público y las fundaciones. Las mismas administraciones públicas exhibieron un déficit en las cuentas nacionales de aproximadamente un 7% del PIB en 2012 (sin incluir los recursos transferidos o bajo reestructuración bancaria), comparado con

el de alrededor de un 9% del PIB en 2011. La Administración central redujo su propio déficit en un punto porcentual para alcanzar el 4,1% del PIB en 2012.

- El Gobierno ha promovido la creación de una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal para controlar estrictamente el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en todos los niveles de la Administración; evaluar regularmente el ciclo presupuestario, la deuda pública y las proyecciones macroeconómicas; y analizar el establecimiento y la implementación de la política fiscal para detectar desde el comienzo potenciales desviaciones de los objetivos de consolidación.

- La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno concibe un enfoque triple para el aumento de la transparencia en la actividad pública a través de la publicación activa por parte de todas las administraciones; reconoce y garantiza el acceso a la información –debe ser regulado como un derecho–; y establece obligaciones para el buen gobierno a las que las autoridades públicas se deben adherir, junto con las consecuencias legales derivadas de su falta de cumplimiento. Esto establecería un marco de rendición de cuentas para las entidades que asumen actividades de relevancia pública.

Al mismo tiempo, la Subcomisión de Duplicidades Administrativas de la CORA pretende la simplificación del sector público al reducir las superposiciones y duplicidades por la eliminación de entidades redundantes, ineficientes o insostenibles. Usando el «principio dispositivo» el enfoque de la subcomisión se ha fundamentado en la distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA. contenida en la Constitución española. La subcomisión identifica y analiza los solapamientos administrativos e institucionales entre la Administración General del Estado y los gobiernos regionales, así como dentro de la propia Administración del Estado. Se define como «solapamiento» o redundancia la situación existente cuando diferentes entidades públicas proporcionan idénticos servicios a los mismos receptores, que pueden entonces optar por una u otra de las entidades públicas que les ofrecen los servicios. La subcomisión entendió que el solapamiento también se produce cuando entidades similares con objetivos parecidos actúan sobre los mismos sujetos.

La subcomisión pidió a los ministerios que proporcionasen información sobre las funciones desarrolladas por las CC. AA., las entidades dentro de las CC. AA. responsables de su desempeño, la naturaleza opcional u obligatoria de las actividades de las CC. AA., y las propuestas de modificación de la organización e implementación de mecanismos que faciliten la cooperación y coordinación verticales entre los diferentes niveles de Gobierno con la intención de eliminar esas redundancias. Esta información fue complementada con la aportada por la delegación del Gobierno en cada una de las CC. AA.

La subcomisión también examinó diferentes informes estatales y regionales pertinentes al efecto. Entre ellos el *Informe sobre Eficiencia de la Acción Pública en el Estado autonómico: Diagnóstico y Propuestas de Mejora*, que realizó la AEVAL en 2011; el *Informe sobre Duplicidades en la Administración Estatal y Regional* producido en diciembre de 2012 por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); el *Informe sobre Duplicidades Administrativas derivadas de la Experiencia Práctica en la Transferencia de Competencias y Servicios a los Gobiernos Regionales*, realizado en diciembre de 2012 por la Dirección General de Coordinación Competencial con los Gobiernos Regionales y las Autoridades Locales, y el *Informe sobre Duplicidades y Costes de la Estructura Regional*, producido por el Instituto de Estudios Fiscales en enero de 2013.

El análisis de toda la documentación proporcionada por los ministerios se inició durante el primer trimestre de 2013. Además, se revisaron los comentarios recibidos en los buzones de sugerencias ciudadanas de los ministerios, así como las contribuciones del gabinete de asesores de la CORA al respecto. Cada departamento ministerial expidió un informe resumiendo las problemáticas y presentando propuestas y observaciones de la comisión. El subsecretario del Consejo de Ministros y presidente de la CORA celebró reuniones bilaterales con cada ministerio para debatir la información y determinar las posibles medidas a adoptar. Las reuniones concluyeron con la identificación de un conjunto de propuestas que fueron después codificadas en el informe de la CORA.

Los principios analíticos y las asunciones de la CORA que le permitieron proporcionar sugerencias en esta área se fundamentaron en la noción de que la configuración de un Estado comprendido por regiones autogobernadas ofrece innegables ventajas comunes a cualquier Estado descentralizado o federal. La CORA promovió la perspectiva de que:

- Los acuerdos acerca de la descentralización administrativa pueden llevar a una Administración pública más próxima a sus ciudadanos, la cual, junto al principio de solidaridad emanado de la Constitución española, permita a los españoles acceder a los servicios públicos básicos en igualdad de condiciones en el conjunto del territorio. Sin embargo, la estructura específica del sistema regional español da lugar a redundancias e ineficiencias que entorpecen el perfecto funcionamiento del principio «una administración, una competencia».
- Las CC. AA. pueden mejorar su eficacia por medio de su competencia de autoorganización, que les permite decidir en asuntos relativos a la reducción o eliminación de órganos y agencias administrativos. Lo que la CORA apreció –y recomendó en su informe– fue que algunas de las CC. AA. habían ya considerado la eliminación de algunas entidades o la reducción de sus dimensiones, incluso de aquellas con especial relevancia institucional, como asambleas legislativas u oficinas del defensor del pueblo.
- Las contribuciones a la mejora de la eficacia en el ejercicio de las competencias regionales pueden proceder también del propio Estado. Las propuestas de la CORA en este sentido se basan consistentemente en la misma

premisa: la posibilidad de continuar brindando el mismo servicio con igual o mayor calidad a un coste menor. Así que cuando la CORA proponía la eliminación de un órgano específico, lo hacía basándose en el análisis de sus estructuras y gastos actuales, de modo que si estos pudieran reducirse considerablemente, fuera posible alcanzar objetivos idénticos por otros medios.

La planificación conjunta y la gestión comprehensiva fueron identificadas como mecanismos a reforzar en aquellas áreas donde, a pesar de que no se hubieran detectado solapamientos *per se*, coincidían competencias sectoriales y territoriales. La subcomisión también fomentó la interrelación entre las bases de datos de los registros estatales y regionales en diferentes áreas. Se presentaron otras medidas para mejorar la efectividad y la eficiencia al compartirse recursos entre las diferentes administraciones: desde las oficinas de representación en el extranjero a la conservación de las carreteras; programas de formación en empleo público o gestión de centros de educación. A este respecto, se recomendaron notables reformas en relación con las licitaciones públicas, que, además de mejorar la eficiencia, implicasen la mejora de servicios disponibles para ciudadanos y negocios.

El actual Gobierno ha tomado numerosas decisiones para racionalizar los acuerdos administrativos, las empresas del sector público y las fundaciones, a la vez que ha reformado el estatuto jurídico aplicable a los directores de empresas y organismos públicos, adoptando modelos de reducción de estructuras:

- La Ley (2013) para la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia incluía la eliminación de ocho órganos regulativos, proporcionando una mejor eficiencia y certeza legal para los agentes económicos.
- El Real Decreto de 2012 y su posterior Ley de Provisión de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral limitan la remuneración al finalizar los contratos laborales y los contratos de alta dirección de los altos cargos en las entidades del sector público estatal; prohíbe el pago de estas remuneraciones a directores ejecutivos que sean empleados públicos y puedan retornar a sus puestos anteriores tras su dimisión; y determina el establecimiento de un esquema de remuneración para los directores ejecutivos de las empresas estatales comerciales.
- Otro Real Decreto de 2012 regula el esquema de remuneraciones para altos funcionarios ejecutivos y directores de empresas del sector público y otras entidades estatales del sector público, limitando el número de componentes de los consejos de administración o los de la Junta de Gobierno de cada entidad, su estructura organizativa y la máxima remuneración de sus directores ejecutivos.
- Una Decisión de 2012 del Consejo de Ministros aprobó el Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector de las Empresas Públicas Estatales y las Fundaciones, que afecta a 86 compañías y fundaciones del sector público, a través de disoluciones, fusiones, desinversiones o cierres.

La CORA hizo de la coordinación entre la Subcomisión de Duplicidades Administrativas y la Subcomisión para la Administración Institucional, uno de los ejes de su reforma:

- Para dotar de máximas claridad y consistencia al marco legal normativo de la organización del sector público español, la CORA recomendó una nueva legislación que proporcionase un texto completo y codificado para la organización administrativa, la reforma y la codificación de las administraciones públicas y de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Esta iniciativa legislativa establece criterios para la identificación de cada tipo de entidad, sus sistemas de vigilancia económica y financiera, así como los programas de licitación y empleo que tendrían. También concebía, siguiendo esfuerzos de unificación, la representación de diferentes administraciones públicas en una única entidad.

- La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y la Inspección de Servicios evaluarán y supervisarán de manera independiente a las entidades públicas desde dos diferentes perspectivas. Primera, la creación de un nuevo cuerpo o entidad pública debe justificar rigurosamente los motivos de su existencia e incluir un análisis acerca de los posibles solapamientos y de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a su funcionamiento. Entonces, esas entidades se evaluarán periódicamente y en caso de que las razones o recursos que justificaban su existencia no apliquen ya, la entidad será eliminada.

- Para clarificar y precisar la tipología de los órganos públicos existentes, esta recomendación tiene en cuenta que las entidades que operan tanto en las CC. AA. como en las entidades locales pueden tener similares características aunque diferentes nombres. Se establece un marco básico común para organizar la actual dispersión y variedad de las instituciones. Se asegura que antes de que ninguna Administración pública cree una nueva entidad, debe haber evidencia de que no supondrá redundancias con ninguna otra entidad.

Por medio de la coordinación del trabajo de ambas subcomisiones, la CORA condujo un análisis de las entidades y los órganos públicos existentes dentro de la Administración General del Estado, para evaluar si cumplían con los criterios que debían justificar su existencia como entidades individuales con personalidades jurídicas separadas, pudiendo por ello mantener su autonomía para desarrollar las actividades encomendadas. Anclada en este análisis coordinado, la Subcomisión de Duplicidades hizo un conjunto de recomendaciones para racionalizar tanto la administración institucional como el sector público estatal de empresas y fundaciones. La CORA identificó 118 medidas para eliminar las duplicidades entre la Administración pública central y las CC. AA., siete de las cuales tenían naturaleza horizontal y 111 se circunscribían a un sector, buscando lograr la aplicación de la máxima de «una administración, una competencia».

- Tras analizar los costes asociados a la provisión de diferentes servicios o actividades por parte de la administración regional y estudiar la posibilidad de que los mismos fueran provistos por un órgano estatal con igual o mayor calidad, la subcomisión recomendó que las funciones desarrolladas por los órganos regionales en aquellas condiciones pasasen a ser provistas por los órganos estatales. Este fue, particularmente, el caso de las competencias concedidas a autoridades auditoras y órganos externos de control; agencias de protección de datos; juntas consultivas de contratación administrativa; tribunales contencioso-administrativos; oficinas del defensor del pueblo autonómico; agencias de evaluación universitaria; agencias regionales de energía; agencias de meteorología; agencias de inspección aeroportuaria; encuestas de opinión; institutos de cartografía o agencias de servicios; o comisiones de la competencia, entre otros.
- El informe recomendaba la eliminación de 90 observatorios en diferentes campos con motivo del solapamiento de unos con otros. En tanto en cuanto la mejora de la coordinación entre las diferentes administraciones públicas tiene un evidente efecto en la ciudadanía, hasta el punto de que implica mejores servicios para los mismos, la CORA recomienda que se publique un *Manual para la Racionalización y la Eliminación de las Duplicidades*. Este será útil para las supresiones en curso y la prevención de las mencionadas duplicidades en un futuro.

La CORA recomendó las siguientes medidas para la racionalización de la Administración general del Estado:

- La eliminación de seis órganos regionales, fusionándolos con otros órganos existentes o asignándoles funciones que en la actualidad desempeña un ministerio.
- La consolidación en un solo órgano de las tres entidades gestoras y los servicios comunes del sistema de la Seguridad Social.
- La eliminación de tres consorcios de seguros médicos y accidentes laborales, y la unificación en una única entidad de ocho centros de investigación biomédica.
- La identificación de 19 fundaciones, 13 de las cuales deben ser eliminadas asegurando que sus objetivos se asignen dentro de las carteras ministeriales, otras entidades públicas o fundaciones; cuatro dejarán de tener carácter público; una cambiará de afiliación ministerial; y otra se quedará a cargo de las cuestiones regionales.
- La eliminación de seis corporaciones o entidades públicas.
- La agrupación de las actividades de formación e investigación de 11 órganos regionales y agencias estatales.

La CORA también recomendó una serie de medidas relacionadas con la reforma local a través de un borrador legislativo sobre Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que clarificaba las jurisdicciones municipa-

les en un esfuerzo por prevenir las duplicidades de funciones, durante su sujeción a la distribución de «competencias extraviadas» por criterios de eficiencia. La CORA estimó que esto generaría un ahorro de al menos 7.100 millones de euros durante el periodo 2013-2015.

Evaluación: oportunidades para otras acciones

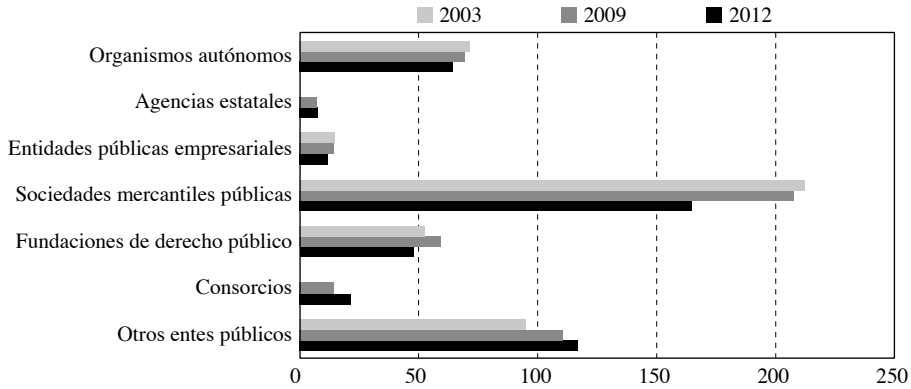
El Gobierno de España ha hecho esfuerzos considerables para simplificar la Administración pública en todos sus niveles de Gobierno, gracias a la progresiva implementación de las medidas pertinentes de la CORA y a las sucesivas decisiones del Consejo de Ministros en 2010, 2011 y 2012 acerca de la reestructuración del Gobierno central.[1] Aquellas incluían el *Acuerdo del Consejo sobre Política Fiscal y Financiera* 1/2010 como programa para racionalizar la estructura del sector público con el fin de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público; el Acuerdo 5/2012 que creó el *Grupo de Trabajo en Racionalización Administrativa*; y el Acuerdo de 2012 sobre la *Comisión Nacional de la Administración Local* para reorganizar y racionalizar el sector público local.

Los esfuerzos para reducir las entidades estatales; fusionar corporaciones públicas o fundaciones; eliminar entidades que no proveen ya servicios públicos relevantes; racionalizar los acuerdos institucionales en las CC. AA. mediante la transferencia de algunas responsabilidades de vuelta a la Administración central, especialmente respecto a representación en el extranjero, defensores del pueblo autonómicos y tribunales de competencia; incrementar el control y la eficiencia al reducir el gasto público a nivel local, pudieran tener un efecto multiplicador respecto a la eficiencia y la eficacia del sector público a la hora de alcanzar las necesidades de los ciudadanos y del mundo empresarial, llevando al Estado español a ser capaz de «hacerlo mejor con menos».

La evidencia cuantitativa muestra los resultados de esos esfuerzos. Las cifras de inicios de los años 2000 demuestran un considerable incremento del número de EPE y fundaciones a escala regional y local, así como la existencia de duplicidades y redundancias junto con ineficiencias operacionales. Este era el punto de partida del proceso de reestructuración y racionalización de la Administración institucional a todos los niveles de Gobierno. La proliferación de entidades tocó techo en 2009, iniciándose entonces un repliegue con motivo de la entrada en vigor de las decisiones gubernamentales en este campo, particularmente en relación con las EPE y, las fundaciones (Figura 2.1).

[1] Plan de racionalización de la administración institucional en el Estado 2012, www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/C5806805-A33F-48B2-8A11-B60DAAD2CB80/197818/PlanReestructuracinSectorPblicoEmpresarial.pdf

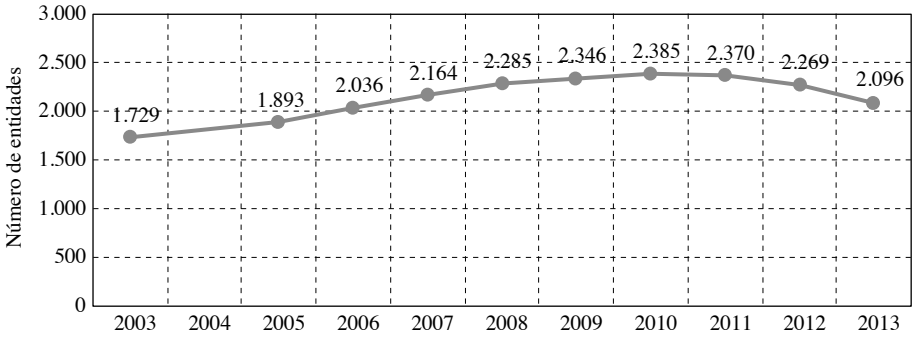
Figura 2.1
Evolución del número de entidades públicas en el Gobierno central en España, por categoría



Fuente: INVESPE (IGAE), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Inventario de Entidades Autónomas del Sector Público. INVESPE. Intervención General de la Administración del Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), <www.pap.minhap.gob.es/invespe> .

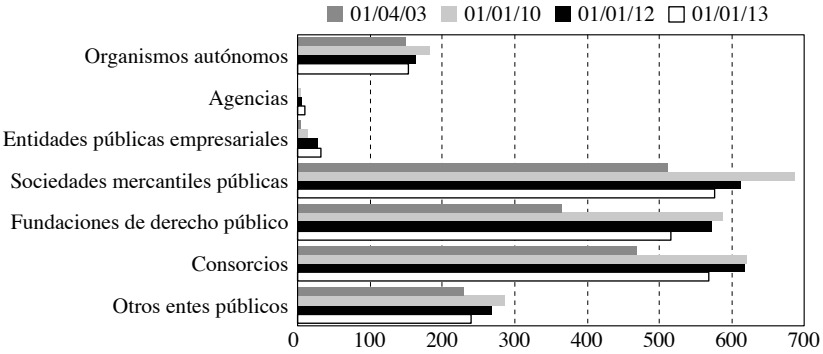
En los gobiernos subnacionales, la proliferación alcanzó su techo en enero de 2010. Desde entonces, pueden observarse las consecuencias de la racionalización (Figura 2.2). La reducción se ha producido principalmente en relación con las EE más grandes, fundaciones y consorcios, a excepción de las agencias y EPE, cuyo número se incrementó ligeramente durante este periodo (Figura 2.3).

Figura 2.2
Evolución del número de entidades públicas en los gobiernos subnacionales en España



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Inventario de Entidades Autónomas del Sector Público. Informe del Inventario de Entidades Autónomas del Sector Público a 1/1/2013, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, España.

Figura 2.3
Evolución del número de entidades públicas en los gobiernos subestatales en España, por categoría



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Inventario de Entidades Autónomas del Sector Público.

El hilo conductor estratégico para la estructuración de esas medidas ha sido el interés por crear un ambiente económico más propicio para el crecimiento sostenible encabezado por el sector privado y la creación de empleo. Actuando en consecuencia con los principios constitucionales de eficiencia y estabilidad económica y presupuestaria, el Gobierno de España entiende que, más que suponer un descenso en la calidad y la cantidad de los servicios públicos provistos a los ciudadanos y al mundo empresarial, una reducción del gasto interno y la introducción de principios de racionalidad en la adquisición pública de bienes y servicios, contribuirá a una mayor eficiencia del sector público. El resultado de esas acciones será un sector público más pequeño que requerirá menos recursos públicos, contribuyendo a la vuelta de España al camino del crecimiento nacional y del empleo.

En otras palabras, «el Gobierno español lanzó un ambicioso proyecto de reforma con la intención de salir de la peor crisis económica de las últimas décadas, corrigiendo los desequilibrios que detenían el crecimiento y estableciendo los fundamentos oportunos como trampolín para un nuevo ciclo de prosperidad y empleo de los españoles… La creación de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública –CORA– sigue el curso de esta ambiciosa reforma para desarrollar el más meticuloso examen de rayos X de nuestro sector público que se haya realizado en las últimas décadas» (CORA, 2013: 11). El desafío, sin embargo, es cómo asegurar que las reducciones a corto plazo en el gasto del sector público y el ahorro derivado de la racionalización institucional suponga efectivamente con el tiempo una ganancia en eficacia que enmarque las acciones del Gobierno, y que esas ganancias realmente apoyen el crecimiento encabezado por el sector privado y la creación duradera de empleo.

Vinculando las medidas de consolidación institucional de la CORA con el logro de los objetivos estratégicos a largo plazo

Cuestión relevante es el vínculo entre los objetivos de crecimiento a largo plazo del Gobierno y las medidas de reforma institucional de la CORA. Evidentemente, el objetivo de la comisión era reducir, racionalizar y reformar –¿pero dentro de una visión del conjunto del Gobierno en relación con el papel del Estado como apoyo del crecimiento liderado por el sector privado a largo plazo? Sí, el objetivo de la estrategia del Gobierno es reducir el tamaño del Estado para impulsar el crecimiento encabezado por el sector privado– para promover el «nuevo ciclo de prosperidad y empleo». Ahora bien, ¿cuál será el papel concebido para el Estado, digamos, en diez años, que permita al Gobierno perseguir este objetivo estratégico? ¿Se están tomando las decisiones de reducción del gasto público, empleo en el sector público y eliminación de entidades en el sector público en función de una visión estratégica a largo plazo del papel del Estado español en apoyo del crecimiento, o por el contrario simplemente derivan de la necesidad de lograr objetivos de reducción de gasto y empleo público a corto plazo? ¿Cómo determinará el Gobierno si la racionalización institucional desarrollada y el ahorro registrado producirán un crecimiento liderado por el sector privado y la creación de empleo duradera? ¿Cómo determinará que las fusiones de entidades públicas en un sector concreto de la economía pueden influir de manera positiva en el desarrollo duradero de dicho sector? ¿Cómo será posible verificar si, de hecho, la eliminación de entidades en un sector concreto no dañará a dicho sector en un futuro?

El enfoque de la CORA y los resultados hasta la fecha resultan plausibles. Sin embargo, el enfoque metodológico a base de reformas legislativas para la exclusión de vínculos efectivos con consideraciones de políticas públicas a largo plazo en torno al papel y la composición del Estado en apoyo del crecimiento liderado por el sector privado podría culminar echando a perder el impacto a largo plazo de sus éxitos de consolidación a corto plazo. Por ejemplo, como se hizo notar anteriormente, la legislación sobre agencias estatales establecía en 2006 un modelo de organización basado en la gestión del desempeño. Sin embargo, la ausencia de una cultura de la evaluación –especialmente una fundamentada en la valoración de acciones respecto a resultados estratégicos, junto con la resistencia al cambio dentro de la propia Administración pública–, ha impedido que el modelo funcione plenamente. Por ello su adopción –si bien tardía y parcial– no puede ser caracterizada como totalmente satisfactoria. Aun así, las agencias estatales suponen una prometedora herramienta para la promoción de la gestión del desempeño en la Administración pública. El Gobierno español debe considerar el reforzamiento del modelo administrativo dentro de su proceso de racionalización para mejorar la rendición de cuentas, transparencia y cumplimiento, junto con la colaboración intergubernamental para lograr resultados efectivos. En la siguiente sección se presentan diferentes ejemplos nacionales.

De hecho, esta coyuntura proporciona al Gobierno de España una importante oportunidad de aquilatar la estrategia inicial de la CORA de reducir las di-

mensiones del Estado español. El ejercicio de gobierno de la CORA, aunque inicialmente concebido como un instrumento para definir iniciativas estructurales de reforma a corto plazo, ha engendrado el desarrollo de una perdurable estructura administrativa para gestionar su implementación duradera. En este sentido, la «máquina» de la CORA (por ejemplo, OPERA y CIO) ha establecido los fundamentos cuyo potencial puede ser explotado para vincular explícitamente la reforma de la administración pública y el logro de objetivos estratégicos a medio y largo plazos para la economía española.

Nutriendo el espíritu de la CORA: vinculación de la reforma institucional con la lucha por objetivos estratégicos a largo plazo

De hecho, la CORA hace alusión, por sí misma, a esos vínculos, por ejemplo en sus medidas estratégicas para el empleo público. Su medida 10E recomienda «lazos más fuertes entre la planificación de recursos humanos, las estrategias de la Administración general del Estado y sus políticas públicas…». La CORA subraya que «es necesario promover y fortalecer la relación entre la identificación de las necesidades de plantilla de una parte, y los objetivos estratégicos de la organización de otra, así como la atención a los desafíos a corto y largo plazos. Por ello, debe realizarse un análisis más detenido acerca de las demandas por cubrir, la plantilla requerida al efecto y su nivel de cualificación profesional» (CORA 2013: 79). El vínculo entre la planificación de recursos humanos y el logro de los objetivos gubernamentales a corto y largo plazos pone de relieve la relación entre la reforma de la Administración pública y la persecución desde el conjunto del Gobierno de objetivos estratégicos y duraderos para el país.

Esto implica que se necesitará más de una ola de reformas para direccionar, sobre una base continua, las iniciativas de reforma de la Administración pública en curso, en calidad de herramientas para la obtención de los objetivos estratégicos nacionales, no solo en el área de gestión estratégica de los recursos humanos, sino también respecto a reformas estructurales e institucionales, la gestión interna del Estado, la vinculación del presupuesto nacional con los resultados por medio de la evaluación del desempeño del gasto en relación con la obtención de resultados de políticas, y la medición de mejoras en la calidad de provisión del servicio (especialmente por internet), por mencionar algunos. También señala la necesidad de facilitar estrategias de reforma similares de la Administración pública a nivel subnacional.

La OCDE se ha centrado en estas cuestiones en diferentes informes sobre Gobernanza Pública. Por ejemplo, en el informe de 2012 sobre Francia, *Revisión General de las Políticas Públicas* (RGPP), la iniciativa del gobierno francés no difería sobremanera de la tomada por la CORA; o el informe de la OCDE (2012a) que hizo una serie de recomendaciones cuyo espíritu refleja la temática tratada aquí. Como puntos clave relacionados con la revisión de solapamientos administrativos de la CORA, se incluyen:

- En reconocimiento de que la RGPP ha optimizado la organización del Gobierno central y sus operaciones, la OCDE sugirió que había todavía margen de mejora, particularmente dado que algunas de las características de la organización del Gobierno central francés eran consecuencia de un enfoque todavía *ad hoc*, y del hecho de que los «operadores estatales» quedaban fuera del ámbito de la naturaleza de las reformas de organización hasta la fecha. Además, recomendaba *inter alia* que el gobierno francés llevase los esfuerzos de reforma al nivel ministerial, a medida que las oportunidades para perseguir una más amplia reorganización disminuyen.

- Tal vez más importante a largo plazo, en reconocimiento de que la RGPP francés ha probado su eficiencia en la reforma del trabajo del Gobierno, la OCDE sugirió que el proceso necesitaba evolucionar para asegurar su sostenibilidad a largo plazo, y recomendaba al Gobierno francés centrarse en la continua optimización del papel del Gobierno central, ampliando sistemáticamente la reforma a su misión de programar el gasto, particularmente las transferencias sociales, y a la organización de la acción gubernamental a nivel subestatal y local; en otras palabras, a asegurar la supervivencia del papel del Estado en la economía y la sociedad francesas en el futuro.

También en 2012, la OCDE, en su *Public Governance Review of Slovenia* (2012b), sugirió cómo el Gobierno central debía evolucionar «para convertirse en un Estado estratégico y eficiente». Aunque Eslovenia es un Estado mucho más pequeño que España y la historia de su evolución durante el siglo XX es notablemente diferente, existen, tal vez, algunas características de la revisión eslovena que pueden ser interesantes para España. En particular, el informe se centraba en la noción de una maquinaria gubernamental «adecuada a los objetivos». Por maquinaria del Gobierno se refiere a las estructuras y a los sistemas de Gobierno. La actuación de la Administración pública es un indicador clave acerca de si la maquinaria del Gobierno está preparada para el objetivo de la provisión de una política y unos servicios sólidos tanto a la ciudadanía como a la esfera empresarial de manera eficiente, efectiva y asequible; en otras palabras, si la maquinaria del gobierno está lista para implementar su agenda de manera duradera. Para discutir esta cuestión, la OCDE hizo una serie de recomendaciones a las autoridades eslovenas, algunas de las cuales tuvieron también cabida en los trabajos de la CORA, incluyendo *inter alia*:

- El desarrollo de una estrategia para articular y difundir una visión del conjunto del Gobierno acerca del papel de la Administración pública.

- El incremento del uso de planes de negocio dentro de cada ministerio para vincular los objetivos de organización con aquellos incluidos en el enfoque del conjunto del Gobierno, así como la promoción de una mayor claridad de los roles y las responsabilidades dentro de la Administración pública.

- La adopción de un enfoque estratégico para la reducción de la fuerza de trabajo que vincula la estrategia de planificación de la fuerza de trabajo con el logro de los objetivos estratégicos de la Administración pública.
- El fortalecimiento del modelo de gestión del desempeño para lograr resultados.
- El uso continuo de revisiones de programas *ad hoc* para monitorizar y evaluar los resultados de los programas en relación con las previsiones articuladas dentro de la perspectiva nacional.

Evidentemente, España no es el único país que se enfrenta a desafíos de reforma. Al haber hecho un significativo progreso hasta la fecha, el Gobierno de España puede aprovechar la oportunidad para partir de sus éxitos en este campo y apoyar la reforma de la Administración pública como una herramienta para incrementar su capacidad de lograr el crecimiento encabezado por el sector privado nacional y los objetivos de creación duradera de empleo.

Evaluando el impacto de la reforma institucional en relación con el logro de resultados estratégicos duraderos

Esto implica simultáneamente un enfoque mas fuerte en la medición del impacto y desempeño de las medidas de la reforma institucional de la CORA en relación con los objetivos estratégicos de crecimiento nacional y creación de empleo, y la alimentación de una evaluación duradera que tome la perspectiva unitaria y global del gobierno acerca del impacto de la reforma institucional en los resultados económicos nacionales dentro de un horizonte de planificación a largo plazo. Específicamente, esto implica:

- Asegurarse de que el marco de evaluación del desempeño del conjunto del Gobierno español incluye la medición del impacto de la racionalización y la consolidación institucionales en relación con la consecución de los objetivos a medio y largo plazos de la estrategia de políticas del Gobierno.
- Incorporar la medición del impacto de la consolidación institucional dentro del marco de una más amplia evaluación del desempeño que vincule el gasto, la estrategia y el desempeño de la función pública, y mida el impacto integrado de la toma de decisiones en estos tres campos en relación con la consecución de los objetivos estratégicos y duraderos del conjunto del Gobierno.
- Asegurar una amplia coordinación gubernamental en el desarrollo y la aplicación del marco integrado de la evaluación del desempeño, lideradas por una institución del Centro de Gobierno (CdG) constituida al efecto.

Todo ello sugiere que OPERA, la oficina estatal encargada de implementar las medidas de reforma de la Administración pública previstas por la CORA, podría coordinarse de cerca y regularmente con los principales agencias estata-

les de evaluación del desempeño, incluidos la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), (véase el capítulo 4), la Inspección General de Servicios, la auditoría financiera, la agencia de control (Intervención General de la Administración del Estado, IGAE), y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para el establecimiento, la implementación, la monitorización y la información sobre los resultados de un robusto marco de evaluación del desempeño que, *inter alia,* «cuente la historia» tanto a la ciudadanía como a la esfera empresarial del impacto de la consolidación institucional de la actuación económica a todos los niveles de Gobierno, tanto a escala estatal como subestatal.

Mientras que ciertamente no es norma dentro de la OCDE, este enfoque integrado de la evaluación del desempeño del conjunto del Gobierno constituye cada vez más una práctica en muchos de los países de la OCDE. Además del Marco de Rendición de Cuentas y Gestión de Canadá que vincula la implementación de la estrategia nacional con la asignación de recursos y la toma de decisiones (véase el capítulo 4), el Gobierno de Irlanda ha alimentado una robusta evaluación del desempeño de las reformas de gobernanza del conjunto del Gobierno. El colapso bancario e inmobiliario irlandés de 2007/2008 conllevó la pérdida de un tercio de los ingresos estatales, a la vez que un aumento significativo en la demanda de servicios públicos con motivo del desempleo creciente. Esto llevó a un comprehensivo e inédito Plan de Reforma del Servicio Público en 2011 y al establecimiento del Ministerio de Gasto Público y Reformas:

- El ministerio estableció una Oficina de Reforma y Provisión (RDO, similar a la CORA y a OPERA) para establecer, desarrollar y monitorizar la actuación de un grupo de reformas que buscaba, entre otros, reducir empleos en el sector público, consolidar la provisión de servicios, racionalizar las agencias gubernamentales, consolidar la propiedad estatal y potenciar el liderazgo y la gestión del desempeño para vincular claramente la actuación de los altos cargos con la consecución de los resultados de la reforma. Los acuerdos con los sindicatos del sector público han sido facilitadores clave del programa de reformas.
- Las tareas de la RDO incluyen la comunicación eficaz de la implementación de la reforma a todo el Gobierno y al público, así como el reparto dentro del Gobierno de buenas prácticas en planes de gestión de recursos y metodologías exitosas para la implementación de la reforma. La información es sólida: incluye presentaciones trimestrales al gabinete ministerial pertinente, informes anuales de progreso (incluida la información sobre ahorro) expedidos por el Ministerio de Reforma del Gasto Público a través de su gabinete ministerial.

Dada la importancia de la gobernanza multinivel en España, particularmente para implementar las reformas de consolidación institucional de la CORA, podría también ser válido un ejemplo en relación con la evaluación de una efectiva coordinación de la implementación de la reforma entre niveles de Gobierno.

En 2009, el Gobierno de Australia llevó a cabo una serie importante de reformas en torno a la relación de carácter fiscal entre los niveles de Gobierno, que llevó a la implementación del Acuerdo Intergubernamental sobre Relaciones Financieras Federales (IGA). Esto estableció un marco eficaz para medir el impacto de las reformas (y de la provisión directa de servicios) para la consecución de objetivos de política nacional:

- El IGA pretende establecer bases sólidas para la colaboración entre los niveles de Gobierno con el fin de desarrollar políticas y proveer servicios, además de facilitar la implementación y medir el impacto de las reformas económicas y sociales en áreas de interés nacional. El IGA proporciona un nuevo marco de colaboración entre el Gobierno central y los Estados por medio de dos tipos de acuerdos: los acuerdos nacionales, que establecen objetivos de políticas e indicadores de desempeño para áreas de servicio clave; y las alianzas nacionales que logran objetivos específicos de políticas a lo largo de una amplia gama de actividades del Gobierno.
- El objetivo general que apuntala estos acuerdos consiste en pasar del control de las entradas (midiendo el impacto de las subvenciones focalizadas, por ejemplo), al de las salidas y las medición de los resultados a través del uso de indicadores de cumplimiento, en tanto en cuanto se clarifican el papel y la responsabilidad que guían al Gobierno central y a los Estados respecto a la provisión de servicios en cada sector. Actualmente, se han firmado seis acuerdos entre los dos niveles de Gobierno; aquellos que cubren sanidad, educación, desarrollo de capacidades y de la fuerza laboral, servicios para discapacitados, acceso a la vivienda y reforma indígena.
- Dos instituciones juegan un papel importante en la implementación y la monitorización de las actuaciones en base a estos acuerdos:
  - El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG) convocado por el primer ministro federal y los gobernadores de los Estados *inter alia* para negociar y definir los objetivos y los indicadores de actuación contenidos en los acuerdos.
  - El Consejo de Reforma del COAG, institución independiente de monitorización, evaluación e información que publica regularmente informes sobre los progresos realizados por cada Estado a la luz de cada indicador de actuación, generando por ello presión sobre los Estados individuales para mejorar su desempeño en sectores políticos concretos con miras a alcanzar resultados más eficientes y eficaces.
- Tanto el seguimiento como la información regulares alientan mejoras a esos acuerdos nacionales y sus indicadores de actuación. Por ejemplo, en salud, los indicadores se han simplificado desde 45 a 25, mejorando la vinculación entre los objetivos, resultados e indicadores de actuación del sector. Dentro de la reforma indígena, se ha pasado de 27 indicadores a 14.

Estos ejemplos/país muestran la necesidad de asegurar que se establezca un marco eficaz de evaluación del desempeño que mida el impacto de las reformas

–incluidas las reformas institucionales– sobre la consecución de los objetivos de política a medio y largo plazos, de forma que permita intensos seguimientos e información, para que los gobiernos puedan saber si han existido progresos, para que los ciudadanos puedan comprobarlo y para que puedan hacerse ajustes en caso de que las reformas no estén logrando los resultados para los que fueron diseñadas en un principio. Esto requiere una gobernanza efectiva dentro del Gobierno central. En España, como mínimo, tanto la CORA como la OPERA podrían recibir el mandato formal de asociarse estratégicamente con los actores clave nacionales y regionales que monitorizan el desempeño, para desarrollar e implementar ese marco de evaluación del desempeño.

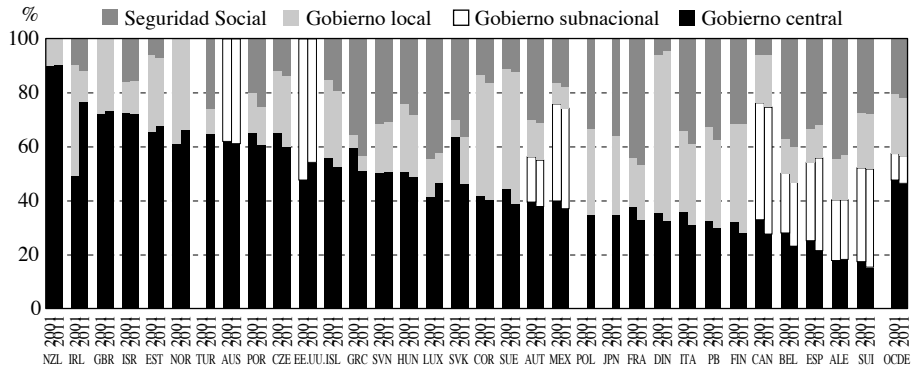
REFORMAS DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL

Mecanismos de gobernanza multinivel existentes

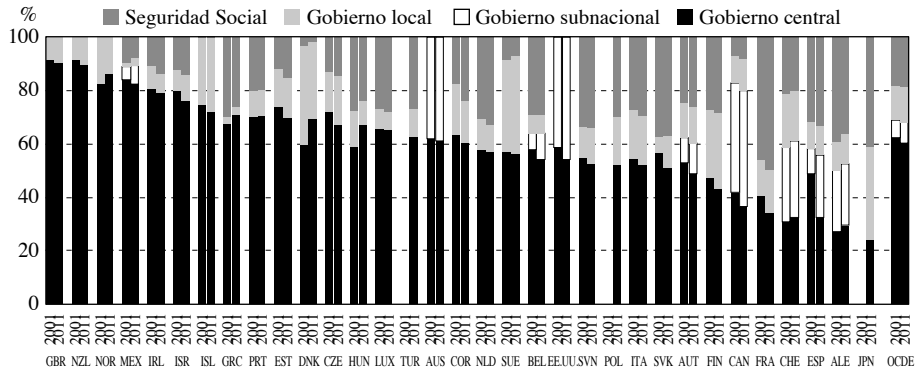
La cooperación de la gobernanza multinivel comenzó con el proceso de descentralización de la década de 1980. El Gobierno nacional y el de cada Comunidad Autónoma habían acordado cómo interpretar las tareas descentralizadas y cómo proporcionar los medios físicos y financieros relacionados con su implementación. El proceso de negociación fue institucionalizado en foros de cooperación bilateral (comisiones mixtas de valoraciones). Para cada transferencia específica de responsabilidades, se firmó un acuerdo (acuerdo de traspaso) entre el Gobierno central y la C. A. especificando la naturaleza exacta de la responsabilidad y los recursos transferidos (OCDE, 2007b).

Figura 2.4
Distribución del gasto del Gobierno general (a) e ingresos (b) según los niveles de Gobierno, 2001-2011

a. Gastos



b. Ingresos



Nota: Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

Se han desarrollado diferentes tipos de mecanismos de gobierno institucionalizados para facilitar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno:

- Conferencias sectoriales. Las Conferencias sectoriales representan el acuerdo a múltiples niveles más importante en España. Para un área política concreta, reúnen a los ministros regionales (consejeros regionales) con sus homólogos estatales. Sus actividades y funciones pueden variar, pero normalmente incluyen cinco áreas principales (León y Ferrín Pereira, 2011; Arbós Marín *et*

al., 2009): *i)* acordar la implementación de la legislación nacional que afecta a las competencias regionales; *ii)* aprobar, monitorizar y evaluar los planes y programas conjuntos; *iii)* participar en la definición de las tareas territoriales derivadas de las subvenciones del Gobierno central; *iv)* intercambiar información entre los Gobiernos central y regionales; y *v)* formular posiciones conjuntas que sean consideradas por el Gobierno central a escala europea, y transponer las políticas europeas al nivel regional.

- Programas y planes conjuntos. Como se mencionó, estos planes son creados como iniciativas de la respectiva conferencia sectorial para alcanzar objetivos comunes en áreas en las que el Gobierno central y el de las CC. AA. tienen competencias compartidas.
- Comisiones bilaterales de cooperación. Parecidas a las Conferencias Sectoriales, se establecen entre el Estado y una C. A. Estas comisiones pretenden resolver los problemas de coordinación de una manera más precisa y puntual. Las comisiones bilaterales han trabajado exitosamente en un conjunto de materias, por ejemplo en el área de la política ambiental (OCDE, 2010a).
- Convenios de cooperación. Los convenios se utilizan generalmente por el Gobierno central y las CC. AA. para alcanzar acuerdos cooperativos en distintas cuestiones, siendo la principal modalidad de acuerdo utilizada la del convenio de colaboración. Un convenio es un tipo de contrato que especifica las responsabilidades de las partes al desarrollar una actividad o programa concretos. Ambas partes, el Gobierno central y el de la C. A., son libres para decidir si se quieren vincular por medio de este tipo de relación contractual. Muchos de los convenios tienen un componente financiero, con un compromiso financiero por parte del Gobierno central, la mayoría de las veces, bajo la fórmula de transferencias intergubernamentales. Sin embargo, en algunos casos puede también estar compuesto por financiación directa para algunas partidas, o bien proporcionar personal o herramientas (OCDE, 2007b). Los convenios pueden fortalecer el marco institucional para el desarrollo de planes y programas conjuntos entre los diferentes gobiernos en cuestiones particulares, dado que son contratos legalmente vinculantes y las partes pueden confiar en los tribunales para su ejecución (OCDE, 2007b; 2010a). Tal y como ha sucedido con acuerdos legales similares en otros países de la OCDE, la importancia de los convenios en España viene creciendo desde hace tiempo.
- La Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas. Creada en 2004, se trata de la institución de mayor nivel para la colaboración multinivel entre el Gobierno central y las CC. AA. Está presidida por el presidente del Gobierno de España y se compone de los presidentes de las 17 CC. AA. y los de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se ha reunido cinco veces: en 2004, 2005, 2007, 2009 y 2012.
- La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Si bien no se trata de un mecanismo estrictamente multinivel, esta institución horizontal puede, no obstante, resultar trascendente para la cooperación multinivel.

Puede facilitar alcanzar posiciones comunes del conjunto de las CC. AA. en sus negociaciones con el Gobierno central y, por consiguiente, la coordinación vertical. Puede también ayudar como foro para intercambiar conocimiento y mejores prácticas entre las regiones, o dirigir proyectos e iniciativas compartidos. A pesar de que hayan existido algunos acuerdos y declaraciones compartidas, la actividad de esta conferencia ha sido muy limitada.[2] Las posibles motivaciones residen en retos legales, como que los acuerdos de cooperación entre las regiones que normalmente requieren la aprobación de la cámara baja,[3] o las diferentes posiciones e intereses propios de cada C. A., así como las divisiones políticas entre los presidentes de las CC. AA.

- Comisión Nacional de la Administración Local. Se trata de un órgano permanente de colaboración entre el Gobierno central y el local, regulado por la Ley 7/1985.[4]
- El Consejo de Política Fiscal y Financiera. Se trata del principal órgano para la discusión de cuestiones financieras y presupuestarias entre la Administración central y las CC. AA., que ha creado y alberga un grupo de trabajo específico sobre Reformas Administrativas que versa sobre la simplificación de la CORA y las medidas sobre duplicidades.

Finalmente, hay que mencionar el papel de árbitro del Tribunal Constitucional. Este tribunal tiene la capacidad de resolver los conflictos legales entre el Gobierno central y las CC. AA., así como los conflictos entre las CC. AA. La mayoría de estos conflictos tienen que ver con la delimitación de competencias entre una C. A. y el Gobierno central. El Tribunal Constitucional ha decidido en favor de las CC. AA. y en favor del Gobierno central (OCDE, 2007b).

La dimensión de la gobernanza multinivel de la reforma de la CORA

Teniendo en cuenta el elevado nivel de descentralización en España y la importancia de los gobiernos subnacionales (CC. AA. y municipios), mejorar la coordinación entre los distintos niveles de Gobierno y evitar las duplicidades de funciones se han erigido en elementos clave en el contexto de la reforma de la

---

[2] Entre 1996 y 2006, solo se firmaron 22 acuerdos horizontales, muchos de ellos entre regiones vecinas. Durante ese periodo, ningún acuerdo horizontal fue firmado por todas las CC. AA. (León y Ferrín Pereira, 2011). Véase también Aja y García Morales (2000).

[3] El artículo 145.2 de la Constitución estipula que los acuerdos de cooperación entre las CC. AA. deben requerir autorización de las Cortes Generales, a menos que sean explícitamente reconocidos por sus respectivos Estatutos de Autonomía: «Los Estatutos de Autonomía pueden proporcionar para las circunstancias, requisitos y términos bajo los que las Comunidades alcanzan acuerdos entre ellas para la gestión y la provisión de servicios en materias que les atañen, así como de cara a la naturaleza y a los efectos de las correspondientes notificaciones para ser enviadas a las Cortes Generales. En todos los demás casos, los acuerdos de cooperación entre las comunidades de autogobierno requerirán autorización de las Cortes Generales».

[4] Véase también www.seap.minhap.gob.es/en/ministerio/organos/cnal.html.

CORA. El informe de la CORA expone que España goza de un buen sistema administrativo general, y que la descentralización administrativa puede tener efectos muy beneficiosos al acercar la Administración a los ciudadanos. Sin embargo, el informe apunta al rápido incremento en el gasto de los gobiernos subnacionales así como de las plantillas subnacionales durante un periodo de descentralización que se ha desarrollado, comparativamente, durante un periodo de tiempo breve. Reconociendo que dichos incrementos son en parte debidos al proceso de modernización y desarrollo del sistema del bienestar en España durante los últimos 30 años, el incremento también es consecuencia de las ineficientes redundancias y duplicidades administrativas.

De las 217 propuestas específicas presentadas en la reforma de la CORA, 118 se centraron en la eliminación de duplicidades, demostrando la importancia de esta cuestión dentro del conjunto de la agenda de reformas. Como las competencias del Gobierno local ya se abordan en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la propuesta de la CORA se centra en las duplicidades entre el Gobierno central y las CC. AA., incluso cuando existen medidas para confrontar las duplicidades dentro del Gobierno central (por ejemplo, fusionando dos o más instituciones de este con funciones similares). De las 118 medidas relativas a las duplicidades, siete tratan las duplicidades a nivel nacional y 111 entre los niveles nacional y subnacional. Muchas de las propuestas relacionadas con las duplicidades son introducidas en el informe de la Subcomisión sobre Duplicidades, pero dada la transversalidad del asunto, otras subcomisiones se refieren ocasionalmente (de manera directa o indirecta) a la cuestión.

Identificar duplicidades: racionalización de las instituciones públicas, fundaciones y observatorios

Abolir instituciones duplicadas: la reforma de la CORA sugiere la eliminación de algunas instituciones al nivel de las CC. AA., cuyas competencias podrían ser asumidas por instituciones a escala central. El informe de la CORA no discute el derecho de las CC. AA. de establecer tales instituciones, sino que las considera como duplicidades ineficientes, ya que las instituciones nacionales preexistentes pueden asumir las competencias de sus pares regionales. Las instituciones que se sugiere que se eliminen a escala autonómica incluyen:

- Los Tribunales de Cuentas regionales (cuyas funciones serán asumidas por las secciones regionales del Tribunal de Cuentas español).
- Los Defensores del Pueblo regionales (cuyas funciones serán asumidas por el Defensor del Pueblo nacional).
- Las Agencias Regionales de Protección de Datos.
- Los Centros de Licitación regionales y locales y los Comités regionales de Asesoramiento sobre Licitación.

- Los Institutos Geográficos Regionales.
- Las Agencias Regionales de evaluación y acreditación en Educación Terciaria.
- Las Agencias Regionales de la Energía (a integrar en el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía).
- Las Agencias Meteorológicas Regionales; los Institutos Regionales de Opinión Pública y sus Servicios (asumidos por el Centro de Investigaciones Sociológicas).

Racionalizar las empresas públicas, fundaciones y observatorios públicos: antes de la publicación de la reforma de la CORA, se había dispuesto ya un plan para la reestructuración y la racionalización de las empresas públicas y las fundaciones[5] a todos los niveles de la Administración, incluidas las entidades públicas a escala subnacional. La reforma reitera la necesidad de avanzar en esa racionalización. Igualmente, identifica observatorios públicos territoriales redundantes (muchos de ellos en las CC. AA. y otros en los municipios) y propone la unificación de tales entidades, o su integración dentro del observatorio del Gobierno central pertinente. La reforma de la CORA planea suprimir 90 observatorios de las CC. AA. en áreas como empleo, TIC, turismo, comercio, sanidad y juventud.

Además, la reforma de la CORA propone las siguientes medidas concretas para evitar las duplicidades administrativas.

Utilizar ciertos recursos del Gobierno central por parte de las CC. AA.: el Gobierno central invita a las CC. AA. a transferir sus oficinas en el exterior a las embajadas españolas, las cámaras de comercio y las oficinas en el exterior para la promoción del turismo o las oficinas en el exterior de cooperación al desarrollo.[6] Algunos acuerdos han sido ya alcanzados, especialmente para integrar oficinas regionales en la Representación Permanente de España ante la UE, y en las oficinas comerciales del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) en el extranjero.[7] El Gobierno central también propone poner sus recursos humanos y materiales relacionados con las inspecciones técnicas en telecomunicaciones a disposición de las CC. AA. para liberarlas de tener que desarrollar sus propios servicios de inspección de TIC. Igualmente, la Dirección de Carreteras del Gobierno central propone compartir con las CC. AA. edificios y seminarios, mien-

---

[5] Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal, aprobado en marzo de 2012 y todavía operativo.

[6] Al tiempo de la emisión del informe de la CORA, existían 166 oficinas de las CC. AA. en diferentes países, incluidas las de representación, cámaras de comercio regionales y oficinas regionales en el exterior para cooperación al desarrollo.

[7] El Ministerio de Asuntos Exteriores ha fimardo ya tanto protocolos como acuerdos de colaboración con Asturias, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Navarra y la Comunidad Valenciana para integrar a las CC. AA. en la Representación Permanente de España ante la UE; así como con Valencia, Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, Murcia, Cantabria, las Islas Canarias, Andalucía, Madrid, La Rioja y Extremadura para integrar a las CC. AA. en las oficinas del ICEX de España en países extranjeros.

tras que el Ministerio de Cultura y Educación propone crear una red de intercambio de recursos entre los diferentes teatros de ópera.

Transferir la infraestructura del Gobierno central a los gobiernos subestatales: el informe de la CORA sugiere la transferencia de aquellos segmentos de carretera nacional que crucen áreas urbanas a los municipios.

Mejorar la coordinación entre el Gobierno central, las CC. AA. y el nivel local en registros públicos y bases de datos: para mejorar el acceso a la información, así como para promover el reparto de información entre administraciones, el informe de la CORA propone la creación de bases de datos o/y registros públicos unificados, incluidos los de las prestaciones sociales y por desempleo, fundaciones, subvenciones o apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Se ha propuesto también la creación de una base unificada del Sistema Nacional de Salud (SNS) y una tarjeta sanitaria, basada en un único código numérico para cada ciudadano. La base de datos unificada interconectará las bases de datos sanitarios de las CC. AA., mientras que el código único mejorará el acceso a la información clínica del paciente en todo el territorio nacional (actualmente cada C. A. tiene sus propios registros y tarjetas sanitarias). El 20 de septiembre de 2013, el Consejo de Ministros aprobó la provisión de una única tarjeta de la seguridad social con el código sanitario ciudadano unificado. Medidas adicionales en esta área incluyen la publicación de todos los procesos de licitación (tanto para el sector público estatal como para las CC. AA.) en una única plataforma de licitación pública; la creación de una plataforma única para publicitar todas las ofertas de trabajo que llegan a los diferentes servicios de empleo, tanto estatales como regionales; y el lanzamiento de un Centro de Información Unificada que proporciona información sobre las actividades financieras, económicas y presupuestarias de las distintas administraciones públicas. Ello contribuirá a reducir la actual dispersión de la información pública e incrementará la transparencia pública.

Unificar los procesos y los estándares, planificación conjunta: se proponen diferentes actividades para unificar los procesos, los estándares e incluso las licencias. Las medidas propuestas incluyen las reformas legales para mejorar la compatibilidad entre los sistemas TIC utilizados por las diferentes administraciones de justicia; la mejora de la coordinación en aspectos relativos a las encuestas (por ejemplo, en sanidad); la unificación de criterios y estándares en relación con la investigación, desarrollo e innovación; la mejora de la interacción y la interconectividad entre el Gobierno central y los sistemas de evaluación educacional de las CC. AA.; los borradores de la nueva ley para mejorar la coordinación entre el Gobierno central y las CC. AA. acerca del despliegue de las infraestructuras de telecomunicaciones[8] y la planificación conjunta sobre la asistencia a las víctimas del terrorismo.

Evitar duplicidades y redundancias en el acceso a subsidios: también se propone una reforma de la Ley General de Subvenciones para eliminar las duplici-

[8] www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130913enlace_Telecomunicaciones.htm.

dades a través de una mejor delimitación de las competencias y funciones entre el Gobierno central y las administraciones autonómicas.[9]

Simplificar y reducir las cargas administrativas: la inscripción de un operador económico en el registro de producción y gestión de residuos de una C. A. debería ser suficiente para implementar estas actividades en otras CC. AA.; se propone también la unificación de criterios para la evaluación del impacto ambiental.[10]

Único permiso de trabajo: también propuesto para implantar un único permiso de trabajo. Actualmente, los extranjeros pueden verse sujetos a obtener dos tipos de autorizaciones legales de trabajo: una para residir y trabajar en España, que está bajo la exclusiva jurisdicción del Gobierno central; y otra sobre la oportunidad de trabajo, emitido por el poder ejecutivo de las autoridades laborales regionales. En la práctica, ha existido, por lo general, un proceso único en el que se requerían ambas autorizaciones, y actualmente, la segunda autorización solo se requiere en Cataluña. Sin embargo, ello implica, que los extranjeros pueden estar sujetos a obtener dos autorizaciones legales de trabajo, y que en el futuro –en caso de que otras CC. AA. requieran permisos regionales de trabajo– un extranjero podría tener que adquirir diferentes permisos de trabajo si quiere trabajar en diferentes CC. AA.

Prevenir futuras duplicidades entre las instituciones públicas: más allá de las propuestas para evitar las actuales duplicidades, la reforma de la CORA también propone la creación de una guía específica para evitar futuras duplicidades.[11] Será usada como fundamento para que los distintos ministerios hagan una revisión anual, buscando las potenciales duplicidades y los solapamientos administrativos no detectados previamente. La reforma de la CORA también propone la aprobación de una nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Dicha nueva ley reemplazaría las actuales diferentes clasificaciones de instituciones públicas por una única, que contuviera una delimitación precisa y una visión integrada de las tipologías preexistentes (incluidas las de las CC. AA. y los municipios). Bajo dicha nueva regulación, la creación de cualquier nueva institución pública debe estar estrictamente justificada, en particular evitando las duplicaciones respecto a otras instituciones preexistentes. Para mejorar el contrato de las potenciales duplicidades, las instituciones dependientes de las

---

[9] Actualmente, la Base Nacional de Subvenciones es gestionada por el Ministerio de Economía a través de la herramienta IT TESEOnet. El informe de la CORA propone establecer una interconexión automática entre las diferentes bases de subvenciones a nivel local, regional y estatal para incrementar la transparencia y simplificar los procesos.

[10] La nueva Ley sobre Evaluación del Impacto Ambiental hace referencia a las discrepancias entre las legislaciones nacionales y las de las CC. AA.; véase: www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-59-1.PDF.

[11] En línea con los objetivos del informe de la CORA, el Programa de Trabajo de 2013 de la AEVAL incluye un mandato del Gobierno para elaborar una Guía sobre Racionalización y Eliminación de Duplicidades en cada ministerio, véase: www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/agencia/Plan_de_Trabajo_AEVAL_2013.pdf.

CC. AA. o de los gobiernos locales deben integrarse en el Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE), que en la actualidad solo recoge instituciones del nivel central.

Crear políticas de empleo unificadas: para mejorar la eficiencia de las políticas de empleo se ha propuesto unificar los criterios entre el Gobierno nacional y las CC. AA. en relación con la planificación del seguimiento y la evaluación del Plan Estatal de Empleo; compartir las plataformas de formación en línea del INAP y las de las CC. AA.; y firmar convenios de colaboración con diferentes CC. AA. que aseguren que la Comisión Nacional del Mercado de Valores asuma responsabilidad plena respecto a la salvaguardia de la competencia limpia en España. En paralelo a la reforma de la CORA, se encuentra en proceso legislativo un proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.[12] Esta ley garantizaría que cualquier operador económico legalmente establecido en España, o cualquier bien legalmente producido y en circulación, podría ejecutar su actividad económica o circular a lo largo del territorio español, sin requerir permisos legales adicionales. Las propuestas han sido criticadas por la oposición, que argumenta –entre otras cosas– que ofenderían a las competencias descentralizadas (Segovia, 2013).

Clarificar las competencias municipales: el informe de la CORA menciona brevemente la contribución de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local –desarrollada en paralelo con la reforma de la CORA–, uno de cuyos propósitos es evitar las duplicidades entre las entidades subnacionales (Cuadro 2.1).[13]

Mejorar la cooperación multinivel: Conferencias Sectoriales y Acuerdos del Sector Público

El informe de la CORA arguye que para evitar duplicidades, deben promoverse las decisiones compartidas entre el Gobierno central y las CC. AA. Ello requeriría mejorar el uso de órganos de cooperación, los cuales no se activan con regularidad actualmente y carecen de competencias para tomar decisiones, además de carecer de la capacidad para efectuar el seguimiento de las decisiones tomadas. Fundamentándose en los informes recibidos de los diferentes ministerios, las áreas en las que se requiere una mayor planificación conjunta, incluyen la cooperación al desarrollo, las TIC, el apoyo al emprendimiento, el turismo y las infraestructuras del transporte. Además, el informe sugiere la mejora en el reparto de la información económica sobre la financiación de las políticas públicas y el uso compartido de las bases de datos en todos los niveles de gobierno.

---

[12] www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-56-1.PDF.

[13] El proyecto ha sido criticado desde distintos sectores políticos y sociales. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ahora acepta la reforma, tras la modificación del proyecto inicial del gobierno para atender a muchas de sus objeciones.

Cuadro 2.1
Resumen de la Reforma Municipal en España: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), fue aprobada por el Consejo de Ministros el 26 de julio de 2013 y durante el periodo de redacción de estas líneas estaba pendiente su aprobación en el Congreso. Este proyecto de ley pretende una reforma en profundidad de las principales leyes que regulan la organización de competencias de los gobiernos locales y las provincias en España (particularmente la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)).[1] La ley tiene los siguientes cuatro objetivos esenciales: i) clarificar y simplificar las competencias de los municipios para evitar duplicidades con otros niveles de gobierno; ii) racionalizar la estructura y la organización de la Administración local, buscando eficacia y equilibrio financiero; iii) promover el control financiero y presupuestario sobre las cuentas municipales; iv) favorecer medidas de liberalización para promover la iniciativa privada.

Clarificación de competencias municipales para evitar redundancias administrativas

La reforma promueve una delimitación más clara de las competencias municipales. Antes de la ley, los municipios no tenían una definición o delimitación precisas de sus competencias. La Constitución en España solo define las competencias del Gobierno central y de las CC. AA. Las competencias del gobierno local se definen en la LBRL, pero de manera amplia e imprecisa, dejando la puerta abierta a las duplicidades y a las redundancias administrativas.[2] A este respecto, los municipios han desarrollado a menudo competencias que no tenían oficialmente asignadas («competencias impropias»). Desde la perspectiva de los municipios, se les forzó a implementar esas competencias porque los niveles más elevados de Gobierno no las aseguraban, mientras que, según estos niveles, los municipios implementaron estas competencias de manera voluntaria (Paniagua y Rodríguez, 2012).

Para terminar con esta «ambigüedad competencial», y las potenciales duplicidades, reescribiendo los artículos 25 y 26 de la LBRL, la LRSAL proporciona una definición más precisa del grueso de las competencias municipales. La modificación del artículo 27 también proporciona una lista abierta de competencias no fundamentales que no están bajo responsabilidad municipal y que, bajo ciertas condiciones, pueden ser descentralizadas por un nivel más elevado de Gobierno. Las condiciones para hacer municipales estas competencias incluyen: i) su aceptación por el municipio; ii) la provisión de suficientes recursos financieros al municipio desde el nivel más elevado de Gobierno para ejecutar esta competencia de manera eficiente; iii) un informe que demuestre la ejecución de esta competencia no fundamental por parte del municipio no generará duplicidad administrativa alguna.

Recentralización de algunas competencias

Bajo la LRSAL, algunas competencias en servicios sociales, salud, inspección sanitaria y educación serán recentralizadas a las CC. AA.[3] En la LBRL de 1985, esos servicios

fueron considerados tanto de tipo fundamentalmente municipal (en el caso de los servicios sociales y con coparticipación en la gestión de los servicios básicos sanitarios) o aquellos que los municipios podían implementar como complemento de otros servicios (como la sanidad en términos generales y la educación) proporcionados por otros niveles de Gobierno. Bajo la nueva ley, tras un periodo de transición, esos servicios serán implementados por las CC. AA. (en un máximo de cinco años en el caso de los servicios sanitarios, un año para los servicios sociales y seis meses en caso de las inspecciones sanitarias; sin existir referencia al periodo transicional en educación). Sin embargo, bajo las circunstancias antes mencionadas y en base al acuerdo entre la C. A. y el municipio, esas competencias para servicios sociales y salud pueden transferirse de vuelta a los municipios. Además, aunque las CC. AA. asuman competencias en salud y servicios sociales en el estipulado periodo transicional, aquellas permanecen en manos de los municipios aunque necesiten ser financiadas por las CC. AA.

Los Consejos Provinciales (CP) pueden coordinar algunos servicios en municipios más pequeños. Las provincias o instituciones similares[4] coordinarán la provisión de diferentes servicios, incluidos el suministro de agua potable, la pavimentación de las calles, la recogida de desechos y el reciclaje para municipios de menos de 20.000 habitantes. Los CP, con el consentimiento municipal, propondrán al MINHAP la manera en la que el servicio será provisto: provisión directa por el CP, coprovisión por asociaciones municipales como las mancomunidades, u otros. En todos los casos el municipio continúa sufragando el gasto de la provisión del servicio. En casos en los que el CP –por requerimiento del municipio– documente que la provisión municipal tendrá un coste menor, el municipio puede asumir la provisión del servicio. Los CP también pueden asistir a los municipios de menos de 20.000 habitantes en sus competencias sobre la gestión y recaudación de impuestos, gestión financiera, gobierno electrónico y licitación centralizada. Finalmente, los CP monitorizarán la eficiencia financiera de la provisión de servicios por parte de los municipios de la provincia. Además, las entidades por debajo del nivel de los municipios se disolverán si no son sostenibles financieramente.[5]

Incentivos para las fusiones municipales o la cooperación municipal

Las fusiones voluntarias de municipios adyacentes dentro de la misma provincia son fomentadas a través de diferentes incentivos. Las fusiones municipales son prácticamente inexistentes en España.[6] Para solucionarlo, la LRSAL propone diferentes incentivos para los municipios que decidan su fusión, incluyendo una más alta financiación per cápita, una dispensa temporal en la provisión de nuevos servicios que puedan ser requeridos por el incremento de la población del municipio fusionado[7] y un *status* preferente para ser considerado objeto de planes de cooperación local y subvenciones. También se promueve la cooperación municipal en la provisión de servicios. Cuando los CP prueben que una provisión conjunta de servicios por varios municipios implica una reducción de costes, esos municipios recibirán una mayor financiación a través de los subvenciones del Gobierno central.

Otras cuestiones

La reforma también incluye otros aspectos, muchos relacionados con el control y la reducción del gasto del Gobierno local. Por ejemplo, se limita el número de representantes municipales electos, así como el de la plantilla municipal a tiempo completo y sus sala-

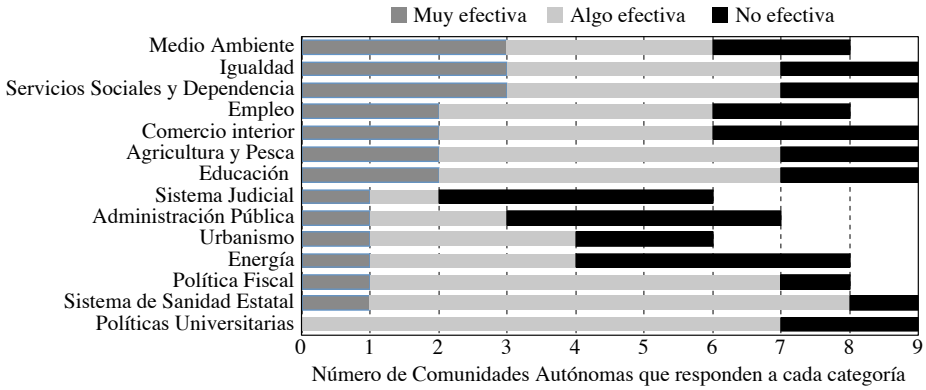
rios, se promueve un control presupuestario y financiero sobre las cuentas municipales, y se favorece las medidas de liberalización para promover la iniciativa privada.

Notas: *1*. No sustituye a la Ley de 1985 o a otras, pero hace una modificación importante a una parte de su articulado, revocando algunos de ellos. Las demás leyes afectadas por esta reforma son la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *2*. Para más información, véase http://hayderecho.com/2012/08/23/duplicidades-y-competencias-impropias-de-los-municipios-el-ejemplo-de-madrid. 3. Sobre educación, se refiere principalmente a aquellas actividades relativas a la aplicación de la educación obligatoria, y el mantenimiento y la monitorización de los colegios públicos. La responsabilidad de las restantes competencias en educación de las CC. AA. y el Gobierno central nunca han sido cuestionadas. 4. Cabildos en las Islas Canarias, consejos insulares en las Islas Baleares. 5. La LBRL estimula la participación social y la gestión local, los municipios pueden establecer otro nivel de instituciones. Esas instituciones (parroquias en Asturias) normalmente existen en las áreas rurales de regiones con baja densidad de población y asentamientos dispersos. 6. Véase, por ejemplo, http://hayderecho.com/2011/05/12/la-fusion-de-municipios-una-reforma-inaplazable; www.elmundo.es/elmundo/2013/08/05/espana/1375717851.html. 7. Los municipios mayores están obligados a prestar servicios adicionales.

El informe de la CORA menciona brevemente lo deseable que resulta el fortalecimiento de la Conferencia de Presidentes de las CC. AA., si bien se centra en particular en la necesidad de dar mayor importancia a las conferencias sectoriales, sugiriendo algunas nuevas, por ejemplo en defensa civil, tráfico de vehículos o seguridad vial.[14] Sugiere medidas específicas para mejorar el papel y el funcionamiento de las conferencias sectoriales, incluida una mayor relevancia a los planes y programas conjuntos de las conferencias sectoriales: establecer una periodicidad mínima para asegurar reuniones más regulares (de las 39 establecidas, solo 21 se han reunido con regularidad durante los últimos tres años); y fortalecer los mecanismos de colaboración horizontal. Mejorar la eficiencia de las conferencias sectoriales parece ser, de hecho, una prioridad, según indican los resultados de la encuesta sobre CC. AA. españolas de la OCDE. Incluso las conferencias sectoriales que versan sobre prioridades políticas raramente son muy efectivas, y la gran mayoría de las conferencias sectoriales cubiertas por la encuesta de la OCDE son consideradas como poco efectivas para entre el 20 y el 65% de las CC. AA. (Figura 2.5).

[14] En la segunda parte de la siguienete sección se presenta una descripción detallada de los diferentes mecanismos de cooperación multinivel (Conferencia de Presidentes de las CC. AA., conferencias sectoriales y convenios de colaboración).

Figura 2.5
Eficacia de las diferentes conferencias sectoriales para desarrollar iniciativas e implementar políticas



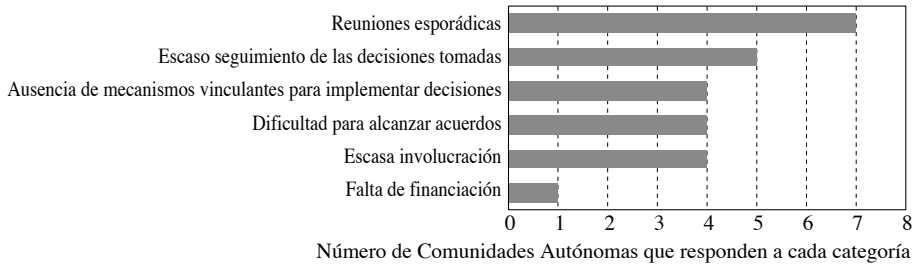
Fuente: Basada en los resultados del cuestionario 2013 de la OCDE sobre las Reformas de la Administración Pública en España: Encuesta para las CC. AA. españolas. Fundamentada en las información proporcionada por las CC. AA. de Aragón, Asturias, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y el País Vasco.

Las motivaciones más frecuentemente citadas acerca de la falta de eficacia percibida de muchas conferencias sectoriales son la naturaleza esporádica de sus reuniones y el bajo seguimiento de las decisiones tomadas (Figura 2.6). Uno de los motivos de la ausencia de seguimiento podría fundamentarse en la falta de mecanismos obligatorios para su implementación, algo que fue mencionado por la mayoría de las CC. AA. encuestadas, además de las dificultades para alcanzar acuerdos. Las CC. AA. también mencionaron la falta de un intercambio de mejores prácticas locales, así como una débil dirección de las conferencias –no incluida en el cuestionario de la encuesta– como motivos de la falta de eficacia de las conferencias sectoriales.

El informe de la CORA también hace algunas propuestas para mejorar la eficiencia de los acuerdos del sector público. Estas medidas no se refieren exclusivamente a los convenios de colaboración entre los diferentes niveles de Gobierno, sino también a los acuerdos entre las propias instituciones del Gobierno central, y entre estas y las del sector privado. Las recomendaciones son mayormente generales e incluyen el desarrollo de un marco normativo específico para regular los acuerdos de colaboración, proporcionando un mayor control sobre la manera en la que se utilizan los acuerdos de colaboración, creando una base de datos de los diferentes documentos de este tipo firmados por la Administración pública, una planificación anual *ex ante* por parte de los departamentos ministeriales acerca del número de acuerdos a firmar, los objetivos a alcanzar con ellos, y la provisión de información al respecto por encima de un cierto umbral financiero relacionado con el departamento de auditoría del Gobierno central. Además, las propuestas concretas realizadas para el desarrollo de los acuerdos

de cooperación podrían mejorar la colaboración centro-periferia o interregional en áreas como la gestión de emergencias y de ayuda humanitaria. Finalmente, existe la propuesta de invitar a las CC. AA. a participar en las instituciones del Gobierno central que directamente traten asuntos pertinentes para que las regiones mejoren la coordinación interinstitucional.

Figura 2.6
Principales motivos de la ineficacia de las conferencias sectoriales



Fuente: Basada en los resultados del cuestionario 2013 de la OCDE sobre las Reformas de la Administración Pública en España: Encuesta para las CC. AA. españolas. Fundamentada en las información proporcionada por las CC. AA. de Aragón, Asturias, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y el País Vasco.

Instituciones de gobernanza multinivel: mejores prácticas de los países de la OCDE

La provisión de servicios públicos requiere normalmente la intervención de diferentes niveles de Gobierno. Incluso con un marco regulatorio que delimita la involucración y las competencias precisas de cada nivel de Gobierno, resulta imposible realizar una completa separación de responsabilidades entre estos niveles. Ello sucede incluso en países centralizados como Chile o Suecia, pero es particularmente cierto en países federales o muy descentralizados como España. Las interconexiones y los posibles solapamientos de responsabilidades, así como la implementación de actividades llevan a un fuerte grado de dependencia mutua entre los niveles de Gobierno, lo cual implica que los acuerdos de coordinación vertical resultan cruciales para una política coherente. A este respecto, los países miembros de la OCDE, en especial los federales o los descentralizados como España, están constantemente desarrollando y utilizando una amplia variedad de mecanismos de coordinación multinivel. Se espera que estos acuerdos sobre gobernanza promuevan la colaboración entre los niveles de Gobierno, mejoren la coherencia y las complementariedades entre las intervenciones, intercambien información y conocimiento, reduzcan las duplicidades y las redundancias administrativos, y en general, incrementen la calidad y la eficiencia de la provisión de servicios públicos. Estos mecanismos pueden ser «vinculantes», como sucede con

los contratos, o no, como sucede con las plataformas de debate (Cuadro 2.2). Un comportamiento transparente y responsable de todas las partes facilita la gestión de las relaciones de gobernanza multinivel, ya que cada parte entiende lo que se espera tanto de ella, como de las demás, y puede por tanto cumplir con sus responsabilidades de manera acorde. La transparencia también facilita la rendición de cuentas de las partes en caso de que no cumplan con los compromisos (Charbit y Michalun, 2009).

Cuadro 2.2
Principales mecanismos de coordinación vertical en países de la OCDE

Los mecanismos legales (leyes vinculantes y legislación) constituyen el método más adecuado para organizar las relaciones multinivel. Este mecanismo se utiliza frecuentemente en relación con los recursos fiscales, y para asignar competencias.

Escenario estándar. Muchos países de la OCDE establecen un marco estándar universal para asegurar un nivel similar y una calidad en la provisión de servicios a lo largo del país. En Suecia, por ejemplo, los municipios disfrutan de un más elevado nivel de autonomía en la provisión de servicios públicos, pero deben cumplir con un conjunto de estándares y regulaciones nacionales.

Los contratos o acuerdos entre gobiernos estatales y subestatales en relación con sus mutuas obligaciones, por ejemplo, la asignación de los poderes de decisión, la distribución de contribuciones (incluidos los compromisos financieros) y la contratación de mecanismos de ejecución. Estos acuerdos ofrecen diferentes ventajas: permiten una gestión personalizada de las interdependencias; son herramientas útiles para el diálogo que pueden usarse para clarificar responsabilidades y hacer explícitos muchos compromisos mutuos; abren posibilidades de ejecución judicial; y pueden ser utilizados como mecanismos de aprendizaje. En los países federales y descentralizados, los «contratos» constituyen una herramienta particularmente importante para la promoción de la cooperación, la coherencia y las sinergias entre los niveles de gobierno. Como ejemplos: los «acuerdos» en Canadá, las «tareas conjuntas» en Alemania; los «acuerdos» en Italia; y los «convenios» en España. Los relacionados con los «contratos» que han sido observados por los países miembros de la OCDE incluyen los altos costes de transacción, el perjuicio en beneficio de los niveles más altos de Gobierno, o los procesos de evaluación insuficientes para asegurar el cumplimiento de todas las partes.

Los comités de coordinación estratégica y los grupos de alianzas. Los intereses y las contribuciones de los actores clave desde los diferentes niveles son coordinados a través de una representación conjunta de órganos administrativos o grupos de trabajo. Esos comités pueden servir como foros de mejora de la comunicación y diálogo sobre materias de interés común. Pueden también ayudar a hacer converger intereses y tiempos, y establecer las bases para la firma de contratos y acuerdos entre los niveles de Gobierno. Finalmente, pueden ayudar a diseminar buenas prácticas entre estos últimos, u, horizontalmente, entre regiones. En algunos países, los órganos de coordinación son actores líderes en el desarrollo de la capacidad fiscal por medio de la representación de los intereses de los niveles regional y local a los decisores políticos a escala nacional. En Noruega, por ejemplo, la Asociación de Autoridades Locales y Regionales proporciona un foro para debatir el mar-

co de la distribución de ingresos en relación con las tareas desempeñadas por los gobiernos locales, la situación financiera de los gobiernos locales y medidas de eficiencia. En la República Checa, la Unión de Municipios y la Asociación de Regiones tienen representantes en el Consejo de Viceministros para la Reforma Regulatoria y la Efectiva Administración Pública del Gobierno central, y representa los intereses de las regiones en el Parlamento checo, el Gabinete y en las instituciones europeas. En España se han habilitado las conferencias sectoriales y la Conferencia de Presidentes de las CC. AA.

Fuentes: Charbit, C. y M. Michalun (2009), «Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government», *OECD Working Papers en Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200, adaptado de Richard B. Saltman, (2008), «Decentralisation, re-centralisation and future European health policy», *European Journal of Public Health*, Vol. 18, No. 2, pp. 104-106.

Fortaleciendo la consulta y la involucración subnacionales: ejemplos de Suecia y Suiza

Una amplia participación en el proceso de toma de decisiones puede contribuir a una mejor planificación e implementación de las opciones políticas fundamentadas en un conocimiento más comprehensivo. Extender las consultas a los actores subnacionales dentro del proceso regulatorio puede también ser beneficioso ya que contribuye a hacer que los agentes se sientan parte de las medidas y de las reformas. La legitimidad de la ley o de la regulación surge no solo de la autoridad del órgano que la adopta, sino también del grado de contribución recibido por parte de los diferentes actores afectados. Una mayor participación puede suponer procesos de aprobación de reformas más largos y más complejos, pero también puede facilitar la implementación de la reforma, en particular cuando la implementación depende parcialmente de la aprobación o de las acciones de las entidades subnacionales. En España, la participación de los representantes de los gobiernos locales (Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP) en las negociaciones de la Ley sobre Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local complementó la visión del Gobierno central, y lideró la integración de algunas de las observaciones de la FEMP en el proyecto final.

Cuadro 2.3
Integrando a los niveles inferiores de Gobierno en los procesos de consulta: los casos de Suecia y Suiza

En Suecia, el proceso que precede al desarrollo y la aprobación de nuevas leyes incluye el establecimiento de comités de investigación. Los términos de referencia de esos comités están estipulados por el Gobierno y sus miembros, siendo los últimos consejeros y expertos especiales designados por el ministro en cuestión. A menudo, los expertos son reclutados de las autoridades locales y regionales y de la Asociación Sueca de Au-

toridades Locales y Regiones (SALAR). Los comités normalmente desarrollan reuniones públicas, y sus resultados se distribuyen ampliamente para recibir comentarios. Incluso si existen solo limitados mecanismos formales de consulta, los grupos y los ciudadanos presentan sus posturas a través del trabajo de los consejos locales y municipales en el curso de su actividad pública comercial. Los mecanismos de consulta informal también suponen contactos con las empresas locales y las organizaciones empresariales, municipios, la SALAR u otras agencias estatales.

En Suiza, se utiliza un amplio proceso de consultas a nivel cantonal, para integrar las posturas de los cantones a escala federal en función del artículo 45 de la Constitución federal. Dado que los cantones están a cargo de la implementación de las leyes federales, la Confederación les informa con anticipación y en detalle acerca de futuros proyectos, y está obligada a involucrarles en el proceso de consulta. La participación de la Asociación de Cantones en las consultas es importante, pero no la única fórmula de participación. Los cantones pueden también elevar su voz a través de representantes en los grupos mixtos de trabajo o en las reuniones institucionalizadas. Las comisiones del Consejo de Estado consultan a los cantones sobre la aplicabilidad de las leyes.

Fuente: OECD (2007), *Multi-level Regulatory Capacity in Sweden*, OECD Publishing, París, www.OECD.org/gov/regulatory-policy/38287547.pdf; OECD (2007), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Switzerland*, OECD Publishing, París, www.OECD.org/regreform/regulatory-policy/38286959.pdf.

Sin embargo, los mecanismos de consulta y cooperación solo funcionan si son percibidos como útiles para todas las partes. En Chile, por ejemplo, los convenios de programación todavía tienen un uso muy limitado, incluso aunque, en principio, pueden suponer una herramienta mayor de formalización de prioridades multinivel entre los gobiernos regionales y los ministerios sectoriales a través de un contrato que establece la corresponsabilidad en el diseño y la financiación de las iniciativas. Una de las explicaciones para ello debe ser la falta de incentivos de los gobiernos subestatales, ya que algunas veces perciben que la iniciativa y el papel de liderazgo en esos acuerdos proceden ampliamente del ministerio del ramo. Aquellos son percibidos en ocasiones como usuarios del sistema para desarrollar proyectos que se implementarán de cualquier manera, con la ventaja añadida –desde la perspectiva del ministerio del ramo– de que bajo este esquema se comparten los gastos (OCDE, 2009d).

Fortaleciendo los foros de gobernanza multinivel: ejemplos de Australia y Canadá

Los foros institucionalizados de cooperación vertical tienen un gran potencial para promover la colaboración entre los diferentes niveles de Gobierno, refuerzan las complementariedades de sus intervenciones, intercambian información y conocimiento, y reducen las duplicidades administrativas. Los foros pueden ser sectoriales, como, por ejemplo, en el caso de las conferencias sectoriales en

España. Pueden tener también un enfoque más global, para tratar con cuestiones estratégicas multinivel, como, por ejemplo la Conferencia de Presidentes de las CC. AA. en España. El Consejo del Gobierno Australiano (COAG) –que incluye ambos tipos de foros– está considerado como uno de los acuerdos de cooperación multinivel más exitosos en el ámbito de la OCDE (Cuadro 2.4), y algunas de sus características podrían por ello ser de interés para la mejora de la eficiencia tanto de la Conferencia de Presidentes de las CC. AA. como de las conferencias sectoriales en España.

Tal vez, la característica más importante de los órganos de cooperación intergubernamental es que deben ser percibidos como herramientas útiles para sus miembros. A este respecto, se ha otorgado un papel trascendente, por ejemplo, al COAG, que resulta una herramienta en tanto en cuanto los presidentes de los seis Estados australianos tienen fuertes incentivos para participar en las reuniones en las que discutirán aspectos de vital importancia para sus regiones. El COAG ha desarrollado y monitorizado la implementación de una amplia agenda de reformas sobre asuntos de crucial importancia para Australia y sus regiones. Por ejemplo, proporcionó el marco para reformas microeconómicas trascendentes, así como para la implementación de reformas de las relaciones financieras australianas entre el Gobierno central y el nivel subnacional. Desde su establecimiento en 1992, el COAG ha negociado y firmado un conjunto de acuerdos intergubernamentales (IGA). En muchas instancias, los acuerdos han sido los precursores de la aprobación de legislación fundamental. Algunas veces se ha tratado de legislación del Gobierno central (*Commonwealth*), y en otras, de legislación conjunta de la *Commonwealth*, el Estado y el territorio (*Council of Australian Governments*, 2012; *Standing Council on Federal Financial Relations*, n.d.).

Los secretariados permanentes pueden incrementar la estabilidad y el éxito de las conferencias multinivel. El COAG y el Consejo de Reforma del COAG tienen secretariados permanentes ubicados en el Departamento del primer ministro y en el Gabinete. El uso de un secretariado permanente no es exclusivo del COAG. Por ejemplo, en Canadá, la mayoría de las conferencias intergubernamentales de alto nivel son dirigidas por la Secretaría de la Conferencia Intergubernamental Canadiense (CICS). Cualquier ministerio federal, provincial o territorial que proponga la convocatoria de una reunión intergubernamental de primeros ministros o viceministros puede requerir los servicios de la CICS (Cuadro 2.5).

Una conferencia de presidentes y las conferencias ministeriales sectoriales pueden retroalimentarse mutuamente. El COAG, por ejemplo, actúa como una institución paraguas, que utiliza los consejos ministeriales para identificar las áreas de reforma y desarrollar planes de implementación para los consejos ministeriales sectoriales.

Cuadro 2.4
El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG)

La Constitución Australiana creó un sistema federal de gobierno, en el que el poder se dividió entre el gobierno de la Commonwealth (gobierno nacional) y los gobiernos de los seis Estados. Un elevado número de las competencias de la federación es desarrollado actualmente tanto por la *Commonwealth* como por los Estados, asegurando que ningún nivel de Gobierno pueda actuar independientemente del otro (Kildea y Lynch, 2010). Ello implica una importante necesidad de acuerdos de cooperación. El COAG, establecido en mayo de 1992, es el más alto foro intergubernamental en Australia e incluye al primer ministro, a los presidentes de los Estados, los ministros jefes de los territorios y al presidente de la Asociación de Gobiernos Locales de Australia (AGLA). El papel del COAG es iniciar, desarrollar y monitorizar la implementación de las reformas políticas de trascendencia nacional, que requieren una acción cooperativa entre la Commonwealth, el estado y los gobiernos de los territorios. Tiene un secretariado ubicado en el Departamento del primer ministro y en el Gabinete. El COAG se reúne en función de las necesidades al menos una vez al año. Se reunió cuatro veces en 2008 y 2009, y tres veces en 2012. Alternativamente, el COAG puede establecer cuestiones particulares fuera de las sesiones por correspondencia, y durante la última década un número de asuntos se han resuelto de esta manera. Los resultados de las reuniones del COAG se distribuyen en *communiqués* emitidos tras cada una de las reuniones. Cuando se alcanzan acuerdos formales, aquellos se encarnan en acuerdos intergubernamentales (IGA). Las reuniones son presididas por el primer ministro. Antes de la implantación del COAG en 1992, las Conferencias Financieras de los Presidentes de los Estados servían como el foro intergubernamental más elevado a través del cual la *Commonwealth*, los estados y los territorios debatieron cuestiones de interés nacional. Sin embargo, esas reuniones, eran básicamente dirigidas por la *Commonwealth*, con una oportunidad limitada de intervención por parte de los estados. Por el contrario, las reuniones del COAG han mostrado un alto nivel de esfuerzos colaborativos por parte de los Estados, los territorios y el liderazgo político de la *Commonwealth*, así como las agencias oficiales, que participan en el proceso de toma de decisiones del COAG a través de las reuniones de los jefes de gobierno, los consejos ministeriales y los grupos de trabajo.

El COAG tiene un importante registro de éxitos, conduciendo una amplia agenda de reforma: una reforma microeconómica ligada a la política nacional de competencia a mitad de la década de 1990 que mejoró la competitividad, la eficiencia y la flexibilidad de la economía. Más recientemente, el COAG ha iniciado reformas para incrementar la productividad, elevar la participación y la movilidad de su fuerza laboral, y mejorar la provisión de servicios gubernamentales. La provisión de servicios del Gobierno ha incluido: cambios en política sanitaria; una gama de reformas iniciales en formación y educación; compromisos detallados para aminorar el desfase respecto a la desventaja indígena; y reformas regulatorias para crear una economía nacional unificada eliminando las diferencias legales innecesaria entre Estados. Como ejemplo de la relevancia del COAG, en 2008 se firmó un histórico IGA en Relaciones Federales Financieras, proporcionando un marco dominante para las relaciones financieras de la *Commonwealth* con los Estados y los territorios. Este nuevo marco buscaba mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios del gobierno, al reducir la condicionalidad de la *Commonwealth* en la provisión de servicios por parte de los Estados, proporcionándoles una mayor flexibilidad, una especificación más evidente de los papeles y las responsabilidades de cada uno de los niveles de

Gobierno, y un enfoque mejorado sobre la rendición de cuentas para una mejor provisión de servicios. Ello vino acompañado por una importante reducción en el número de los Pagos de Objetivo Específico (POE) a los Estados de más de 90 a cinco.

Desde 2007, la implementación de la agenda de reformas del COAG ha sido estimulada por los nuevos acuerdos laborales en dicho consejo, incluido el uso de consejos ministeriales, compuestos por altos cargos y dirigidos por el ministro de la *Commonwealth*, para identificar áreas de reforma y desarrollar planes de implementación. Bajo los auspicios del COAG, los consejos a nivel ministerial e interjurisdiccional facilitan la consulta y la cooperación entre el Gobierno central de Australia y el Gobierno de los Estados y los territorios en áreas de política específica, y optan por acciones conjuntas para la resolución de cuestiones que surgen entre los gobiernos. En particular, los consejos ministeriales desarrollan reformas políticas para la consideración del COAG, y supervisan la implementación de las reformas políticas acordadas por este consejo. Existen tres tipos de consejos: consejos ordinarios para cuestiones de importancia nacional (por ejemplo, Energía y Recursos; Medio Ambiente y Agua; Relaciones Federales Financieras; Sanidad; Industria Primaria; Capacidades y Empleo); consejos seleccionados, centrados en la reforma y de duración limitada (por ejemplo, Cuestiones de Género; Relaciones Laborales); así como foros legislativos y gubernativos, que supervisan las responsabilidades establecidas en la legislación, los IGA, y los tratados al margen del alcance de los consejos ordinarios (por ejemplo, Corporaciones sobre Temas de Consumo; Regulación Alimentaria y Tecnología Genética).

El Consejo de Reforma del COAG se estableció en 2006 como órgano independiente para asistir al COAG en la conducción de su agenda de reformas nacionales, fomentando la responsabilidad respecto al logro de resultados a través de una monitorización independiente basada en la evidencia, o la evaluación y la información sobre el desempeño de los gobiernos. El Consejo de Reformas COAG (CRC) es independiente de los propios gobiernos e informa directamente al COAG. El CRC tiene un secretariado, ubicado en Sydney, financiado al 50% por la *Commonwealth* y al 50% por los Estados y los territorios, que apoyan al Consejo de Reformas de la COAG en su trabajo y le asisten en sus evaluaciones y monitorizaciones. Finalmente, en 2006, los Estados australianos establecen el Consejo de la Federación Australiana (CFA), que comprende todos los presidentes de los Estados y los ministros jefes de los territorios. El CFA pretende facilitar los acuerdos basados en el COAG con la *Commonwealth*, trabajando hacia posiciones comunes entre los Estados, así como aprendizajes comunes y reparto de experiencias entre estos.

Junto con la creciente influencia del COAG y su relevancia al promover reformas cruciales, algunos críticos han señalado tres principales retos: primero, la incerteza que rodea a su estatus legal y operativo; segundo, su tendencia a centralizar el control político a expensas de la diversidad –el secretariado del consejo, por ejemplo, está ubicado dentro del Departamento del primer ministro– y tercero, el «déficit democrático» asociado a su modelo de toma de decisiones ejecutivas (Kildea y Lynch, 2010).

Fuentes: www.coag.gov.au/contact; www.coagreformcouncil.gov.au; www.federalfinancialrelations.gov.au; Kildea, P. and A. Lynch (2010), «Entreching co-operative federalism: Is it time to formalise COAG's place in the Australian federation?», Conferencia de la Asociación de Ciencia Política Austaliana, Universidad de Melbourne, 27-29 de septiembre; OCDE (2010), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264067189-en; Charbit, C. y M. Michalun (2009), «Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200.

Igualmente, la presencia de consejos horizontales subnacionales puede facilitar alcanzar acuerdos en órganos de cooperación vertical. Por ejemplo, el CFA, que comprende a todos los presidentes de los Estados y a sus ministros jefes favorece los acuerdos basados en el COAG con la *Commonwealth* al trabajar en busca de posiciones comunes entre los Estados, así como el aprendizaje común y la posibilidad de compartir experiencias entre ellos (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.5
Relaciones intergubernamentales y el papel de la Secretaría de la Conferencia Intergubernamental Canadiense (CICS)

Gestionar las relaciones intergubernamentales es uno de los aspectos destacados del federalismo canadiense. En Canadá, muchos asuntos de política pública no cruzan las fronteras jurisdiccionales, y en muchas áreas las acciones de un gobierno afectan a los otros. Consecuentemente, las relaciones con otros gobiernos son prioritarias para todas las jurisdicciones canadienses, y los gobiernos han desarrollado mecanismos para su coordinación. Las relaciones intergubernamentales en Canadá se centran en la relación entre los ejecutivos federales y los provinciales/territoriales: primeros ministros, ministros y altos cargos. Estas relaciones sirven a varios propósitos. Proporcionan foros de intercambio de información para la negociación y la construcción de consensos. Dada la importancia de las relaciones intergubernamentales, la responsabilidad global sobre aquellas es asumida normalmente por el primer ministro del nivel federal, y por los presidentes de los niveles provinciales/territoriales. A escala federal, el primer ministro es apoyado por el ministro de Asuntos Intergubernamentales con responsabilidades específicas en el área, y por la Secretaría dentro de la Oficina del Consejo Privado, responsable de las relaciones intergubernamentales. Sus principales funciones son de política estratégica y comunicación, coordinando actividades con otros ministerios, manteniéndose al tanto de los acontecimientos en otras jurisdicciones, y vinculándose diariamente con sus homólogos. Los departamentos en diferentes áreas políticas donde las relaciones intergubernamentales son prioritarias, también cuentan con unidades dedicadas a la gestión de las relaciones intergubernamentales.

En la cima del sistema, al objeto de atraer a los altos cargos y a los líderes políticos, encontramos las Conferencias de Primeros Ministros federales/provinciales y territoriales (FMM). Por lo general, estos brindan a los gobiernos la oportunidad de encontrar propósitos comunes y encuadrar las directrices generales de la política. Proporcionan un foro de intercambio de información e ideas, así como para la negociación y la persuasión. Estas FMM pueden consistir en encuentros regulares de amplias temáticas o sobre algún tema específico, como las conferencias constitucionales en los años 1970 y 1980 o las FMM sobre Sanidad más recientes. La frecuencia de las reuniones ha variado considerablemente con el tiempo, en función de la agenda política, en tanto en cuanto no existe una programación regular para ellas. Convocadas por el primer ministro, no tienen procedimientos fijos. El primer ministro las dirige, y generalmente las provincias hablan según el orden de su entrada en la Confederación. No se realizan votaciones. Algunas partes de las conferencias pueden celebrarse en público, pero buena parte de los debates transcurren a puerta cerrada. Además de las FMM, existen muchos con-

tactos informales entre el primer ministro y los presidentes de los Estados, que suelen ser bilaterales. La mayor parte del trabajo de relaciones intergubernamentales tiene lugar en el marco de un creciente número de consejos federales, provinciales o territoriales responsables del desarrollo de la cooperación en distintas áreas políticas, desde la ambiental hasta la social. Algunas se han institucionalizado, con reuniones regulares, frecuentemente codirigidas por los ministros federales y provinciales, y con un fuerte apoyo burocrático. Algunas han desarrollado también relaciones de trabajo con grupos de interés involucrados en distintas áreas prioritarias. Los ministros regularmente debaten asuntos sectoriales relativos, por ejemplo, a: agricultura, educación, medio ambiente, hacienda, sanidad, comercio internacional, deporte, turismo y transporte.

La mayoría de las conferencias intergubernamentales de alto nivel están apoyadas por la CICS, organismo creado en 1973 por los primeros ministros. En ese momento los gobiernos reconocieron la necesidad de un mecanismo para prestar servicio a las conferencias de los primeros ministros, así como el número creciente de reuniones intergubernamentales regulares. Se trata de una agencia de los gobiernos federales y provinciales, financiada por ambos niveles de Gobierno, cuya plantilla incluye empleados públicos tanto del nivel federal como del provincial/territorial y, de esa manera, actúa como un órgano intergubernamental neutral. El objetivo primario de la CICS es apoyar las numerosas tareas logísticas, técnicas y administrativas asociadas a la planificación y el desarrollo de las reuniones federales-provinciales-territoriales y las provinciales-territoriales de primeros ministros. Cualquier departamento gubernamental (federal/provincial/territorial) que proponga la convocatoria de reuniones intergubernamentales de primeros ministros, ministros, o viceministros puede requerir los servicios de la CICS.

Fuentes: www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=relations&doc=context/context-eng.htm; www.scics.gc.ca.

Fortalezas y debilidades del plan de reformas de la CORA y del proceso de reformas en su dimensión de gobernanza multinivel

Mientras que, en términos generales, el rápido proceso de descentralización en España ha sido un éxito[15] en un contexto de ingresos fiscales cíclicos elevados antes de la crisis económica global, ello ha permitido también ciertos incrementos del empleo público que no fueron ni garantizados ni sostenibles (OCDE, 2005; Joumard y Giorno, 2005). Esto ha supuesto duplicidades y redundancias de tareas administrativas, funciones e instituciones. Sin embargo, el reto de las duplicidades administrativas en España no se debe solo a la existencia de áreas de competencias compartidas, igualmente comunes en otros países federales o

[15] Ha permitido que los gobiernos subnacionales vinculen mejor sus políticas con las preferencias regionales, e implementen opciones políticas innovativas que les permitan beneficiarse de las oportunidades territoriales y converger mejor con los desafíos económicos y sociales.

descentralizados de la OCDE, o a los inesperados ingresos fiscales elevados en un prolongado periodo de fuerte crecimiento económico. También se refiere a las debilidades en los mecanismos de planificación existentes compartidos o integrados y a la insuficiente cooperación entre administraciones.

Cuadro 2.6
Fortaleciendo el papel de la coordinación interregional horizontal

La cooperación interregional horizontal puede facilitar encontrar una posición compartida en las negociaciones con el Gobierno central, y con ello facilitar la coordinación vertical. También puede ayudar como foro de intercambio de conocimiento y mejores prácticas entre las regiones, o para dirigir proyectos o iniciativas compartidas. Los ejemplos del Consejo Alemán de Primeros Ministros, el Consejo de la Federación Australiana o la Asociación de Regiones de la República Checa muestran las ventajas tanto para la coordinación horizontal como para la vertical de aquellos acuerdos institucionales.

Los gobiernos de los *Länder* alemanes (que corresponden a escala subnacional con las CC. AA. españolas) cooperan a través del Consejo de Primeros Ministros y 19 Conferencias de Ministros ordinarias sobre cuestiones específicas. Tanto el Consejo como las Conferencias no son parte del gobierno alemán y no pueden aprobar legislación. A pesar de ello, juegan un papel importante en el sistema federal. Los consejos tienen dos funciones primordiales. En las áreas políticas en las que los poderes legislativos residen en los *Länder*, suponen el foro principal para la coordinación política dentro de ellos. En las áreas políticas en las que los *Länder* tienen poderes limitados, las resoluciones del consejo o de las conferencias articulan intereses comunes de ellos respecto a otros actores, como el Gobierno federal o la Comisión Europea. La cooperación en los consejos o/y conferencias se basa en el consenso y la mayoría de las decisiones se toman por unanimidad. Formalmente, el Consejo de Primeros Ministros y otras muchas conferencias permanentes requieren del voto favorable de 13 de los 16 *Länder*, para la aprobación de una resolución, aunque algunas resoluciones no sean legalmente vinculantes, tienen un elevado poder simbólico, y casi siempre son emitidas por los gobiernos de los *Länder*. Algunas conferencias permanentes también elaboran proyectos de ley y regulaciones para apoyar a la Administración del Estado en la armonización de la legislación entre los Estados. El Consejo de Primeros Ministros se convoca cuatro veces al año. Tras las reuniones, los primeros ministros se reúnen con el canciller alemán. Las conferencias permanentes sobre asuntos específicos tienen su propio calendario y tienden a reunirse entre una y cuatro veces al año. El ministro federal del ramo suele asistir a estas reuniones en calidad de observador. Diferentes conferencias permanentes han establecido comités adicionales para discutir asuntos particulares más detalladamente. La estructura administrativa de las conferencias permanentes cuenta con sus secretariados permanentes con plantillas de dimensiones variables, mientras que otras utilizan los recursos administrativos del Estado que ostenta la presidencia rotatoria de la conferencia permanente.

La Asociación de Regiones de la República Checa (AK CR) fue fundada en 2001 para representar la voz colectiva de las regiones checas. Asocia a las trece regiones checas y a la capital, Praga. El órgano supremo de la AK CR es el consejo que se compone del

presidente de cada región y del alcalde de Praga. La asociación ofrece servicios que van desde la representación de los intereses regionales en el Parlamento, el Gabinete o las instituciones europeas, a la elaboración de diversos informes sobre puntos prioritarios o iniciativas. El consejo elige a su presidente y a tres vicepresidentes, y decide sobre el establecimiento de comisiones. Las actuales incluyen la Comisión de Desarrollo Regional, la Comisión de Administración Pública, la Comisión de Servicios Sanitarios, la Comisión de Medio Ambiente y Agricultura, y la Comisión de Transporte. Las sesiones de la Comisión sirven para monitorizar y establecer los puntos clave sobre los principales asuntos nacionales y europeos en el área de su competencia. El consejo se reúne una vez cada seis u ocho semanas, de manera rotatoria en cada una de las regiones. Los invitados externos, de la Administración del Gobierno central, miembros del Parlamento, organizaciones públicas o compañías internacionales pueden también ser invitados a estas reuniones. La asociación tiene un pequeño secretariado y es financiada a través de las cuotas regulares de sus miembros.

Fuente: www.asociacekraju.cz/association-of-regions-of-the-czech-republic.

La dimensión de gobernanza multinivel de la reforma de la CORA pretende esencialmente incrementar la eficiencia a corto plazo a través de la eliminación de duplicidades, mientras que al mismo tiempo mejora el marco de los mecanismos para la gobernanza multinivel, para aumentar la eficacia a largo plazo del sistema político español descentralizado. Se trata de una aproximación sensata, que, tomada en combinación con la propuesta de reforma para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local, presenta un ambicioso esfuerzo para la reforma. La dimensión de la gobernanza multinivel de la reforma de la CORA está técnicamente bien preparada, con un amplio número de propuestas detalladas, reflejando tanto la seriedad del compromiso de la reforma por parte del Gobierno de España, como la elevada cantidad de trabajo técnico que ha conllevado. Lo último queda ilustrado por el trabajo actual de la AEVAL para el desarrollo de la *Guía sobre Racionalización y Eliminación de Duplicidades*. A su conclusión, ese manual proporcionará asesoramiento a las instituciones del Gobierno central y de las CC. AA. para desarrollar evaluaciones centradas en la identidad, prevenir y abordar las duplicidades en función de los hallazgos esenciales del informe de la CORA (Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7
Guía de la AEVAL sobre Racionalización y Eliminación de Duplicidades

En 2013, el Consejo de Ministros acordó las actividades de evaluación que realizaría la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). Dichas actividades fueron enmarcadas dentro de las medidas concebidas

por el informe de la CORA y, específicamente, dentro del trabajo de la Subcomisión de Duplicidades. Por ello, se instruyó a la AEVAL para que preparara una guía enfocada a la provisión de asesoramiento al Gobierno central y a las CC. AA. para la racionalización y la eliminación de duplicidades administrativas (*Manual para la Racionalización y Eliminación de Duplicidades*).

El manual se fundamenta en el trabajo de la CORA y en el de la Subcomisión de Duplicidades Administrativas. Pretende abordar las disfunciones subrayadas por la subcomisión en base a un enfoque preventivo y correctivo. Pretende proporcionar una metodología que se centra en: i) la evaluación y la identificación de duplicidades; ii) la provisión de soluciones posibles; iii) la definición de los mecanismos de seguimiento para asesorar la eficacia de la implementación de las medidas correctivas. A este respecto, proporciona herramientas de valoración para evaluar las disfuncionalidades dentro de cada ministerio.

También subraya el hecho de que las disfunciones ocurren no solo horizontalmente sino verticalmente. Por ello, propone medidas para corregir las disfunciones relacionadas con el proceso de decisión conjunto entre el Gobierno central y las CC. AA., la cooperación, la política ministerial financiera y los sistemas de información institucionales.

El propósito del manual es también el de prevenir nuevas disfunciones y duplicidades dentro del Gobierno central y de las CC. AA. para asegurar una reforma administrativa continua y eficiente. Siguiendo con este enfoque de continuidad, el manual proporciona una metodología de apoyo a los departamentos ministeriales para la implementación de evaluaciones anuales que pretenden identificar y prevenir disfunciones. A este respecto, proporciona el marco teórico acerca de los conceptos de duplicidad, solapamiento e ineficiencia.

La guía subraya los procedimientos administrativos en los que interactúan los diferentes niveles de Gobierno, abordando cuestiones relacionadas con la coordinación y la cooperación, proceso de decisiones conjunto, financiación de las políticas públicas o sistemas para compartir la información.

Partiendo del componente de la cooperación institucional de la reforma administrativa del conjunto de la Administración española, la guía también actúa como herramienta de coordinación, proporcionando una metodología horizontal que evalúa las disfunciones sectoriales y que puede requerir un programa conjunto institucional y una política de planificación, pero también una respuesta institucional individual.

Actualmente, la AEVAL está trabajando en el borrador de la versión final de la guía. La versión definitiva proporcionará a los funcionarios públicos una herramienta operativa y una metodología de evaluación homologada para implantar la mejora continua de la gestión de los sistemas multinivel.

Fuente: Basado en información proporcionada por el Gobierno de España.

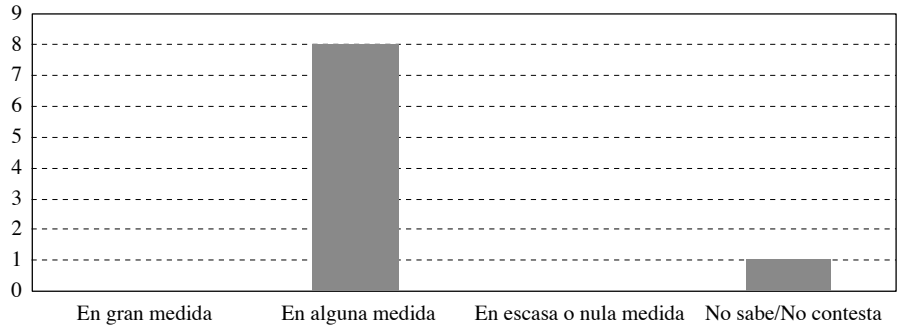
Durante la elaboración de la propuesta de reformas, la Administración central del Estado estuvo muy presente, con altos representantes de los diferentes ministerios, así como departamentos gubernamentales centrales clave para la formación de la comisión de la CORA. La comisión de la CORA tuvo el apoyo de un comité asesor compuesto por diferentes representantes de la sociedad civil,

incluidos el defensor del pueblo, los sindicatos representantes de los trabajadores públicos, y las asociaciones patronales, y el proceso de la CORA fue abierto a participación ciudadana a través de una dirección pública de correo electrónico, a la que se podían enviar sugerencias y recomendaciones. A pesar de que a través de estudios dirigidos por la Administración de diferentes CC. AA. sobre duplicidades y reducción de cargas, utilizados para la preparación del informe de la CORA, los representantes de los gobiernos subestatales no formaron parte del consejo asesor, y parece que no han jugado un papel activo en la preparación del informe. La razón de esta falta de involucración fue la intención de tomar medidas rápidamente, ya que las posibles objeciones de las CC. AA. a algunas de las propuestas de reforma hubieran complicado y ralentizado la elaboración del proceso de reforma. Sin embargo, la ausencia de consultas a múltiples niveles durante la fase del borrador del proyecto de la reforma, puede hacer que su implementación sea más compleja. Es necesario que el nivel subnacional implemente o, al menos, coopere con un elevado número de propuestas de reforma concretas para la eliminación de duplicidades o para la mejora de la coordinación entre los niveles de Gobierno, y las CC. AA. pueden mostrarse más reacias a poner en marcha medidas que no reflejen su visión o que perciban como impuestas.

Hasta aquí, las CC. AA. juegan un papel relevante en la implementación de las medidas. Los casos de duplicidades y simplificación les han sido enviados y están siendo discutidos por el Consejo de Política Financiera y Fiscal. Las CC. AA. han estado informando a la Administración central sobre el seguimiento de las recomendaciones, así como sobre las medidas alternativas o complementarias que se prevé poner en marcha. En términos generales, parece que la mayoría de las CC. AA. comparten la intención de lograr ganancias en eficiencia a través de la eliminación de duplicidades, lo cual puede ser un buen augurio para la instauración de un número más elevado de medidas que necesitan implantarse a nivel regional.[16] Si bien ninguna de las CC. AA. encuestadas observó muchas duplicidades institucionales o administrativas entre el nivel central y el de las CC. AA., la mayoría reconoció la existencia de, al menos, algunas duplicidades (Figura 2.7).

[16] La última (quinta) Conferencia de Presidentes de las CC. AA. reconoció el problema de las duplicidades y acordó la creación de un grupo de trabajo sobre racionalización administrativa, demostrando que las CC. AA. han estado al tanto y pretenden abordar la cuestión. La Declaración Final de la Quinta Conferencia de Presidentes de las CC. AA., último parágrafo del punto 2, página 3: www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/B6C706B6-FACF-4520-A557-B45BF5E05CCA/214752/DeclaracinconjuntaConferenciaPresidentes.pdf

Figura 2.7
Grado de duplicidades administrativas o institucionales entre las CC. AA. y el Gobierno central

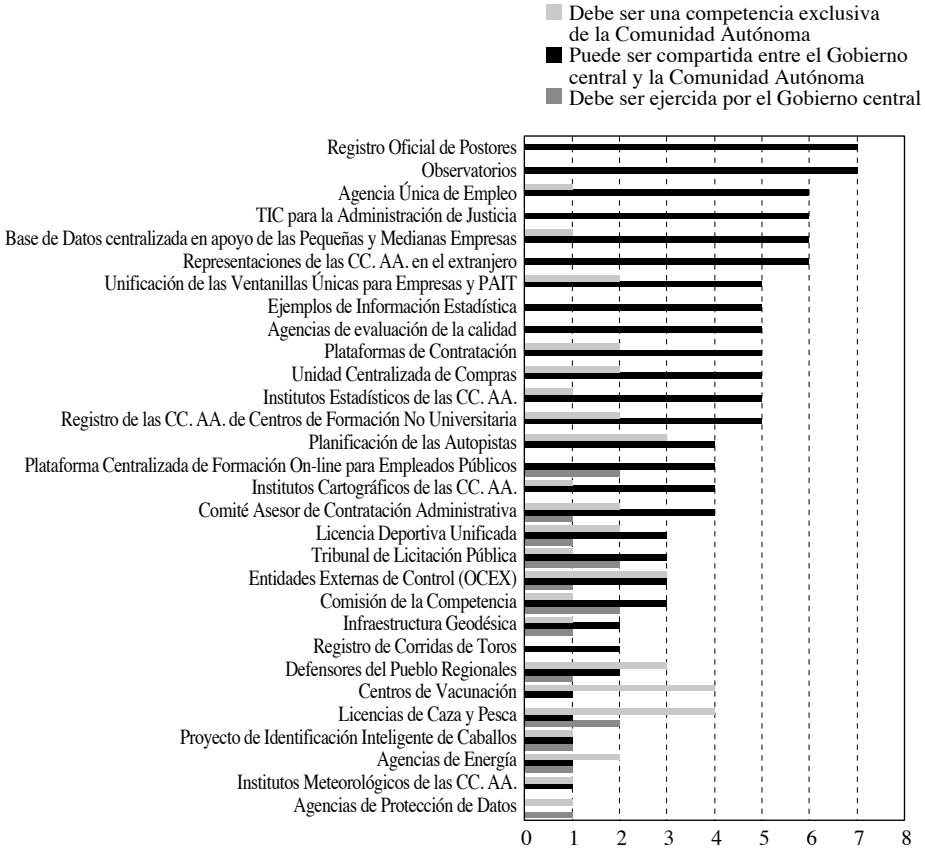


Fuente: Basada en los resultados del cuestionario 2013 de la OCDE sobre las Reformas de la Administración Pública en España: Encuesta para las CC. AA. españolas. Fundamentada en la información proporcionada por las CC. AA. de Aragón, Asturias, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y el País Vasco.

No obstante, algunas de las duplicidades observadas en la reforma de la CORA, están relacionadas con instituciones que algunas CC. AA., y no solo las históricas como Cataluña y el País Vasco, consideran como parte integral de su autonomía.[17] Por ejemplo, algunas regiones han indicado su intención de mantener su tribunal de cuentas regional, lo que implica que los costes políticos de intentar implementar el cambio pueden sobrepasar los posibles beneficios en eficiencia. De manera más general, pocas áreas de las detectadas como fuente de duplicidades entre dos niveles de Gobierno son contempladas por las CC. AA. bajo la sola responsabilidad del Gobierno central, y una cierta parte de las CC. AA. las consideran incluso bajo su exclusiva responsabilidad. A pesar de ello, se opina que muchas de esas áreas son de responsabilidad compartida entre el Gobierno central y la mayoría de las CC. AA., suponiéndose la voluntad de cooperación en aquellas áreas (Figura 2.8).

[17] Por ejemplo, el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña (Consejo Regional Asesor) tiene la tarea de pronunciarse sobre si la legislación con fuerza de ley de la Generalidad de Cataluña, cumple con los Estatutos de Autonomía y la Constitución Española. La disolución de esta institución por iniciativa del gobierno regional parece muy improbable. Para ampliar la información sobre la institución véase, por ejemplo, www.cge.cat/contingut.php?id_pagina=3.

Figura 2.8
Evaluación por las Comunidades Autónomas de las competencias que pueden compartirse con el Gobierno central



Nota: Observatorios sobre empleo; racismo; migración; desigualdades; sanidad; juventud; infancia; sociedad de la información y turismo y economía.

Fuente: Basada en los resultados del cuestionario 2013 de la OCDE sobre las Reformas de la Administración Pública en España: Encuesta para las CC. AA. españolas. Fundamentada en la información proporcionada por las CC. AA. de Aragón, Asturias, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y el País Vasco.

Finalmente, para algunas instituciones objeto de la reforma de la CORA, no está claro desde un punto de vista normativo que la centralización pueda ser la única, o la mejor, manera de mejorar sus ineficiencias. Mientras, por ejemplo, el papel de las instituciones como el defensor del pueblo regional, puede ciertamente ser asumido por la institución a escala central, otros países de la OCDE, como Canadá, también tienen sus defensores del pueblo regionales, probablemente porque son vistos como más cercanos a los ciudadanos.

Recomendaciones concretas

- Asegurar la pertinencia de la Conferencia de Presidentes, así como la de las conferencias sectoriales. Tal vez la característica más trascendente de los organismos de cooperación intergubernamental consiste en ser percibidos como útiles por sus miembros. Desafortunadamente, la encuesta de la OCDE a las Comunidades Autónomas indica que numerosas CC. AA. piensan que muchas de las conferencias sectoriales son poco útiles. Para ser consideradas de utilidad se necesita que estas conferencias sean órganos de intercambio real entre los niveles de Gobierno acerca de cuestiones entendidas como pertinentes, tomando al COAG australiano como ejemplo al respecto. La pertinencia implica que las decisiones acordadas sean implementadas después, algo que –otra vez según la encuesta de la OCDE a las CC. AA.– resulta complicado en ausencia de mecanismos obligatorios para la implementación de decisiones por parte de esas conferencias multinivel.
- Establecer un secretariado permanente. La Conferencia de Presidentes puede establecer un secretariado permanente para la organización y el seguimiento de la conferencia. Este secretariado puede también servir de apoyo para las conferencias sectoriales. La encuesta de la OCDE a las CC. AA. indica que la naturaleza esporádica de las reuniones y el escaso seguimiento de las decisiones tomadas suponen impedimentos clave para la eficacia de las conferencias sectoriales. Un secretariado permanente con recursos y responsabilidades adecuados serviría para solventar, o al menos mitigar significativamente, esos problemas. Los secretariados permanentes tienen un papel importante de cara a la estabilidad y al éxito de las conferencias multinivel en Australia y Canadá. Para el caso español, la CICS canadiense puede ser el ejemplo más útil, ya que recibir financiamiento y dotación de una plantilla por parte tanto del nivel central como de los regionales de gobierno, la convierte claramente en un órgano intergubernamental de carácter neutral.
- Asegurar que la Conferencia de Presidentes, al igual que cada conferencia sectorial, adopte una periodicidad mínima de convocatoria. En Alemania, por ejemplo, el Consejo de Primeros Ministros se convoca cuatro veces al año, mientras que las conferencias permanentes para cuestiones específicas tienden a reunirse entre una y cuatro veces al año.
- Asegurar que las conferencias de gobierno multinivel lleven a resultados concretos y significativos. Para lograr este objetivo, podría ser útil un fortalecimiento –también sugerido en la propuesta de reformas de la CORA– del papel y la importancia de los planes conjuntos y los acuerdos. Teniendo mayores interacciones durante la fase de preparación de «los acuerdos y los planes conjuntos» y particularmente dotando de un más amplio papel a las CC. AA. –o por medio de un secretariado permanente– en la fase de diseño, se puede fomentar el uso de estos acuerdos de Gobierno dentro de las

conferencias sectoriales. En Australia, por ejemplo, el COAG ha negociado y firmado un conjunto de acuerdos intergubernamentales que fueron los precursores de la aprobación de legislación crucial.

- Fortalecer los vínculos entre la Conferencia de Presidentes de las CC. AA. y las conferencias sectoriales. Utilizando el ejemplo del COAG australiano, la Conferencia de Presidentes de las CC. AA. puede preparar las conferencias sectoriales para estudiar y desarrollar una política de reformas concreta, y viceversa, las conferencias sectoriales pueden utilizar la Conferencia de Presidentes para elevar la atención en asuntos sectoriales particulares.
- Fortalecer la cooperación multirregional horizontal entre las CC. AA. Dicha cooperación puede facilitar encontrar posiciones comunes en las negociaciones con el Gobierno central, y facilitar con ello la coordinación vertical. Puede también ayudar como foro de intercambio de conocimiento y mejores prácticas entre las regiones, o para dirigir proyectos compartidos o iniciativas. Los ejemplos de Australia, la República Checa y Alemania muestran la utilidad potencial de los órganos de cooperación horizontal, y proporcionan posibles modelos para el desarrollo de la Conferencia Española de Gobiernos de las CC. AA.
- Asegurar la amplia eliminación de las duplicidades identificadas. Una amplia eliminación como esta podría generar ganancias significativas en eficiencia. Dado que las CC. AA. serán responsables de la implementación de una amplia cantidad de las medidas identificadas, es necesario asegurarse de que los desacuerdos acerca de esas medidas, consideradas por algunas CC. AA. como infractoras de su autonomía regional, no afecten a la implementación de una amplia parte de medidas relativamente poco controvertidas.

BIBLIOGRAFÍA

Aja, E. y M.J. García Morales (2000), «Las relaciones entre Comunidades Autónomas: Problemas y perspectivas», *Informe Comunidades Autónomas*, Institut de Dret Públic, Barcelona, pp. 645-672.

Alda Fernández, M. y J.A. Ramos Gallarín (2010), «Cambio político y evolución de las relaciones intergubernamentales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas (1996-2008)», en: *La administración pública entre dos siglos (ciencia de la administración, ciencia política y derecho administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 347-376.

Arbós Marín, X. (coord.), M.J. García Morales, C. Colino Cámara y S. Parrado Díez (2009), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonomics, No. 64, Generalitat de Cataluña, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, Spain, www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/IEA_64.pdf.

CHARBIT, C. y M. MICHALUN (2009), «Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200.

CORA (2013), «Reforma de las administraciones públicas», informe presentado al Consejo de Ministros Español el 21 de junio de 2013, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid, www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.

COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS (COAG) (2012), «Guide to inter-governmental agreements», Commonwealth of Australia, 17 de abril, http://archive.coag.gov.au/intergov_agreements/index.cfm.

INVESPE (IGAE), Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, «Inventory of Public Sector Autonomous Entities», Intervención General de la Administración del Estado (Ministry of Finance and Public Administrations).

JOUMARD, I. y C. GIORNO (2005), «Getting the most out of public sector decentralisation in Spain», *OECD Economics Department Working Papers*, No. 436, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/838564110008.

KILDEA, P. y A. LYNCH (2010), «Entreching co-operative federalism: Is it time to formalise COAG's place in the Australian federation?», Conference of the Australian Political Studies Association, University of Melbourne, 27-29 de septiembre.

LEÓN, S. y M. FERRÍN PEREIRA (2011), «Intergovernmental co-operation in a decentralised system: The sectoral conferences in Spain», *South European Society and Politics*, Vol. 16, No. 4, pp. 513-532, http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2011.602849.

MORENO, J.L. (1997), «Federalization and ethnoterritorial concurrence in Spain», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 27, pp. 65-84.

OCDE (2012a), *OECD Public Governance Reviews: France: An International Perspective on the General Review of Public Policies,* OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264167612-en.

——— (2012b), *Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264173262-en.

——— (2012c), «Spain: Reforming the funding of autonomous communities», en H. Blöchliger y C. Vammalle, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-12-en.

——— (2010a), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2010*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264081888-en.

——— (2010b), «The interface between subnational and national levels of government», en: OECD, *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264095076-13-en.

——— (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264067189-en.

——— (2009), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264060791-en.

——— (2007a), *Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Switzerland*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/38286959.pdf.

——— (2007b), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264008755-en.

——— (2007c), *Multi-level Regulatory Capacity in Sweden*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38287547.pdf.

——— (2005), *OECD Economic Surveys: Spain* 2005, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2005-en.

——— (1993), *OECD Economic Surveys: Spain 1993*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-1993-en.

PANIAGUA, MILAGROS y JESÚS RODRÍGUEZ (2012), «Reforma de las competencias de los entes locales a fin de eliminar los gastos impropios de los municipios», noviembre, https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=xveep&paper_id=102.

SALTMAN, RICHARD B. (2008), «Decentralisation, re-centralisation and future European health policy», *European Journal of Public Health*, Vol. 18, No. 2, pp. 104-106.

SEGOVIA, CARLOS (2013), «El PP salva la Ley de Unidad de Mercado frente al rechazo de toda la oposición», *El Mundo*, Madrid, 26 de septiembre, www.elmundo.es/elmundo/2013/09/26/economia/1380198076.html.

STANDING COUNCIL ON FEDERAL FINANCIAL RELATIONS (n.d.), www.federalfinancialrelations.gov.au.

CAPÍTULO 3
LA MEJORA REGULATORIA COMO INSTRUMENTO PARA INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD ESPAÑOLA*

Este capítulo aborda las iniciativas de la CORA en relación con la mejor regulación y la simplificación administrativa. Si bien hace una evaluación positiva de las iniciativas de simplificación, el capítulo apoya la revisión y la mejora de los mecanismos de control de flujo legislativo (por ejemplo, las consultas y la Evaluación de Impacto Regulatorio), así como el desarrollo de la cultura de la mejor regulación a través de las administraciones públicas. Igualmente, el capítulo analiza los desafíos institucionales y de gobernanza para una mejor regulación, subrayando la necesidad de valorar cómo se desempeñan en España las funciones generalmente emprendidas por un órgano supervisor regulador. Finalmente, este capítulo pretende que las Comunidades Autónomas y las entidades locales adopten políticas y herramientas de mejor regulación, como mecanismo para mejorar su eficacia y competitividad.

El capítulo V del informe de la CORA se refiere a una serie de medidas para la mejor regulación, y particularmente para la simplificación administrativa (véase el cuadro 3.1 para una definición básica). Existe evidencia que confirma que las regulaciones tienen impacto en la productividad de distintas maneras. Si las normativas corrigen eficientemente los fallos del mercado, pueden incrementar la productividad empoderando a los consumidores para realizar mejores elecciones, por medio del aumento de la competencia en el mercado o gracias a la disminución de externalidades perjudiciales en la producción. La regulación puede también influir negativamente en la productividad empresarial al disminuir los incentivos para la inversión, la adopción de tecnologías líderes disponibles en el mercado o la innovación. Las legislaciones inadecuadas elevan los costes de entrada, frenan la presión competitiva y entorpecen la asignación de recursos entre los sectores y las empresas. Lo hacen hasta tal punto que la au-

* Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este, ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

sencia de competencia da paso a precios más elevados, en un efecto que puede generar efectos colaterales elevando los costes de las entradas intermedias.

Se está desarrollando un cuerpo de evidencia empírica para demostrar que la competencia incrementa el nivel de salidas aumentando la productividad (Nicoletti y Scarpetta, 2003; Conway *et al*., 2006; Arnold *et al*., 2008). Tal efecto en la productividad puede funcionar al aumentar la inversión y la innovación. En un ambiente competitivo, las empresas exitosas podrán expandirse, incrementando así su productividad agregada, mientras que aquellas con baja productividad serán apartadas del mercado con mayor facilidad, con idénticas consecuencias para el indicador agregado.

Sin embargo, la regulación anticompetitiva en los mercados de productos entorpece la competencia, y puede, por tanto, disminuir el crecimiento de la productividad. Un elevado nivel de regulación anticompetitiva, por lo general frecuentemente concentrada en el sector servicios, no solo reduce el nivel de eficiencia en el propio sector reglamentado, sino que también tendrá efectos colaterales en el conjunto de la economía, ya que otros sectores dependen de entradas de los sectores reglamentados. Por ejemplo, el elevado coste o la ineficiencia de los servicios de correos y telecomunicaciones, el aprovisionamiento energético o los servicios profesionales comerciales, ponen a otras industrias, cuyo aprovisionamiento depende de aquellos, en una situación de desventaja frente a sus competidores en otras industrias donde esos sectores operan de manera más eficiente.

Parece existir un vínculo persuasivo entre una mejor regulación y el crecimiento económico sostenible. Suecia, por ejemplo, ha pasado de un desempeño relativamente pobre a otro que la sitúa en el grupo de países de mayor crecimiento en productividad. El crecimiento en el periodo 1991-1998 medido como valor añadido en el conjunto de la economía por hora trabajada, promedió el 2,2% en lugar del 1,2% del periodo 1980-1990. Se incrementó una media de un 2,5% durante el periodo 1999-2005. Un conjunto de factores explican la mejora del desempeño, entre otros, el cierre de empresas de baja productividad como resultado de la desreglamentación y la liberalización del mercado de las telecomunicaciones a inicios de los años 1990 (OCDE, 2007: 24-25).

Las políticas de mejor regulación se basan en una conjunción de principios económicos, legales y de gestión pública. Los objetivos políticos subyacentes buscados son bastante comunes entre los países de la OCDE, si bien el énfasis puede diferir ampliamente, reflejando circunstancias específicas diferentes. Los principales objetivos subyacentes en la política de mejor regulación, convergen con los del informe de la CORA, y son (OCDE, 2002: 28):

- El incremento del bienestar social por medio de un mejor equilibrio y de políticas económicas y de prestaciones sociales más efectivas y duraderas.
- El impulso del desarrollo económico y del bienestar del consumidor al permitir entradas al mercado, innovación y competencia, promoviendo con ello la competitividad.

- El control de las cargas regulatorias para mejorar la eficiencia de la productividad por medio de la eliminación de costes innecesarios, en particular para las pequeñas y medianas empresas.
- La mejora de la eficiencia del sector público, la responsabilidad y la eficiencia a través de la gestión pública de las reformas.

Cuadro 3.1
Política Regulativa, Mejor Regulación y Simplificación Administrativa

El objetivo de la política regulatoria consiste en asegurar que las normativas apoyen el crecimiento y el desarrollo económicos, la consecución de metas sociales más amplias como el Estado del bienestar y la sostenibilidad medioambiental, así como el fortalecimiento de la ley. Se enfoca a la necesidad permanente de garantizar que las regulaciones y los marcos normativos estén justificados y sean de calidad suficiente para alcanzar los objetivos políticos.

La utilización de una política regulatoria para informar y mejorar la formulación política y el proceso de toma de decisiones tiene diversas dimensiones. Se pueden desplegar una serie de instrumentos de manera mutua y congruente para obtener la seguridad de la calidad sistémica. Las herramientas suponen enfoques estratégicos y el uso de instrumentos para dotar de eficacia a la política legislativa. Las herramientas esenciales incluyen análisis del impacto legislativo, consideraciones de alternativas normativas, simplificación administrativa, seguridad de la transparencia legislativa y evaluación *ex post*.

La emergencia de políticas regulatorias ha adquirido diferentes fórmulas a lo largo de la OCDE, reflejando el diferente rango de contextos legales, políticos y culturales de los países que han construido su gobernanza pública. Tal vez, la lección más importante consiste en que el desarrollo de una política regulatoria efectiva es un proceso evolutivo que implica una amplia gama de cuestiones. En la UE, por ejemplo, los términos mejor regulación o regulación inteligente se utilizan para desarrollar políticas de aprovisionamiento y leyes que suponen los mayores beneficios posibles, tanto para la ciudadanía como para la esfera empresarial, de la manera más efectiva.

Fuente: OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth* and *Serving the Public Interest,* OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>; Comisión Europea (n.d.), «Smart Regulation», <http://ec.Europa.UE/smart-regulation> (consultado el 1 de diciembre de 2013).

LAS INICIATIVAS DE LA CORA CONCERNIENTES A LA MEJOR REGULACIÓN Y LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El informe de la CORA propone una serie de reformas para simplificar el marco normativo de la esfera empresarial y facilitar sus interacciones con las administraciones públicas. Muchas de estas iniciativas siguen buenas prácticas

de los países de la OCDE y de la Agenda de Mejor Regulación de la UE. En algunos casos, las iniciativas necesitan de alguna horizontalidad, mientras que otras son específicas para un ministerio.

Los proyectos adelantados por la Subcomisión de Simplificación Administrativa (SSA) de la CORA fueron seleccionados entre un grupo de más de 400 propuestas. Estas se documentaron en formato estándar por los ministerios y las agencias del Gobierno central y se apoyaron en una serie de entrevistas con representantes de diferentes viceministros y gestores de proyectos. De esa manera, fueron recogidas del público a través de diferentes procedimientos estipulados por la CORA, incluido el buzón electrónico. Los proyectos se clasificaron en tres categorías –A, B y C– según las prioridades y se evaluaron aplicando diferentes criterios, como la horizontalidad, la importancia para la ciudadanía, la pertinencia para más de una Administración pública, el ahorro supuesto para la ciudadanía, empresarios, emprendedores y para la propia Administración; el coste; y el esquema de implementación.

Una primera evaluación delimitó 60 proyectos A, 133 B y cinco C. Una segunda evaluación fue desarrollada para resaltar aquellos proyectos de mayor prioridad entre los clasificados como A. Se creó una nueva categoría de 42 dobles «aes» (AA) que se estableció debían implementarse a corto-medio plazos, dejando a las demás para un momento posterior. Aquí se presentan algunos de los más importantes, con especial mención a la revisión normativa, la mejora de la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la ley para la unidad de mercado y la simplificación de los procedimientos de apertura de empresas (*start-up*).

- Reforma de la Normativa Administrativa: la CORA propone proporcionar a la Administración un marco normativo sistemático, claro, coherente, transparente y uniforme para emitir dos normativas consolidadas: una sobre el régimen legal de las administraciones públicas, incluidos los requisitos para la promoción disciplinaria en la gestión institucional, y otra sobre procedimiento administrativo, que regularía las interacciones electrónicas entre la ciudadanía y las administraciones públicas.

- Manual de Reducción de Cargas Administrativas: para lograr una reducción del 30% de las cargas administrativas a finales de 2012, junto al Real Decreto sobre EIR (1083/2009, 3 de julio), que establecía una metodología simplificada para la medida y la reducción de las cargas administrativas,[1] la CORA propone la elaboración de un Manual de Reducción de las Cargas Administrativas. Actualmente, no existe un documento guía de ese tipo para

[1] La Metodología Simplificada (MS) se basa en el modelo de la UE para calcular los costes administrativos netos, que a cambio se fundamenta el Modelo de Costes Estándar (MCE). La MS es un catálogo de procedimientos administrativos desarrollados por las empresas y los ciudadanos, como rellenar solicitudes y obtener copias certificadas, e iniciativas de simplificación, como renovaciones automáticas de licencias y reducción de los tiempos de espera, todo ello con un coste monetario asociado.

la Administración central y solo algunas CC. AA., como Galicia, han desarrollado uno.

- Fechas Comunes de Comienzo: técnicas como las Fechas Comunes de Comienzo (FCC) pueden facilitar a las empresas la asimilación y la preparación de los requisitos normativos. En consecuencia, la CORA propone la aplicación de FCC para facilitar el acceso a la regulación y evitar la existencia de legislación dispersa.
- Una dentro/Una fuera: la CORA propone establecer, por primera vez en España, la regla de «uno dentro/uno fuera» para que cada carga administrativa introducida sea al menos seguida de la eliminación de otra carga de coste equivalente. Se realiza un enfoque por cargas y no por el número concreto de normativas.
- Punto de Acceso General para las Administraciones Públicas (PAG): véase la sección sobre TIC y gobierno en línea.
- Simplificación de formalidades ambientales: la CORA establece un conjunto de iniciativas concernientes a normativas ambientales para simplificar o reducir las cargas administrativas de la gestión de bienes públicos hidráulicos, la Autorización Ambiental Integrada (AAI),[2] la gestión de residuos y la evaluación ambiental.
- Ventanilla Única Administrativa para las operaciones comerciales extranjeras: la ventanilla única pretende disminuir los procedimientos y los tiempos de entrega, por medio de la consolidación de formatos, la disminución de los documentos requeridos y la aceleración de las autorizaciones de mercancías gracias a la sincronización de las intervenciones de control por parte de las autoridades pertinentes. Lidera el proyecto la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), si bien implica la participación de hasta seis diferentes agencias.
- Fortalecimiento de la plataforma de intercambio de datos: la Ley 11/2007 de 22 de junio sobre el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, establece que los ciudadanos no tienen la obligación de hacer llegar a la Administración documentación con la que esta cuenta previamente. Para hacer efectivo este mandato, las administraciones públicas han lanzado una serie de servicios y plataformas horizontales de datos, como la Plataforma de Intermediación de Datos (PID). La PID y el resto de las plataformas ya operan, si bien no han alcanzado un grado óptimo de horizontalidad. La CORA propone apoyar a la PID como el principal instrumento para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de evitar la presentación de documentos que la administración ya posee.
- Simplificación del Procedimiento Impositivo: el informe *Doing Business* del Banco Mundial en 2013 subraya que España se encuentra en el lugar 34

[2] La AAI consolida que los diferentes permisos sean revisados y aprobados por diferentes entidades de la Administración central.

del *ranking* entre 185 países en relación con el indicador sobre facilidad para pagar impuestos. Dentro del contexto de la UE, España se sitúa en novena posición y sale favorecida de la comparación con la media regional. La CORA propone un conjunto de iniciativas al respecto, específicamente derivadas del uso de plataformas electrónicas.

Revisión normativa y codificación de leyes

El Informe de la OCDE *Better Regulation in Europe: Spain* (2010a), concluía que la revisión de los marcos normativos en el país no era sistemática o práctica común en la tradición legal, lo que incrementaba los riesgos de la inflación normativa (OCDE, 2010a: 101-2). Además, el informe explica que el *stock* regulatorio se hace más complejo como consecuencia de prácticas como la «mezcla legal» (adjuntar a una normativa, normas adicionales no relacionadas con el objeto principal de aquella) y la ausencia de listas exhaustivas de normativas abolidas cuando se promulga una nueva regulación.

La CORA certifica que el gobierno está avanzando en el Plan de Racionalización Normativa, que hasta la presentación del informe de la CORA en junio de 2013, había identificado 5.800 normas en 28 sectores económicos. La iniciativa forma parte del borrador de la Ley sobre Transparencia y su objetivo es revisar, simplificar y, si fuese adecuado, consolidar las regulaciones. Para dicho objetivo, ordena tanto a ministerios como a agencias el estudio de sus marcos normativos, deroga normativas obsoletas y, cuando es necesario, arregla, reforma y consolida regulaciones. De esa manera el borrador de ley ordena a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes la elaboración de un plan para coordinar el proceso de revisión. De hecho, este ministerio ha creado ya un grupo de trabajo con representantes de otros ministerios y agencias para ir adelante con esta iniciativa.

LA CORA también propone la aprobación de la ley que ordenará al gobierno la consolidación de las normativas específicas. De hecho, el 20 de septiembre de 2013, el Consejo de Ministros acordó un proyecto de ley para permitir al Gobierno elaborar el proyecto de 17 normativas de consolidación.

La mejora de la EIR

La evaluación *ex ante* del impacto de las nuevas normativas constituye una de las herramientas regulatorias disponibles para los gobiernos. La experiencia en los países de la OCDE muestra que un punto de enfoque determinado y coherente con la ayuda de los recursos adecuados asegura que la evaluación del impacto encuentre un lugar apropiado a tiempo, tanto en la política como en el proceso de toma de decisiones, y eleva la calidad de la evaluación.

En España, la producción de algunas fórmulas de evaluación del impacto, ha sido consagrada en el sistema legal durante varios años. El sistema cubría pro-

puestas regulatorias de carácter legislativo y secundario. La Ley del Gobierno 50/1997 establece que el desarrollo de propuestas legislativas y regulatorias debe incluir las denominadas «memorias», que comprenden un informe o estudios sobre la necesidad y la pertinencia de la propuesta, así como un informe económico con los costes estimados (introducido en 2003) y un informe sobre el impacto de género de las medidas. Sin embargo, hasta 2009, cuando el Decreto 1083/2009 estableció un cuerpo integrado para la evaluación del impacto *ex ante*, las memorias no representaban un proceso de evaluación sobre el conjunto del impacto. Por ejemplo, no existían métodos analíticos explícitos y estándar, como la prueba de coste-beneficio. De manera más general, el requisito legal de la producción de los informes era justamente eso: nada se había añadido para especificar qué impacto concreto se debía incluir ni cómo evaluarlo. En otras palabras, no se había dado cuerpo a la ley. Se había dejado a discreción de cada departamento ministerial, cómo efectuar el análisis o cómo presentar los resultados. En consecuencia, las evaluaciones del impacto sobre las iniciativas nacionales no se han producido de manera sistemática, generalmente no hasta las últimas fases de borrador del proceso, y con un distinto grado tanto de calidad como de acabado. En la Administración se reconocía ampliamente que la EIR no funcionaba, en tanto en cuanto los ministerios no tenían claro cómo abordar las evaluaciones del impacto y necesitaban ayuda.

Además de la Ley 50/1997, el Gobierno español ha desarrollado dos instrumentos legales que buscan mejorar la calidad de la regulación. Las Líneas Maestras en Técnica Normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, que radica en mejorar la calidad técnica y lingüística de las normativas. En el contexto de la política de reducción de cargas administrativas en un 30%, el gobierno promulgó el Real Decreto 1083/2009, del 3 de julio, estableciendo un cuerpo integrado y obligatorio de evaluaciones de impacto *ex ante*. El principal objetivo del decreto era hacer que la evaluación de impacto normativo, obligatorio para la Administración central. Las tres memorias características eran ahora partes obligatorias integrales de un único documento. El decreto especifica que el informe EIR debe producirse en paralelo con el borrador de la propuesta. El nuevo sistema entró en vigor el 11 de diciembre de 2009, cuando las citadas nuevas y operativas *Líneas Maestras de EIR* se adoptaron oficialmente.

Incluso aunque el informe de la CORA haga mención al Decreto 1083/2009 y a las *Líneas Maestras de EIR,* y prevea su revisión, vinculada al manual de reducción de cargas, ello ni establece planes para la diseminación de su implementación, ni identifica áreas de oportunidad que mejoren la metodología de EIR (véase la sección «Oportunidades de mejora»).

Ley de Garantía de la Unidad del Mercado

En un estudio publicado en 2012, la AEVAL concluyó que las CC. AA. adaptaban sus marcos regulatorios a la normativa estatal a ritmos diferentes, lo que provocaba

inconsistencias en los criterios para autorizar actividades económicas, y, como consecuencia, para diferenciar requisitos temporales e informativos (AEVAL, 2012).

Una de las propuestas principales de la SSA de la CORA es el proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. El objetivo de esta ley es establecer tanto los principios como las reglas básicas que garanticen la unidad de mercado, y a la vez respetar las competencias normativas de las CC. AA. y de las entidades locales. El proyecto de ley sostiene que debe guiar a un ambiente pro-competitivo que favorezca tanto las inversiones como las economías a escala, liderando ganancias en productividad, empleo y crecimiento, además de beneficiar a los consumidores que tendrán un mejor acceso a bienes y servicios.

El proyecto de ley anticipa el principio de efectividad a lo largo del todo el territorio nacional, lo que concede efectividad a las decisiones administrativas de las autoridades del territorio de origen en todo el conjunto del país, basado en el mutuo reconocimiento y confianza en las autorizaciones concedidas por cualquiera de las autoridades. En la práctica, ello implica que cualquier negocio legalmente establecido y debidamente autorizado, o cualquier bien legalmente producido y comercializado, puede operar y circular a lo largo de todo el territorio nacional sin necesidad de autorizaciones ulteriores ni de tener que cumplir con otras formalidades impuestas por otras autoridades.

Además, el proyecto de ley establece las siguientes obligaciones:

- Creación del Consejo para la Unidad de Mercado para servir como órgano de cooperación administrativa para seguir la implementación de los contenidos de la ley.
- Las autoridades pueden seleccionar si requieren una comunicación previa, en calidad de «declaración responsable» o una autorización administrativa, basada en el interés público a proteger, los requisitos exigidos para proteger el citado interés y la naturaleza de la actividad económica.
- Las autoridades revisarán periódicamente los *stocks* regulatorios para asegurar que no menoscaben la unidad de mercado.
- La promoción del uso voluntario de estándares de calidad en el comercio y en beneficio de los consumidores.
- El establecimiento de plataformas de diálogo entre la Administración central y el sector privado para permitir a la esfera empresarial comunicar los obstáculos a la unidad de mercado.

Simplificación del proceso de apertura (de negocios)

La CORA está presentando un Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización. Su objetivo es apoyar al emprendimiento y a las actividades de negocio, permitiendo su desarrollo, crecimiento e internacionalización, así como a la promoción del emprendimiento y de un clima comercial

favorable, desde las fases de apertura/lanzamiento hasta la consolidación de las iniciativas de negocio.

El Proyecto de Ley contiene diferentes obligaciones para racionalizar procedimientos, tales como:

- La eliminación del requisito del capital mínimo para establecer una sociedad limitada.
- La ampliación del universo de empresas sujeto a «declaraciones responsables», en lugar de las autorizaciones administrativas, por medio del aumento del umbral de 300 a 500 m^2 para las empresas eximidas de la licencia de negocio municipal, y sujetas solo a una «declaración responsable».
- La integración de la Ventanilla Única Empresarial con Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación (PAIT); el Centro de Información y Red de Creación de Empresas CIRCE) –compuesto por los PAIT[3] y los PAIT electrónicos–; y el documento único electrónico (DEU).[4] La CORA propone vincular esas herramientas con los municipios, para que las «declaraciones responsables» puedan ser gestionadas electrónicamente y las entidades locales reflejarlas en un máximo de tres días, de ahí el nombre de la iniciativa Emprende en Tres.[5] Desde julio de 2013, los municipios de Madrid, Gijón (Asturias), Molina de Segura (Murcia), Alameda de la Sagra (Toledo) y Villanueva de Alcardete (Toledo) aplicaban ya este modelo.

En concordancia con la CORA, algunas CC. AA. han anticipado proyectos de ley parecidos. Por ejemplo, el Gobierno de Galicia ha enviado a su Consejo Económico y Social una propuesta de ley sobre el emprendimiento, que sustituye el requisito de una autorización administrativa por una comunicación previa que permita a las empresas de bajo riesgo constituirse/lanzarse en 15 días. Igualmente, la Generalitat Valenciana presentó la Ley 2/2012, de 14 de junio, sobre Medidas Urgentes para el Apoyo de Iniciativas de Negocio, Emprendimiento y Pequeñas y Medianas Empresas, que establece el régimen para solicitar «declaraciones responsables» de apertura.

ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO

El Gobierno español implementó una amplia gama de reformas económicas y estructurales durante las últimas tres décadas, centrándose en la desregula-

[3] La de los PAIT es una red física de ventanilla administrativa única establecida en cooperación con las CC. AA., los municipios, las fundaciones, las cámaras de comercio y las asociaciones profesionales. Además de proporcionar una ventana para iniciar los procedimientos de creación de empresas, también ofrecen servicios de aconsejamiento e información. En julio de 2013, existían 167 PAIT en España.

[4] El DUE consolida 22 formatos de 24 agencias y se gestiona electrónicamente.

[5] Emprende en Tres se regula por el Acuerdo del Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2013.

ción y la liberalización, que han reducido el papel del Gobierno en los mercados. Esas reformas ayudaron a un crecimiento ininterrumpido, de cerca de un 3% anual. La situación cambió dramáticamente con el inicio de la crisis financiera global y, de hecho, España es uno de los países europeos más afectados por la misma.

Como muchos otros países de la OCDE, España se enfrenta ahora al desafío de avanzar en las reformas estructurales para desarrollar nuevas fuentes de crecimiento y atender aspectos subyacentes de débil crecimiento productivo. Sin embargo, el espacio de maniobra es reducido. La política fiscal se encuentra muy agotada y existe necesidad de consolidación, a la vez que la política monetaria no deriva de una elección unilateral dentro del contexto de la unión monetaria de la UE. Por ello, la alternativa consiste en buscar reformas estructurales que puedan tener un impacto significativo sobre una eficiente asignación de recursos que mejore la productividad. En este contexto emergen como opción las políticas de mejor regulación.

España ha basado generalmente su agenda de mejor regulación en la Política de Mejor Regulación de la UE. Sin embargo, España todavía queda por detrás en relación con la adopción de las mejores prácticas europeas. El informe *Doing Business* del Banco Mundial sitúa a España en el puesto 136 de 183 países respecto al indicador de facilidad de procedimientos de apertura de negocios, con diez procesos requeridos para iniciar un negocio, que suponen 28 días e implican un coste del 4,7% de los ingresos per cápita. Ello quiere decir que España es la cuarta por la cola en el contexto de la UE (solo la República Checa, Grecia y Malta tuvieron un *ranking* peor) y muy lejos de la media de la región (World Bank, 2013). Notablemente, la AEVAL alcanzó conclusiones similares en un estudio publicado en 2012, en el que afirmaba que el 50% de los emprendedores piensan en abandonar sus proyectos de negocio dados los requisitos de tiempo y coste de los procedimientos administrativos de apertura (AEVAL, 2012).

Tabla 3.1
Indicadores de apertura de negocios en la Unión Europea

Indicador	Peor actuación regional	Mejor actuación regional	Media regional	España
Procedimientos (número)	11 (Malta)	2 (Eslovenia)	6	10
Tiempo (días)	40 (Malta)	4 (Bélgica)	14	28
Coste (% de ingreso per cápita)	20,5 (Grecia)	0 (Eslovenia)	4,9	4,7

Fuente: World Bank (2013), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises, Regional Profile: European Union*, 10th edition, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC, <www.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Profiles/Regional/DB2013/DB13-European-Union.pdf>.

Igualmente, España se queda atrás respecto al indicador de las cargas administrativas para la apertura de negocios en el Índice de Regulación de Productos de Mercado de la OCDE. En la medición de 2008, España alcanzó el valor de 2,33, muy por debajo de la media de la UE15 de 1,42.[6]

Estos fallos han supuesto un incentivo para escalar en el orden de prioridades de la agenda del gobierno, la mejor regulación, tal y como se ha evidenciado en las recientes e importantes iniciativas para fortalecer programas orientados a la reducción de cargas administrativas para empresas y el refuerzo del impacto de la evaluación de las nuevas normativas, así como las decisiones tomadas por las CC. AA. para fortalecer la gestión regulatoria. Igualmente, el hecho de que un capítulo de la CORA esté dedicado a la simplificación y a las reformas administrativas demuestra el apoyo político para profundizar en esta agenda.

España es un país relativamente recién llegado a la agenda de la mejor regulación, al comenzar a finales de los años 1990 con programas de simplificación administrativa. Desde entonces, el impulso ha crecido y se ha afrontado una más amplia gama de asuntos, incluyendo la evaluación del impacto. Los diferentes niveles de Gobierno son ahora conscientes de los principios para una mejor regulación, y han comenzado a integrar una agenda más amplia con una tradición desde antiguo de simplificación administrativa (OCDE, 2010a).

[6] La escala de indicadores es 0-6, desde el menos al más restrictivo. Para obtener más información sobre indicadores PMR (Políticas de Mejor Regulación), véase www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofproductmarketregulationpmr.htm.

Tabla 3.2
Hitos clave en el desarrollo de las políticas de mejor regulación en España

1999	Programa de Simplificación Administrativa (liderado por la Comisión Interministerial de Simplificación).
2005	Programa Nacional de Reformas, siguiendo la Estrategia de Reforma de 2005: se estableció el conjunto de objetivos de la reforma, dentro de las iniciativas sobre mejor regulación por desarrollar.
2007	Ley 11/2007 de 22 de junio sobre el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
2008	– Plan de Acción para la reducción de las cargas administrativas. – Dos acuerdos del Consejo de Ministros sobre actuaciones por la vía rápida para disminuir las cargas administrativas. – Acuerdo con la CC. AA. de Cantabria.
2009	– Acuerdos adicionales del Consejo de Ministros sobre actuaciones por la vía rápida para disminuir las cargas administrativas. – Acuerdo con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). – Acuerdo con el Consejo Principal de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEOE-CEPYME). – Acuerdo con las CC. AA. y los municipios para un método común de implementación del MCE. – Real Decreto sobre EIR (1083/2009 de 3 de julio) estableciendo un cuerpo integrado y obligatorio de evaluaciones del impacto *ex ante*.
2010	– *Líneas Maestras de EIR*. – Culminación de la medición de más de 300 obligaciones de información procedentes de seis áreas prioritarias incluidas en el Plan de Acción. – Renovación de los Acuerdos con el Consejo Principal de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEOE-CEPYME).
2012	Ley 12/2012 de 26 de diciembre sobre Medidas Urgentes para la Liberalización del Comercio y Servicios Específicos (que eliminaba la licencia municipal *ex ante* para negocios comerciales de pequeño riesgo establecidos en locales de menos de 300 m^2).
2013	Programa de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA), que incluye propuestas de promulgar leyes sobre unidad del mercado, emprendimiento y transparencia, entre otras.

Fuente: OCDE (2010), *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, París, pp. 41-42, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095076-en>.

Como en muchos otros países europeos, el gobierno en línea se ha ampliado significativamente dentro de la administración, y haciéndolo ha ayudado a apoyar ciertos aspectos de la Mejor Regulación.

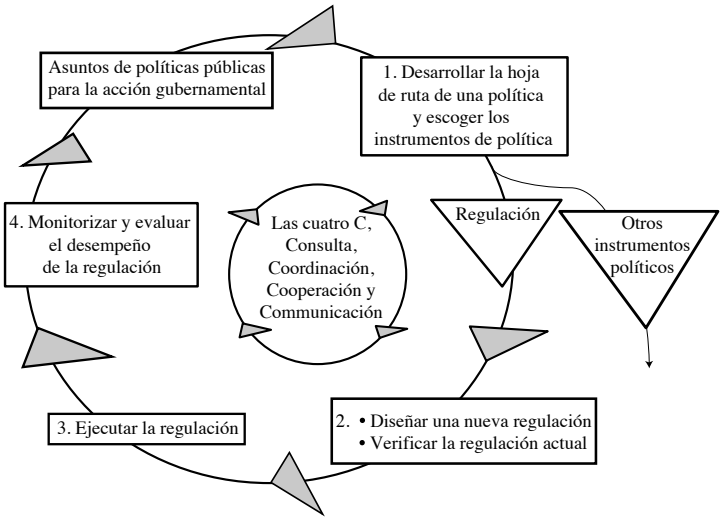
En noviembre de 2006, en el marco de su estrategia de crecimiento y empleo y de la iniciativa «Legislando Mejor», la Comisión Europea propuso un programa para reducir las cargas administrativas creadas por la regulación. El Consejo Europeo de primavera de 2007 propuso el objetivo de reducción del 25% a

lograrse como máximo en 2012. España fue capaz de lograr el objetivo y, según sus propias cuentas, alcanzó una disminución del 30% a finales de 2012.

A pesar de todo este progreso, la Administración española todavía necesita asimilar la cultura de la mejor regulación, yendo más allá del enfoque de las reglas aisladas sobre simplificación y buscando un modelo de gobernanza regulatoria más comprehensivo. El desafío esencial para la efectiva gobernanza regulatoria implica la coordinación de las decisiones regulatorias desde el diseño y el desarrollo de las regulaciones hasta su implementación y obligatoriedad, cerrando el círculo con la monitorización y la evaluación, las cuales informan sobre el desarrollo de las nuevas regulaciones y sobre el ajuste de las existentes, tal y como se muestra en el ciclo de gobernanza regulatoria (Figura 3.1) (OCDE, 2011: 74).

En 2010, la OCDE recomendó a España la adopción de un enfoque de gobernanza regulatoria en su informe sobre las series de *Mejor Regulación en Europa*. Como será discutido en esta sección, muchas de esas recomendaciones no han sido puestas en marcha todavía. De ahí que la CORA representa una oportunidad de avanzar en esta agenda apuntando a los fallos que las reformas previas no han sido capaces de solventar. La simplificación de las formalidades para los ciudadanos y empresas es un buen punto de partida, pero para acercarse a las mejores prácticas, España necesita ir más allá en el uso sistemático de herramientas para apoyar la toma de decisiones basada en evidencias y en el diseño de sus estructuras de gobernanza regulatoria

Figura 3.1
El ciclo de la gobernanza regulatoria



Fuente: OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París, p. 76, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

Amoldando un enfoque de gobernanza regulatoria

A pesar de que algunas de esas reformas siguen las buenas prácticas de los países de la OCDE, es importante considerar cómo podrían funcionar en España, teniendo en cuenta las particulares características de su sistema regulatorio, sus instituciones y su cultura administrativa. En algunos casos, la lógica de avanzar en reformas específicas no está clara y no obedece a la necesidad de crear un sistema de gobernanza regulatoria más comprehensivo.

El ciclo de la gobernanza regulatoria (Figura 3.1) implica políticas y prácticas sistemáticas para profundizar en la toma de decisiones basada en la evidencia; considerar instrumentos alternativos de política (no solo regulaciones), como soluciones potenciales a un problema de política pública; supervisar la implementación y evaluar los resultados de las soluciones escogidas. El concepto e imagen del ciclo puede servir como punto de partida para la reflexión sobre las necesidades de profundización en la gobernanza regulatoria. Es posible que estén funcionando programas o instituciones específicos, pero es necesario considerar cómo se conectan con las distintas fases del ciclo y en cuáles de las mismas pueden encontrarse las principales oportunidades; además, cómo incorporar este enfoque integral en las diferentes agencias con competencias regulatorias.

La mejor regulación va más allá del concepto de simplificación administrativa incorporado a la mayor parte de las iniciativas de la CORA. De hecho, la noción sobre la política de mejor regulación varía según los países. En uno de los extremos, la mejor regulación puede entenderse como limitada a poco más que la minimización de los costes administrativos y de las cargas impuestas a las empresas por las normativas; y por el otro extremo, puede ser entendida como parte integral de la reforma de la economía, incluyendo cuestiones esenciales como el papel económico del Estado y los objetivos de políticas públicas que la regulación pretende alcanzar. Existe margen para que la CORA avance desde un reducido enfoque fundamentado en la minimización de los costes administrativos impuestos por las regulaciones sobre los ciudadanos y las empresas, hacia uno más ambicioso donde la mejor regulación sea parte integral de la reforma estructural y la formulación de políticas basadas en pruebas.

La política de mejor regulación necesita apuntar a dos dimensiones de la actividad regulatoria: debe establecer o reformar la estimación regulatoria de las nuevas normativas (concepto de flujo) y proponer la reforma de las normativas existentes (concepto de *stock*). La CORA se concentra mucho en el *stock* regulatorio, pero no sugiere amplias mejoras en el sistema de control de la regulación de flujos. De hecho, la mejora de la implementación de las herramientas de control de flujos, tales como la consulta y la EIR, fueron identificadas como oportunidades importantes en el informe *Better Regulation in Europe: Spain* (OCDE, 2010a). La mejora de esos controles podría complementar la simplificación y la revisión de

las medidas propuestas por la CORA y permitirles tener un efecto duradero, ya que de otra manera cualquier ganancia obtenida de la simplificación podría revertirse fácilmente como consecuencia de futuras actividades regulatorias.

Además, apuntar a las debilidades del sistema de control del flujo de las regulaciones es mucho más importante que otras de las medidas propuestas por la CORA que parecen no tener excesiva consistencia racional (por ejemplo, la política de «una dentro/una fuera»). La CORA podría anticipar decisiones específicas adicionales de cara a una fase importante del ciclo de gobernanza regulatoria. Además, junto a iniciativas muy específicas (por ejemplo, sobre inspecciones laborales y de la seguridad social), la mejora de la obligatoriedad regulatoria y de la inspección no supone una prioridad comprehensiva de la CORA. Dicho esto, es justo reconocer que la Ley sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado; y el proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización contienen iniciativas que pretenden modernizar las regulaciones y crear un ambiente más favorable para los negocios en España, tal y como se describirá en las páginas siguientes.

Consulta regulatoria

La obligación de consultar durante el proceso de elaboración de regulaciones está anclada en la Constitución y apoyada por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, sobre el Gobierno. Este artículo ordena una audiencia pública sobre el instrumento regulatorio o reglamento, una vez que se elabora el texto. La audiencia pública debe durar un tiempo razonable, nunca menos de 15 días laborables y debe ser desarrollada directamente con la participación de los actores interesados o a través de grupos o asociaciones que los representen. Además, este artículo establece que bajo situaciones excepcionales y en circunstancias justificadas, la duración de la audiencia pública puede reducirse a siete días laborables o no llegar a desarrollarse (basado en circunstancias de interés público). Finalmente, sostiene que el proceso específico para desarrollar una consulta debe ser justificado por la agencia encargada.

El Consejo de Estado verifica que en la preparación de las regulaciones se hayan tomado en cuenta los requisitos legales. Informa sobre la precisión y la pertinencia de la consulta desarrollada. Específicamente, evalúa si la ronda de consultas consistió en un mero ejercicio burocrático o si los agentes recibieron la documentación pertinente y adecuada sobre los antecedentes. Se pueden plantear recursos si la consulta no es llevada a cabo, en tanto en cuanto la ausencia de consulta es considerada como una falta esencial para la justicia administrativa.

El informe *Better Regulation in Europe: Spain* (OCDE, 2010a) concluyó que, en la práctica, se utiliza, una amplia gama de procesos específicos para la consulta pública, como la noticia y el comentario, la consulta en línea, apoyándose

en el Comité Económico y Social de España, la consulta a través de grupos organizados y por canales informales. Sin embargo, también se encontraron diferentes debilidades que no se atendieron y sobre las que la CORA debería incorporar líneas específicas de actuación:

- No existe requisito legal general y explícito para consultar sobre propuestas legislativas (por ejemplo, leyes primarias). Usualmente, el Consejo de Ministros decide sobre la extensión y el calendario de la consulta pública de manera *ad hoc*.
- Las prácticas difieren y no son ni consistentes ni estándares dentro del Gobierno. Los acuerdos específicos se dejan a discreción de los propios ministerios.
- La fase en la que la consulta está prevista puede no ser la más adecuada. El artículo 24 de la Ley 50/1997 ordena audiencias públicas una vez que el borrador ha sido elaborado. Ello supone dos problemas. Primero, la consulta tiene lugar una vez que existe una obligación sobre una opción regulatoria, puesto que el borrador ya se ha elaborado y solo podrá haber un escaso margen (o ninguno) para considerar soluciones no regulatorias o de mercado. Segundo, incluso dentro de la elección de la solución regulatoria puede haber poco espacio para el ajuste en esta fase, ya que pueden existir obligaciones sobre instrumentos de política específica, requisitos y prohibiciones. Una manera de evaluar la incidencia de esta cuestión consiste en analizar hasta qué punto las propuestas del texto se modifican significativamente tras la consulta.
- Por lo general, las contribuciones de las consultas no se publican y no se proporciona retroalimentación a los participantes.

Una práctica que ha probado su eficacia en otros países de la OCDE para sistematizar y estandarizar la consulta radica en emitir líneas maestras con requisitos específicos como cuándo tendrá lugar la consulta, su duración, metodologías, procedimientos y qué retroalimentación será proporcionada a los participantes (véase el Cuadro 3.2 sobre el caso de Reino Unido). La CORA podría proponer la producción de unas líneas maestras para la consulta como fórmula para asegurar *ex ante* la toma en consideración de alternativas a los instrumentos regulatorios y para prevenir que se convierta en un mero requisito burocrático. Además, un proceso más sistemático para la consulta regulatoria sería integrado en otras iniciativas de la CORA para profundizar en transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto.

Cuadro 3.2
Principios de consulta aplicados en Reino Unido

En Reino Unido, el Gobierno está mejorando la forma de sus consultas por medio de la adopción de un enfoque más proporcionado y orientado, por lo que el tipo y el grado de involucración son proporcionales al impacto potencial de la propuesta. Se pone énfasis en el entendimiento de los efectos de la propuesta y se enfoca hacia el involucramiento real de los grupos clave en lugar de seguir un proceso establecido. El Código de Prácticas de Consulta establece siete criterios:

- Momento: la consulta formal debe tener lugar en una fase en la que exista margen para influir en el resultado político.
- Duración: la consulta debe durar normalmente al menos 12 semanas, teniendo en consideración lapsos superiores de tiempo cuando fuera posible y apropiado.
- Claridad y margen de impacto: los documentos de la consulta deben clarificar el proceso, lo que se propone, su ámbito de influencia, y los costes y beneficios esperados de las propuestas.
- Accesibilidad: las sesiones de la consulta deben diseñarse para ser accesibles y claramente orientadas a aquellas personas a las que se pretende involucrar.
- Cargas: reducir las cargas de la consulta al mínimo posible resulta esencial si se pretende que las consultas sean efectivas y que los consultados participen activamente de las mismas.
- Responsabilidad: las respuestas de la consulta deben analizarse con detenimiento y debe proporcionarse una clara retroalimentación a los participantes de la consulta.
- Capacidad: los funcionarios que realizan la consulta deben solicitar orientación acerca de cómo dirigir un ejercicio de consulta y compartir lo aprendido de la experiencia.

Fuente: Cabinet Office (2012), «Consultation Principles», Cabinet Office, London, <www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/consultation-principles-guidance>.

Evaluación del Impacto Regulatorio (EIR)

El Real Decreto 1089/2009, de 3 de julio, que establecía un cuerpo integrado y obligatorio de evaluación *ex ante* del impacto, supuso una mejora significativa sobre el modelo previo de «memorias». Promovía un enfoque más integrado, en el que debía resaltarse el impacto económico de las regulaciones y existía un vínculo con una metodología simplificada sobre medidas de cargas administrativas. En la línea de las mejores prácticas de la OCDE, se permite a los reguladores concentrar sus recursos en las regulaciones de alto impacto, permitiendo un análisis simplificado de las regulaciones de bajo impacto. Además, las Líneas Maestras de la EIR (Cuadro 3.3) representan un punto de referencia que puede afrontarse con actividades de control y monitorización, y establecer las bases para una evaluación sistemática *ex post*. En términos de establecimiento institu-

cional, el Real Decreto concedía al Ministerio de la Presidencia las funciones de coordinación, promoción y monitorización del desarrollo, si bien esto ha cambiado recientemente y las funciones han sido transferidas a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (SEAP) del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP, esta cuestión se apunta en la siguiente sección).

Cuadro 3.3
Las Líneas Maestras de la *EIR* de 2010

Las líneas maestras especifican que cada memoria integrada debe incluir, al menos, los siguientes elementos:

- La racionalidad y oportunidad de la propuesta, sus motivos y objetivos.
- Una descripción de los contenidos de la propuesta.
- Las alternativas consideradas (incluida la opción de «no actuar»).
- Un análisis legal, que incluye una lista detallada de todas las leyes derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva normativa.
- Un resumen de las fases seguidas en el procedimiento, incluidas la consulta y las audiencias.
- El análisis del ajuste de la normativa propuesta en relación con el orden de distribución de poderes (el efecto de la normativa en las competencias entre los distintos niveles de Gobierno).
- La necesidad de considerar la legislación europea.
- Los impactos económicos y presupuestarios, incluidos el impacto en los sectores, grupos o actores afectados por la norma, así como el efecto en la competencia, además de la detección y la medida de las cargas administrativas.
- La evaluación del impacto de género.

El memorándum debe contener también cualquier otro apartado que se considere como relevante según la autoridad proponente, con especial atención a los impactos social y ambiental, así como a los efectos concernientes a la igualdad de oportunidades, la no discriminación y el acceso universal de las personas disminuidas. La Administración proponente tiene completa discreción para decidir si añadir esta sección o qué incluir en la misma.

El Decreto 1083/2009 incluye la posibilidad de emitir una memoria abreviada cuando los impactos de la propuesta no son considerados como sustantivos. Las líneas maestras especifican la necesidad de justificar por qué se recurre a la memoria abreviada e indicar cuál sería la información esencial que debería presentarse en cualquier caso.

Fuente: OCDE (2010), *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, París, pp. 93-94, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095076-en>.

La CORA podrá haber anticipado medidas específicas para la amplia implementación de las obligaciones del Real Decreto y apuntar áreas de oportunidad todavía existentes, como:

- No existen provisiones formales sobre la calidad del control ni el apoyo efectivo (por ejemplo, capacidad de construcción), para los funcionarios sobre lo que necesitan hacer. Esas funciones son ahora responsabilidad de la SEAP.
- A pesar de que las nuevas líneas maestras enfatizan en impactos económicos (por ejemplo, en precios, empleo, pequeñas y medianas empresas, competencia) y miden cargas administrativas, la EIR es relativamente pequeña. Las líneas maestras no proporcionan orientación sobre la recogida de datos y la evaluación de metodologías como el análisis coste-beneficio, la medida de los costes de cumplimiento e incumplimiento, el análisis de riesgo o el impacto ambiental.
- La función de cuestionamiento de la EIR debe ser definida claramente y el margen de la revisión de la SEAP, definirse. Conocer las cifras sobre cómo muchas RIA son desafiadas por la SEAP sería ilustrativo para conocer con qué eficacia asume esta función. Además, el estricto escrutinio de las iniciativas legislativas desarrolladas por la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSES), debe coordinarse con la función de cuestionamiento ejercida por la SEAP.[7]
- Las líneas maestras no explican los diferentes estadios a través de los cuales la EIR y el proyecto de propuesta regulatoria deben pasar antes de llegar al Consejo de Ministros.
- No hay sistema para evaluar periódicamente el cumplimiento de los requisitos de la EIR y la actuación de la SEAP en relación con la función de cuestionamiento.

La CORA podría mejorar significativamente su contribución a una mejor gobernanza regulatoria elevando en la escala el modelo de la EIR y profundizando en la cultura de la evaluación *ex ante* en las fases iniciales del proceso de decisión política. Además, promocionar el modelo de la EIR abriría la vía para usar esta herramienta *ex post* con el fin de evaluar los efectos de las regulaciones. Se han hecho esfuerzos en el pasado para imbuir de una cultura de la evaluación a la Administración pública, por ejemplo, a través de la constitución de la AEVAL en 2007, si bien en la actualidad esta agencia no está jugando un papel prominente en el proceso de toma de decisiones. Medidas como ofrecer apoyo político en un órgano central para desafiar la calidad de la EIR y evaluar el cumplimiento general con este instrumento puede ayudar a establecer eventualmente la evaluación como parte de la rutina del proceso de formulación de políticas.

[7] Las reglas de escrutinio de la CGSES se establecen por las *Instrucciones para los Archivos Procesales de los Órganos Colegiados de Gobierno*, aprobada por el Consejo de Ministros el 26 de junio de 1996.

Gestión del stock *regulatorio: el caso del Plan de Racionalización Normativa*

La práctica de los países de la OCDE sugiere que las revisiones regulatorias en relación con un amplio *stock* regulatorio corren el riesgo de convertirse en ejercicios desestructurados, en caso de no ser gestionadas adecuadamente. Existen cuestiones institucionales, políticas y de gobierno, así como operativas, organizacionales y metodológicas a tener en cuenta.

La experiencia de los países de la OCDE, con revisiones comprehensivas aplicadas a las regulaciones empresariales, indica que existen diferentes enfoques en relación con la organización y la metodología de los procesos de revisión. A pesar de ello, es posible inducir algunos principios generales y buenas prácticas. La OCDE ha documentado alguna de esas prácticas listadas en el cuadro 3.4, durante el proceso de cooperación con la Secretaría de Economía de México para ayudarle a liderar la revisión regulatoria.

Cuadro 3.4
Buenas prácticas en el desarrollo de amplias revisiones del *stock* regulatorio

1. Mantener un elevado nivel de apoyo político es clave para asegurar el éxito de la revisión:

   Un órgano gubernamental esencial debe liderar la reforma, con un enfoque de arriba hacia abajo, para ayudar a minimizar la resistencia desde diferentes sectores. Los altos cargos deben apoyar el proceso con legitimación presidencial o del primer ministro.

2. Vinculación con los reguladores para mantener el impulso de la reforma:

   La estrategia requiere una comunicación cercana y continua con los ministerios y agencias responsables de hacer cumplir la regulación. También se buscan incentivos y facilidades para motivarles a ser proactivos, además de capacitación y asesoramiento. Denunciar e informar sobre los progresos a los altos cargos puede también ser útil.

3. Involucrar a empresas y otros actores:

   La consulta y la participación de los actores tiene múltiples efectos positivos para la revisión: la participación de empresas y ciudadanos proporciona entradas útiles para las revisiones de expertos, ayudando a definir los objetivos, asegurando que las regulaciones de mayor carga administrativa son abordadas –no solo las más accesibles–, actuando como verificación de intereses establecidos, y evitando la utilización partidista regulatoria.

4. Asociación con el Congreso y los legisladores:

   Involucrar a los legisladores ayuda a hacer pasar enmiendas a través del Parlamento. Para que el ejercicio tenga un impacto económico significativo, debe incluir no solo legislación secundaria, sino también legislación primaria y política.

5. Planificación, organización y criterios guía para la revisión:

   La planificación y la organización cuidadosas son claves para el éxito. Se requieren objetivos claros, responsabilidad y puntualidad, especialmente ya que el proceso puede también extenderse por más de un año. Los criterios utilizados por los países de la OCDE incluyen la compatibilidad con los estándares internacionales, el análisis coste-beneficio, la evaluación de cargas administrativas para empresas, la identificación de justificaciones legales, así como de cualquier duplicidad con las legislaciones subestatales, evaluación de riesgos y actualizaciones legales en el pasado. Debe hacerse notar que el efecto «guillotina» implica el riesgo de eliminar regulaciones que puedan, de hecho, servir al interés público.[1] La planificación del proceso debe incluir la anticipación de remedios para corregir los errores realizados.

6. Las revisiones legislativas se organizan en fases:

   Esas fases suelen incluir la identificación de las actuales leyes y regulaciones (*stock*), su clasificación si fuera necesario, y la codificación o simplificación de las mismas.

7. Capacitación y asesoramiento:

   Resulta esencial producir Líneas Maestras, Informes o Manuales, así como formación y otras actividades de capacitación para los ministerios y las agencias, incluyendo el apoyo de expertos, con el fin de ayudar a lograr resultados exitosos. El organismo central debe facilitar el trabajo de los ministerios y ayudarles a adoptar un enfoque proactivo en el desarrollo de las revisiones.

8. Midiendo los beneficios económicos:

   Resulta útil guiar y justificar reformas ulteriores y generar impulso para realizar revisiones en profundidad. El Modelo de Costes Estándar (MCE), por ejemplo, resulta útil para definir los beneficios de la simplificación en términos monetarios.

9. Comunicar a la opinión pública:

   Una estrategia de comunicación bien articulada mantiene a los agentes y a la opinión pública informados de la revisión, y por ello genera apoyo para mantener un esfuerzo duradero.

10. Tomar decisiones preventivas respecto al flujo regulatorio y concebir depuraciones regulares con revisiones periódicas:

    Una revisión del *stock* regulatorio debe acompañarse de controles estrictos respecto al flujo de nuevos proyectos de ley para evitar la reconstrucción del *stock*. Esta estrategia supone establecer o mejorar el sistema de revisión *ex ante*. Además, las revisiones normativas no son ejercicios excepcionales, sino que deben ser desarrolladas periódicamente y anclarse en reformas previas.

Nota: 1. Una variante de las revisiones del *stock* regulatorio es la «guillotina», que anula las regulaciones que no hubieran sido formalmente registradas antes de una cierta fecha.

El informe de la CORA no proporciona demasiada información sobre cómo se gestionan esas cuestiones y quizá no sea el medio adecuado para hacerlo, dada su naturaleza estratégica. Sin embargo, es importante que la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes insista en estas cuestiones con mayor profundidad dentro de los programas que desarrolla. Dado que esos programas todavía están en curso, resulta difícil evaluar hasta qué punto el proyecto cumple los criterios listados en el cuadro 3.4, si bien un análisis preliminar sugiere las siguientes fortalezas y oportunidades:

- Fortalezas:
  1. El mantenimiento de un elevado nivel de apoyo político resulta clave para asegurar el éxito de la revisión:

     El proyecto se incluye con cierta relevancia en el informe de la CORA, que habla de la responsabilidad política de desarrollarlo. Además, la revisión es obligatoria según la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. El hecho de que el órgano encargado esté en el corazón del gobierno –Ministerio de la Presidencia– también demuestra el apoyo político al más alto nivel y concede autoridad a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes para pedir la participación de un listado de ministerios y agencias.
  2. La medición de los beneficios económicos:

     La experiencia que España ha ganado en el desarrollo y la aplicación de un método simplificado para medir las cargas administrativas será útil para cuantificar los beneficios económicos y el ahorro derivados de la consolidación, eliminación y reestructuración regulatoria.

- Oportunidades:
  1. Vinculación con los legisladores para mantener impulso para la reforma:

     El ejercicio, al menos en sus primeras fases, parece estar altamente descentralizado, permitiendo alinear a los ministerios para realizar su propio análisis sobre los *stocks* regulatorios. La experiencia internacional sugiere que los ministerios alineados normalmente no son muy proactivos en las primeras fases de las revisiones, con lo que sus propuestas para eliminar o simplificar legislación no suelen ser muy ambiciosas. Por ello, es importante que el órgano encargado proporcione incentivos para que los sucesivos ministerios reflexionen seriamente sobre las normativas significativas que pueden ser eliminadas o simplificadas, y no solo acerca de aquellas normas claramente desfasadas y ya no vinculantes (maduras).
  2. Involucración de las empresas y otros agentes:

     A pesar de que el informe de la CORA se realizó en el marco de un amplio proceso de consulta, es importante que la revisión normativa sea apoyada por los grupos empresariales y otros agentes en diferentes fases. La participación ciudadana funciona como mecanismo de control sobre

los ministerios, motivándoles para alcanzar sus objetivos y evitar la «fatiga de las reformas». Además, guía los esfuerzos de los ministerios involucrados para concentrarse en normativas con muchas cargas según la perspectiva de los ciudadanos o/y las empresas. El Gobierno de España ya ha hecho uso de las contribuciones de los agentes para guiar sus políticas. Por ejemplo, durante el proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, una encuesta de la CEOE fue tenida en cuenta para identificar y señalar los obstáculos al Mercado Único derivados de los diferentes instrumentos legales existentes en las CC. AA. Igualmente, el gobierno está desarrollando, bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Competitividad, un programa para simplificar la legislación. La participación de diferentes agentes ha sido decisiva para analizar 5.800 normas y localizar 2.700 leyes estatales y regionales que afectan a la unidad de mercado. Además, los cuestionarios están siendo enviados a todas las empresas y asociaciones sectoriales para continuar con la identificación de obstáculos regulatorios. La revisión normativa se beneficiaría enormemente de un enfoque participativo similar.

3. Vinculación con congresistas y legisladores:

   La Ley de Transparencia es la principal base legal del proceso de revisión. El Congreso la aprobó para fortalecer el respaldo legal de la iniciativa. Su involucración continua es una obligación, ya que será requerida para aprobar otras leyes, como aquella que obliga al Gobierno a consolidar normativas u otras para implementar recomendaciones derivadas del proceso de revisión.

4. Planificación, organización y criterios básicos para la revisión:

   El informe de la CORA no describe cómo debe organizarse la revisión, qué fases debe seguir o qué criterios deben usarse para la evaluación regulativa (por ejemplo, análisis coste-beneficio, justificación legal, duplicidades). Para el éxito de la iniciativa, la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes tendrá que ser más específica en estas cuestiones, los hitos principales y el cronograma de la revisión. De hecho, la Ley sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece que la Secretaría de Estado prepare un Programa sobre la Calidad Normativa y Simplificación. Este documento abre una oportunidad para definir la organización y los hitos de la revisión.

5. Las revisiones normativas organizadas por fases:

   El Gobierno de España se ha concienciado sobre la identificación del *stock* regulatorio (5.800 normas en 28 sectores económicos). La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado establece un procedimiento en el que deben ser examinados los instrumentos legales (anualmente dentro de las conferencias sectoriales) y los mecanismos para eliminar obstáculos, que será más ampliamente desarrollado por el Programa de Calidad Normativa y Simplificación derivado de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

6. Formación en Capacitación y Asesoramiento:

   La CORA no anticipa actividades específicas de formación o capacitación para guiar y apoyar a los empleados públicos de los diferentes ministerios que estarán a cargo de la ejecución de los procesos de revisión. Los programas a desarrollarse por la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes deben incluir actividades de asesoramiento, ya que la falta de capacidad puede convertirse en un serio obstáculo para el éxito del ejercicio.

7. Tomar decisiones preventivas sobre el flujo regulativo y vislumbrar depuraciones derivadas de revisiones periódicas:

   Como fue mencionado en la sección anterior, el sistema español de la EIR tiene algunas debilidades que deben solventarse para garantizar el efecto a largo plazo derivado de la revisión normativa.

Simplificación e iniciativas de gobierno en línea

Los esfuerzos de simplificación administrativa pueden incluir legislación primaria y secundaria. Los países de la OCDE han confiado en diferentes técnicas para implementar la simplificación regulatoria como (OCDE, 2006):

- Eliminación de la legislación/regulación existente.
- Cambio de la legislación/regulación para facilitar el cumplimiento:
  - Compilar diversas leyes en una única para simplificar la comunicación.
  - Minimizar los requisitos impuestos a las empresas.
  - Simplificar los procesos administrativos (por ejemplo, el proceso de registro de empresas).
  - Minimizar el número de empresas afectadas por la legislación (incrementando los umbrales, excluyendo sectores, etc.).
- Armonización de las obligaciones de provisión de información (entre las distintas autoridades o dentro de los ministerios).
- Intercambio de datos: dar acceso a datos fiables, compartiendo de manera óptima con el sector público, basándose en el consentimiento del usuario y con propósitos legítimos.
- Enfoques basados en el riesgo: esta técnica permite enfocar sobre los recursos de los reguladores en aquellas áreas donde los riesgos para la sociedad son mayores, simplificando los requisitos para la autorización en los sectores de menor riesgo.
- Solución de diferentes formalidades a través de la «ventanilla única administrativa».

Las diferentes iniciativas de simplificación presentes en la CORA hacen uso de esas técnicas y, en muchos casos, incorporan el uso de herramientas de gobierno en línea para incrementar la eficacia y minimizar las cargas administrativas para empresas y ciudadanos (Tabla 3.3). La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, por ejemplo, ordena revisiones periódicas del *stock* regulatorio para eliminar barreras a la unidad de mercado y, al hacerlo, liderar la eliminación de legislación innecesaria. Armoniza las definiciones y los requisitos de comunicaciones previas, «declaraciones responsables» y autorizaciones administrativas, y promueve un enfoque basado en el riesgo para determinar cuándo las últimas pueden ser explícitamente requeridas. Además, reduce los requisitos impuestos a las empresas aplicando el principio de efectividad a través del territorio nacional para autorizaciones emitidas por cualquier autoridad. Un esquema similar, denominado «autorización de empresa móvil», se utiliza en la Columbia Británica (Canadá, cuadro 3.5). Australia se ha esforzado también en esta cuestión armonizando los requisitos regulatorios e introduciendo el reconocimiento mutuo entre Estados subnacionales. La agenda del COAG ha privilegiado, en particular, los productos estándar, la seguridad de los productos y el mutuo reconocimiento de cualificaciones profesionales y de sistemas de autorización de comercio nacional.

Cuadro 3.5
Autorización de Empresa Móvil (Columbia Británica, Canadá)

La Autorización de Empresa Móvil (MBL) constituye un buen ejemplo de coordinación entre los gobiernos locales y el provincial de Columbia Británica (BC). Elimina el requisito de tener una autorización específica para cada municipio en el que opera la empresa. A cambio, una empresa puede obtener una licencia que le permita operar en cualquier jurisdicción de la provincia. Un proyecto piloto fue implementado en 2008 en la región de Okanagan-Similkameen. En el mismo, las empresas móviles podían comprar una MBL desde su propio municipio por 150 USD, además de su licencia de empresa básica. Esta MBL permitía a la empresa trabajar en los 17 municipios participantes. El gobierno provincial juega un papel de apoyo ofreciendo asistencia, análisis de opciones y apoyo IT.

Tras el programa piloto, las empresas informaron que la MBL era efectiva en términos de coste, así como conveniente, y los municipios expusieron que se habían incrementado los ingresos. De hecho, hubo un significativo incremento de ingresos de más de 148.000 USD en un año. Existen también importantes evidencias de que el cumplimiento se incrementó durante el programa. En el Distrito de la Región Capital, el número de partes contratantes autorizadas aumentó en un 20% anual durante el año siguiente al establecimiento de las autorizaciones. Según la encuesta de la Federación

Canadiense de Empresas Independientes, el 41% de las empresas de la zona informó que la MBL había tenido un impacto «muy positivo» en el clima empresarial, mientras que el 26% de las mismas arguyó «algún tipo de impacto positivo».

Fuente: García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), «Successful practices and policies to promote regulatory reform and entrepreneurship at the sub-national level», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, OECD Publishing, París, p. 34, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmh2r7qpstj-en>.

Tabla 3.3
Técnicas de simplificación aplicadas a las iniciativas de la CORA

Iniciativa	Eliminación de la legislación existente	Cambio de la legislación para facilitar cumplimiento	Armonización de las obligaciones de proporcionar información	Intercambio de datos	Enfoques basados en el riesgo	Ventanillas únicas
Revisión normativa y codificación	X	X				
Reforma de las normas administrativas		X				
Manual de reducción de cargas	X	X				
Ley de Garantía de la Unidad de Mercado	X	X	X	X	X	
Simplificación de apertura		X		X	X	X
Fechas de inicio comunes		X				
Uno dentro -uno fuera	X					
Punto de Acceso General (PAG)				X		X
Formalidades ambientales		X			X	
Ventanilla Única para Comercio Exterior				X		X
Plataforma de Intercambio de Datos				X		
Procesos impositivos		X		X		

La simplificación de los procedimientos de apertura supone otro buen ejemplo. El proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización incrementa el umbral (en término de metros cuadrados y de actividades específicas) para aplicar el modelo simplificado de la «declaración responsable», en lugar de requerir una autorización administrativa explícita. Esta práctica también supone la implementación de un enfoque basado en el riesgo de la definición de las actividades objeto de este régimen simplificado. Además, la iniciativa confía ciegamente en las herramientas del gobierno en línea (por ejemplo, la Ventanilla Única Empresarial (VUE)) y otras ventanillas únicas (por ejemplo los PAIT y el PAIT virtual). Integrar la VUE y el PAIT y articular el proyecto Emprende en Tres aborda directamente la queja del sector empresarial que señala que la proliferación de las denominadas ventanillas únicas lleva a confusión, ya que en ocasiones proporcionan información contradictoria y entorpecen la transparencia regulatoria. Esa debe ser la razón por la que el 72,2% de los emprendedores prefiere cumplir con los requisitos administrativos en persona (AEVAL, 2012). De ahí que una ventanilla única real, centralizadora de la información regulatoria, puede ser útil para avanzar en la certeza normativa.

La simplificación lleva no solo al ahorro en términos de cargas administrativas para empresas y ciudadanos, sino también a evitar los costes de oportunidad. En otras palabras, la simplificación libera recursos antes usados para dirigir los requisitos administrativos que ahora pueden dedicarse a actividades productivas, como la mejora en capacidades, la de la cadena de suministro, la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad Total, o el refinamiento de la GRH, entre otros. Esto es particularmente importante para las pequeñas y medianas empresas, ya que no tienen muchos recursos para dedicar a los requisitos administrativos.

Como se mencionó previamente, las iniciativas de simplificación de la CORA siguen las buenas prácticas de la OCDE y los estándares de la UE, pero el desafío es hacer efectivo el enfoque del gobierno unitario durante su implementación, particularmente para aquellas iniciativas de naturaleza horizontal. Este es el caso, por ejemplo, de la PAG o de la PID. Ambas iniciativas han estado ya en funcionamiento durante algún tiempo, si bien no han alcanzado su auténtico potencial, en parte porque la participación de diferentes ministerios y agencias no siempre ha sido proactivo, dificultando las interacciones ciudadanas con las administraciones públicas.

Mucho necesita hacerse todavía para lograr el grado de horizontalidad requerido, por ejemplo, establecer políticas y líneas maestras que requieran la adopción de esas herramientas, armonizar requisitos de información, garantizar la seguridad de la información y la protección de la privacidad, revisar las estructuras de gobierno, facilitar los procesos de implementación y lograr una orientación al usuario. Los líderes de cada iniciativa tendrán que anticipar soluciones y programas de acción para abordar estas cuestiones.

Desafíos institucionales y de gobierno para una mejor regulación

El Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que estableció un cuerpo integrado y obligatorio para la evaluación del impacto *ex ante*, ubicó en el Ministerio de la Presidencia las funciones de coordinación, promoción y monitorización del seguimiento, si bien esto ha cambiado recientemente ya que las funciones fueron transferidas con la SEAP al MINHAP. Durante las entrevistas realizadas para obtener información para esta revisión, diferentes actores expresaron su inquietud acerca de si los acuerdos actuales permitirían un apropiado desarrollo de estas funciones. La transferencia de la función de cuestionamiento de la EIR del Ministerio de Presidencia al MINHAP parece ir contra la recomendación general de concentrarla lo más cerca posible del corazón del Gobierno.

La *Recommendation of the OECD Council on Regulatory Policy and Governance* de 2012 sugiere que los países «establezcan mecanismos e instituciones para proporcionar activamente supervisión de los procedimientos y los objetivos de la política regulatoria y así promover la calidad regulatoria». Un órgano permanente encargado de la supervisión regulatoria debe ubicarse cerca del centro del Gobierno para asegurar que la regulación sirva para la política del Gobierno unitario. Ese órgano de supervisión regulatoria normalmente desarrolla las siguientes funciones:

- Coordinación: coordinar y supervisar la implementación de la mejor regulación con una perspectiva horizontal.
- Función de reto o desafío: un pilar central de la política regulatoria es el concepto de órgano independiente evaluador de la calidad sustantiva de la nueva legislación que trabaje para asegurarse de que los ministerios cumplan con los principios de calidad atribuidos a los criterios de evaluación. Esta función implica normalmente que el órgano supervisor revisa la EIR y los proyectos de ley, y los desafía en el caso de que cumplan con los criterios establecidos por la política de Mejor Regulación.
- Tarea de asesor/facilitador: los órganos del Gobierno encargados de la mejor regulación sugieren a los departamentos de la Administración pública hacer borradores de sus programas regulatorios y formar a sus plantillas a través de seminarios, cursos y la diseminación de sus mejores prácticas.
- Intercesión: hacer borradores de los informes anuales y de los programas, guiando estratégicamente la política de Mejor Regulación y comunicando sus logros, son actividades desarrolladas por los órganos de la reforma regulatoria como parte de su función de apoyo o intercesión.

El MINHAP ha recibido un evidente impulso político para convertirse en el líder, junto al Ministerio de la Presidencia, de la implementación del trabajo de la CORA. Además, es el líder único respecto a los proyectos avanzados por la SSA. Su experiencia en comandar esfuerzos para reducir cargas administrativas en un 30% también habla de su impulso político. Sin embargo, sería importante

evaluar el impacto de haber retirado algunas funciones de supervisión regulatoria del centro del gobierno (Ministerio de la Presidencia).

No está claro hasta qué punto la función de desafío se está desarrollando de manera efectiva. Las EIR y los proyectos de ley son enviados a la SEAP para su aprobación, pero sus recursos parecen limitarse a realizar análisis comprehensivos de los borradores de la EIR. A pesar de que las *Líneas Maestras de EIR* proporcionan indicadores para producir y evaluar EIR, los funcionarios públicos reconocen que no muchas de ellas son cuestionadas y/o devueltas a los ministerios o a las agencias que lideran los proyectos regulatorios. En algunos casos, los criterios no están claros. Por ejemplo, las *Líneas Maestras de EIR* establecen la posibilidad de producir una versión simplificada cuando las normativas no supongan «impactos significativos», pero no existe más indicación acerca del umbral del que se trata. Esto dificulta indudablemente el cuestionamiento de las EIR simplificadas y hace que la SEAP deba actuar de manera *ad hoc*. Además, la falta de una cultura de evaluación regulatoria en el seno del Gobierno, evidenciada por la tardía fase en la que la EIR tiene lugar, deja poco espacio a la SEAP para cuestionar a los ministerios y elevar la calidad de los borradores de las EIR. En algunas entrevistas realizadas para el presente informe, los funcionarios españoles sugirieron que la revisión de las propuestas normativas por parte de la SEAP consistiese básicamente en la verificación de si la agencia proponente incluía todos los elementos ordenados por las *Líneas Maestras de EIR,* pero no en evaluar de la calidad del análisis.

Dicho esto, es justo reconocer que las propuestas legislativas a discutir en el Consejo de Ministros deben superar un examen comprehensivo por parte de la CGSES, que incluye una evaluación de los impactos regulatorios. De hecho, todos los proyectos de ley tienen que ser acompañados de una EIR y, en algunos casos, también por diferentes informes (por ejemplo, del Consejo de Estado o de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia). Esta información se pone a disposición de todos los ministerios y departamentos unos pocos días antes de que el encuentro del Consejo de Ministros tenga lugar. Todos los ministerios pueden proporcionar retroalimentación a los proyectos y, si no hay acuerdo sobre los contenidos del proyecto de ley o existen comentarios sobre la EIR, el proyecto es devuelto al ministerio o a la agencia de procedencia para su reforma y subsiguiente nueva presentación al consejo.[8] El debate en el Consejo de Ministros representa en sí mismo un control del flujo regulatorio, incluso aunque su revisión no se concentre exclusivamente en la calidad regulatoria.

En relación con la tarea de asesoría, la SEAP ha avanzado proporcionando a los funcionarios públicos las *Líneas Maestras de EIR,* que, a pesar de que solo

[8] Algunos tipos de propuestas deben ser también escrutadas por comisiones delegadas del Gobierno, como establece el Real Decreto 1886/2011, del 30 de diciembre. Por ejemplo, decisiones con repercusiones económicas, financieras y presupuestarias que afecten al conjunto de la economía o algún sector económico relevante deben ser escrutadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

adopten un enfoque relativamente estrecho sobre evaluación regulatoria, proporcionan la asesoría pertinente en temas como la evaluación de impacto, competencia o identificación de cargas administrativas. Sin embargo, para crear una cultura de evaluación del impacto por el conjunto del Gobierno, la SEAP tendrá mucho más que hacer en capacitación y desarrollo del conocimiento. La función de asesoría debe integrarse en el conjunto del Gobierno beneficiándose de la estrategia de reforma administrativa iniciada por la CORA.

En relación con el apoyo o intercesión, la SEAP no está en la mejor posición para potenciar esta función. Interceder por la reforma es trascendente para ayudar a identificar oportunidades de reforma y apoyar el desarrollo y el progreso de las iniciativas de reforma. La experiencia técnica y un entendimiento global del proceso regulatorio son requisitos necesarios para una efectiva intercesión. Además, para interceder libre y públicamente por una mejor regulación, el apoyo político, y cierto grado de autonomía e independencia son rasgos claves que un órgano de intercesión debe tener. La SEAP es parte de la estructura de Gobierno y no tiene autonomía o independencia respecto al mismo, por lo que en el mejor de los casos solo puede apoyar la reforma de manera interna, si bien no lo puede hacer en público sin el previo consentimiento del Gobierno. En el pasado, la AEVAL ha intentado cumplir con la función de intercesión pero, como se mencionó antes, la agencia no puede alimentar el proceso de toma de decisiones tanto como sería deseable.

Algunas de las funciones de un órgano de supervisión regulatoria, particularmente las funciones de cuestionamiento e intercesión, no se están cumpliendo según la mejor práctica de la OCDE. La CORA debe abordar esta cuestión para facilitar el logro de las reformas propuestas por el SSA. Las siguientes recomendaciones pueden ser útiles:

- Desarrollar y expedir un documento político que establezca claramente las funciones a desarrollar por la SEAP sobre mejor regulación. Debe elevar su perfil como guardián de las *Líneas Maestras de EIR,* no solo en términos de cumplir los diversos elementos propuestos por el documento, sino también en relación con la calidad y la profundidad del análisis. Ello debe servir para evitar la dispersión y favorecer las sinergias.
- Estimular al Consejo de Ministros para reconocer la función de cuestionamiento desarrollada por la SEAP y considerar las maneras en las que puede participar. Por ejemplo, el Consejo de Ministros puede jugar un papel en la revisión de las normativas de alto impacto y enviárselas a la SEAP.
- Profundizar en el papel de los ministerios o agencias apropiadas en relación con la EIR: un documento político debe identificar las responsabilidades de los ministros para poner en efecto la política de Mejor Regulación. En muchos países de la OCDE, como Reino Unido, las EIR son firmadas por el director de la agencia reguladora o el ministro responsable de la propuesta normativa. Esto es una poderosa medida para mejorar la calidad del borrador de las EIR e insistir en un enfoque conjunto del Gobierno.

- Fortalecer el papel del Comité para la Mejor Regulación del Gobierno y sus vínculos con otros órganos emergentes, como el Consejo de la Unidad de Mercado. El comité debe incorporar la participación de diferentes ministerios y agencias de la Administración central que tratan sobre asuntos regulatorios, con lo que puede existir un grupo estratégico que profundice en la horizontalidad de las políticas de Mejor Regulación. Su trabajo puede parecer aislado y sin las sinergias que se podrían haber creado de una más amplia participación. Además, no se ha reunido desde septiembre de 2011, lo que sugiere la necesidad de realzar su papel.[9] Igualmente, dada la incidencia que el Consejo para la Unidad de Mercado tendrá sobre la mejor regulación, el comité deberá coordinarse con sus iniciativas.

Cuadro 3.6
El Comité para la Mejor Regulación

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio promueve un modelo para una mejor regulación económica orientada al desarrollo de actividades económicas y profesionales, con base en los principios de necesidad, proporcionalidad y competencia. Esta ley ordena el establecimiento de un Comité para la Mejora de la Regulación, como órgano de cooperación multilateral, con la participación de la Administración central, las CC. AA., ciudades autónomas y representantes de los gobiernos locales.

Los objetivos del comité, según lo establecido en su Acuerdo Institucional de 19 de julio de 2010, son:

- Adoptar criterios para mejorar el ambiente económico por la aplicación de los principios de Mejor Regulación, evitando restricciones al mercado injustificadas o desproporcionadas.
- Cooperar para una mejor regulación en el sector servicios.
- Coordinar y dar seguimiento a las iniciativas implementadas por las diferentes administraciones públicas para la transposición de la directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 12 de diciembre, sobre Servicios en el Mercado Interno.

El comité trabaja en sesiones plenarias y en una Comisión Local para la Mejor Regulación. La plenaria está compuesta de los siguientes miembros:

- El secretario de Estado para Economía y Apoyo a las Empresas, que preside la plenaria, y el director general de Política Económica del Ministerio de Economía y Competitividad.
- Un representante de cada C. A. y de las ciudades autónomas, con rango mínimo de director general.

[9] La CORA por sí misma reconoce la necesidad de fortalecer los órganos de coordinación multinivel y abordar errores como la falta de atribuciones en la toma de decisiones, los débiles controles para asegurar elcumplimiento de los acuerdos o el número insuficiente de reuniones.

- Tres representantes de los gobiernos locales, con rango mínimo de director general.

La Comisión Local para la Mejor Regulación está también compuesta por el secretario de Estado de Economía y Apoyo a las Empresas y el director general de Política Económica, junto con 28 representantes de los gobiernos locales, designados por sus respectivos alcaldes, con un rango mínimo de director general. El Comité de Mejor Regulación se ha reunido en tres ocasiones: 19 de julio de 2010 (reunión fundacional), 14 de diciembre de 2010 y 29 de septiembre de 2011.

El programa de trabajo del Comité de Mejor Regulación es desarrollado por grupos técnicos, formados por representantes designados por los miembros del comité. Hasta ahora, se han creado dos grupos de trabajo (sobre los requisitos vinculados a la presentación obligatoria del trabajo profesional certificado por una asociación profesional y sobre el análisis de las actividades para las que la regulación está justificada en materia de salud pública, seguridad pública, ordenación o protección ambiental).

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, <www.mineco.gob.es>.

- Considerar el establecimiento de una agencia independiente del Gobierno que apoye unilateralmente la reforma: esta agencia jugaría un papel importante en diferentes aspectos: *i)* aseguraría la perspectiva ciudadano/empresarial en el marco de las reformas, independientemente de la situación política; *ii)* aconsejaría al Gobierno sobre el impacto de las normativas existentes en la conducción de análisis *ex post* para las políticas y programas de mejor regulación; *iii)* ayudaría a la comunicación y en la profundización de su comprensión por una amplia variedad de actores. Un observatorio puede perfectamente apoyar la reforma, siempre que tenga autonomía para hacerlo de forma independiente respecto a la posición del Gobierno. Otra alternativa puede ser fortalecer a la AEVAL obligando al Gobierno a que reconozca la oficialidad de los informes de dicha agencia, bien aceptando sus recomendaciones, bien explicando por qué la Administración no los seguiría. Australia proporciona un buen ejemplo de un órgano independiente de apoyo a la reforma (Cuadro 3.7).

Cuadro 3.7
La Comisión de Productividad Australiana

La Comisión de Productividad australiana (APC) es un órgano independiente de investigación que aconseja al Gobierno australiano en una gama de cuestiones económicas, sociales y ambientales que afectan al bienestar de los australianos. Su mandato consiste en mejorar la productividad y la actuación económica, tomando en consideración los intereses globales de la comunidad, considerando las dimensiones regional, social y ambiental, y no solo los intereses de grupos o industrias particulares.

Una importante función de la APC es la de modelar los costes y beneficios de opciones políticas alternativas. Debe hacer recomendaciones en cualquier cuestión que considere pertinente, y es problema del Gobierno decidir cómo utilizar las sugerencias recibidas. La APC es única entre los miembros de la OCDE por su trabajo de investigación y asesoría política acerca de un buen número de cuestiones económicas, sociales y ambientales. El Gobierno indica a la APC las áreas de análisis por medio de la expedición de términos formales de referencia, si bien es independiente tanto en su análisis como en sus resultados.

Los procesos de consulta son públicos, permitiéndose la oportunidad de participar a los grupos o particulares interesados, y los informes de investigación deben ser publicados en el Parlamento dentro de los 25 días laborables posteriores a la recepción del informe por parte del gobierno. La APC no puede lanzar sus propias investigaciones, aunque sí puede iniciar investigaciones complementarias y publicar los resultados por encargo o artículos de investigación de su plantilla.

Fuente: OCDE (2010), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067189-en>.

Desafíos de gobernanza regulatoria multinivel

En muchos de los países de la OCDE, coexisten diferentes niveles de Gobierno. Los órganos del Gobierno central, apoyados por una red de instituciones y normativas, funcionan junto a los gobiernos regionales y locales, con su propio conjunto de normas y mandatos. En este contexto, las diferentes capas de Gobierno tienen la capacidad de diseñar, implementar y hacer cumplir la legislación. Este marco normativo multinivel supone una serie de retos que afectan a las relaciones entre las entidades públicas con los ciudadanos y las empresas y, en el caso de estar mal gestionadas, pueden influir negativamente en el crecimiento económico, la productividad y la competitividad.

De hecho, la OCDE ha descubierto que la regulación de alta calidad en un nivel de Gobierno puede ser debilitada por políticas y prácticas regulatorias pobres en otros niveles, influyendo negativamente en el desempeño económico y en las actividades de las empresas y de los ciudadanos. Para asegurar la calidad normativa entre los niveles de Gobierno, deben definirse los principios a seguir por los niveles subestatales. También deben especificarse claras definiciones y efectivas implementaciones de los mecanismos, para mejorar en coordinación, coherencia y armonización en la realización y la ejecución regulatoria. Finalmente, las medidas para evitar y eliminar las redundancias son también decisivas.

Tanto la evidencia empírica como el análisis de la OCDE demuestran que los acuerdos sobre gobernanza regulatoria multinivel son específicos de cada país. No existe un único modelo óptimo, ya que compartir y ejecutar competencias es

una cuestión muy específica que depende de muchos factores internos y externos, incluido el desempeño general económico del país.

En España, la elevada descentralización de la estructura multinivel posibilita que cada C. A. y cada municipio desarrollen su propia política de mejor regulación y promuevan el uso de sus herramientas específicas. CC. AA. como Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña y Galicia han desarrollado instrumentos legales que establecen criterios y procedimientos para profundizar en la mejor regulación.[10] A escala local, la opinión pública se refiere a un «iceberg regulador», que ha llevado a la proliferación de normas de todo tipo y procedencia (AEVAL, 2012).

La Administración central puede ser más proactiva en el desarrollo de principios y en el apoyo en las diferentes plataformas de diálogo multinivel existentes (por ejemplo, la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales, las comisiones bilaterales de cooperación, la Comisión Nacional para la Administración Local y el Comité para la Mejor Regulación) para mejorar la coordinación normativa.[11] De hecho, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y el Consejo establecido por la misma están llamados a convertirse en plataformas de coordinación regulatoria importantes. Igualmente, los acuerdos de cooperación han sido usados en el pasado para profundizar en determinadas políticas (por ejemplo, infraestructuras o medio ambiente) en las CC. AA., creando incentivos a través de obligaciones financieras asumidas por la Administración central. Este mismo esquema puede usarse para motivar a las CC. AA. a adoptar políticas y medidas de Mejor Regulación. De hecho, los incentivos financieros han sido usados en otros países de la OCDE, como Australia (Cuadro 3.8).

En un contexto multinivel, el reto para muchos países consiste en asegurarse de que las instituciones pertinentes estén en su lugar, al nivel oportuno, con las competencias y responsabilidad necesarias para permitirles explotar sus fortalezas endógenas y abordar las debilidades particulares de cada área. En los países de la OCDE, las instituciones reguladoras aparecen también en los niveles subnacionales de Gobierno, como una fórmula para mantener la coherencia y apoyar la coordinación. En España, esta cuestión no parece haberse resuelto, ya que incluso la Administración central ha sido desafiada a desarrollar los modelos institucionales correctos y los problemas permanecen, tal y como se docu-

---

[10] En Cataluña, por ejemplo, un conjunto de decretos profundizan en las políticas de Mejor Regulación, como la Ley 26/2010, de 3 de agosto, sobre el Régimen Legal y los Procedimientos de la Administración Pública Catalana; el Decreto 1/2011, de 4 de enero, sobre Reestructuración del Departamento de la Presidencia, y el Decreto 325/2011, de 26 de abril, sobre Reestructuración del Departamento de la Presidencia. Igualmente, en Aragón, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, sobre el presidente y el Gobierno de Aragón, establece los procedimientos para la emisión de normativas, incluyendo el uso de instrumentos como la consulta y las evaluaciones de impacto *ex ante* (memorias).

[11] Durante el quinto encuentro de la Conferencia de Presidentes, por ejemplo, los participantes acordaron desarrollar un programa de racionalización administrativa para eliminar trámites burocráticos, simplificar normas y evitar duplicidades.

mentó previamente. El tema también está presente en las CC. AA. donde las unidades encargadas de la mejor regulación han adoptado diferentes modelos. En Cataluña, por ejemplo, la Dirección de Calidad Normativa (DCN), fue creada en 2008 para profundizar en la agenda de la mejor regulación. Sin embargo, en 2009 la DCN se consolidó en la Oficina del Gobierno y la agenda, aunque todavía perseguida, está ahora liderada a un nivel inferior. En Galicia, la Oficina General de Asesoramiento Legal, una Dirección General dentro de la Vicepresidencia, se encarga de la mejor regulación. Una Dirección General sobre Servicios Ciudadanos, Calidad y Modernización dentro de la Consejería de Economía, cumple con ese papel en Castilla y León.

Las instituciones deberían también servir para involucrar a los ciudadanos en la gestión y la evaluación de las políticas sobre mejor regulación, para que actúen como anclajes y la continuidad de las mismas se facilite. Existen multitud de modalidades para que los gobiernos subnacionales permitan a empresas y ciudadanos participar en la gestión de la mejor regulación y, aunque ninguna de ellas sea perfecta, lo importante es crear mecanismos para fomentar esta a largo plazo. España ya ha contado con la participación de empresas en estas políticas. Por ejemplo, en 2010, la CEOE-CEPYME implantó una Red Empresarial sobre Cargas Administrativas, que en la actualidad involucra a 133 grupos empresariales en busca de la identificación de las citadas cargas. Igualmente, en las Islas Canarias, la Comisión para la Participación en la Simplificación, Reducción de Cargas y Mejor Regulación se estableció en 2008 para involucrar a la sociedad civil en la simplificación de políticas, identificación de necesidades y definición de prioridades.

Cuadro 3.8
El uso de incentivos financieros en Australia

En noviembre de 2008, el COAG acordó un nuevo marco global para las relaciones financieras de la *Commonwealth* con los Estados, con el fin de «reducir las prescripciones de la *Commonwealth* para dicha provisión por los Estados, proporcionándoles una mayor flexibilidad en dicha provisión a los ciudadanos australianos». El IGA consistía en un nuevo acuerdo de financiación que pretendía mejorar el bienestar de los australianos por medio de instrumentos de trabajo colaborativo, incluidos roles concretos y responsabilidades o acuerdos financieros justos y sostenibles, para facilitar un enfoque a largo plazo de la política de desarrollo y fortalecimiento de la provisión de servicios del Gobierno.

Los principios subrayados en el IGA necesitan de una declaración mutuamente acordada de objetivos y resultados, roles y responsabilidades, además de indicadores del desempeño. De hecho, para cada área política, una declaración mutuamente convenida clarifica tanto el papel como las responsabilidades que guiarán a la *Commonwealth* y a los países para la provisión de servicios dentro de los sectores más relevantes, la cobertura de obje-

tivos, resultados, salidas e indicadores de desempeño. La actuación de todos los gobiernos para lograr resultados mutuamente convenidos y objetivos de referencia es supervisada por el independiente Consejo de Reforma del COAG (CRC) y hecha pública anualmente. El CRC también desarrolla análisis comparativos sobre la actuación de los gobiernos para cumplir con los objetivos contenidos en los acuerdos nacionales.

El CRC es un órgano no estatutario cuya independencia es determinada por decisión de la COAG. Se compone de un presidente, un vicepresidente, cuatro consejeros y un consejero ejecutivo. Cada miembro es nombrado por un periodo de tres años. Una secretaría permanente, comandada por el consejero ejecutivo y fundada conjuntamente entre la *Commonwealth* y los Estados, apoya el trabajo de la CRC.

Fuente: OCDE (2010), *Multi-level Regulatory Capacity in Australia,* OECD Publishing, París, pp. 17-18, <www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44529899.pdf>.

Para reducir los costes de transacción e identificar el nivel óptimo de ejecución deben diseñarse y utilizarse instrumentos para una mejor regulación a diferentes niveles de Gobierno. La dimensión multinivel requiere que los decisores políticos consideren evitar el solapamiento en el uso de determinados instrumentos que pueden resultar costosos de no ser utilizados de manera racional.

El SSA de la CORA reconoce que algunas CC. AA. han progresado ya en la implementación de instrumentos específicos que utilizan continuamente para formar parte de diferentes iniciativas. De hecho, durante 2010, la OCDE analizó la experiencia catalana y ratificó diferentes logros importantes respecto a la mejor regulación, como haber establecido la base legal para la política correspondiente y una unidad para su coordinación, así como un sistema para la evaluación del impacto *ex ante* (García Villarreal, 2010). Otros instrumentos actualmente utilizados por las CC. AA. son:

- Evaluaciones *ex ante* del impacto normativo: Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, y Cataluña.[12]
- Revisiones normativas y consolidaciones: Asturias, Galicia y Comunidad Valenciana.
- Simplificación y reducción de cargas: Islas Canarias, Castilla y León (objetivo de reducción del 30%), Cataluña, Galicia (objetivo de reducción del 25%) y Comunidad Valenciana (objetivo de reducción del 30%).

Sin embargo, la CORA no es clara acerca de cómo la Administración central motivará a las CC. AA. para participar. Si bien la Administración central debe respetar la autonomía de los territorios, también es cierto que puede facilitar la adopción de políticas de mejor regulación. Durante las entrevistas con funcionarios públicos para recoger información para el presente informe, la OCDE fue

[12] El ámbito y los contenidos de las evaluaciones varía según cada C. A.

aconsejada acerca de reproducir la versión subnacional del informe *Doing Business* para las CC. AA. en España. A pesar de las limitaciones metodológicas del *Doing Business,* parece ser una idea plausible.

La CORA en sí misma, citando un estudio de la AEVAL, reconoce la escasez de datos y sistemas de información que permitan a los ciudadanos comparar la efectividad y la eficiencia en la toma de decisiones y en la provisión de servicios. La comparativa de mercados es una alternativa que se ha demostrado eficiente en otros países (por ejemplo, Australia y México) para motivar a los gobiernos subnacionales para adoptar la mejor regulación. La comparativa de mercado sobre el desempeño normativo puede ayudar a identificar retos y oportunidades. Puede ser una buena estrategia para dirigir los esfuerzos y los recursos hacia las áreas de reforma retrasadas, así como para constatar buenas prácticas emergentes. Dentro de un sistema de gobernanza multinivel, es particularmente trascendente, ya que tiene el potencial de crear incentivos para que las jurisdicciones se pongan a la altura de «defensores de la reforma» y promuevan esfuerzos hacia la calidad normativa.

Este ejercicio de evaluación comparativa no tiene ni siquiera que ser gestionado por la Administración central. Aquí, otra vez, es donde la sociedad civil juega un papel muy importante para involucrar a los gobiernos subnacionales en las políticas de mejor regulación. Esto puede ser particularmente importante en España dadas las sensibilidades entre los diferentes niveles de Gobierno. Una cámara de comercio, una universidad, un *think-tank* o una combinación de estos organismos puede directamente desarrollar esta responsabilidad. Por ejemplo, en 2008, el Centro de Predicción Económica (CEPREDE) hizo una evaluación comparativa de la competitividad de las CC. AA., basada en un conjunto de 18 indicadores, algunos de los cuales versaban sobre asuntos regulatorios y su influencia en la productividad.

En México, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), a través de su *think-tank*, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), lleva a cabo una evaluación comparativa sobre la complejidad de la normativa empresarial en los Estados federales. Otros *think-tanks,* como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Centro de Investigación y para el Desarrollo (CIDAC); y universidades como el Instituto Tecnológico de y Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) o el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) realizan análisis similares

Prioridades y fases de las reformas normativas

Mientras que la CORA profundiza en un amplio conjunto de iniciativas relacionadas con la simplificación administrativa y la mejor regulación, es importante que la Administración central, en coordinación con los gobierno subnacionales y otros agentes, identifiquen y acuerden un conjunto de proyectos estratégicos fundamentados en su capacidad para sincronizar políticas de mejor

regulación con enfoques globales del conjunto del Gobierno. Esta prioridad ya ha sido tenida en cuenta durante el proceso de clasificación de propuestas hecho por los propios ministerios y el público. Sin embargo, existe también margen para repensar algunas iniciativas que no tienen una lógica clara e integrar otras reformas que pudieran ser más importantes.

Cuadro 3.9
Evaluación comparativa del desempeño normativo a nivel subnacional en Australia

A través del COAG, en Australia los Estados se han comprometido a un riguroso proceso de evaluación comparativa dirigido por la Comisión de Productividad (APC). La metodología adoptada por la APC confía en la adopción de prácticas de gestión regulatoria como un índice de calidad de las normativas. Se basa en un conjunto de cuatro indicadores: *i)* sobre la cantidad de regulación, incluidos el número y el nivel de los reguladores; *ii)* sobre la calidad normativa, usando procesos para el diseño y la revisión de la regulación como indicadores de la buena regulación atendiendo a las consultas, el análisis de propuestas, la supervisión de las propuestas, el lenguaje simplificado en los borradores y la revisión *ex post* de la regulación; *iii)* indicadores sobre estructura y actividad regulatorias; *iv)* indicadores sobre la calidad de la administración regulatoria.

Australia Occidental, por ejemplo, adoptó en enero de 2009 un conjunto comprehensivo de medidas de reforma, incluida la EIR y la supervisión, parcialmente para corregir su pobre desempeño en el conjunto del país en relación con sus prácticas de toma de decisiones regulatorias.

Fuente: OCDE (2010), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264067189-en>.

La estrategia puede basarse en una mezcla entre el establecimiento o la potenciación de fundamentos y el logro de «éxitos rápidos» para impulsar la reforma. Fortalecer los fundamentos resulta decisivo para dirigir los asuntos institucionales que han entorpecido la capacidad del Gobierno para profundizar en las políticas de mejor regulación con un enfoque global de Gobierno. Elevar la prominencia política de las funciones de supervisión normativa (por ejemplo, coordinación, provisión y desafío), así como crear los mecanismos para asesorar la reforma son elementos clave para el éxito de la mejor regulación. Esto es, de hecho, un factor trascendente que explica por qué la consulta y la EIR no han evolucionado en base a un óptimo grado de horizontalidad.

Los fundamentos deben también incluir el fortalecimiento del diseño y la implementación de instrumentos para el control del flujo normativo. La consulta y la EIR todavía no están suficientemente asimiladas en la formulación de

políticas comunitarias y las experiencias difieren enormemente. Un enfoque más consistente es necesario para garantizar efectos a largo plazo de las iniciativas, encarando la complejidad del *stock* regulatorio. En ese sentido, la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes debería tener en cuenta las diferentes oportunidades señaladas en el informe para elaborar un programa de desarrollo de la revisión normativa.

En relación con los «éxitos rápidos» el Gobierno debería concentrarse en exhibir resultados sobre algunas iniciativas estratégicas de simplificación. La comunicación de esos resultados será importante para fomentar el apoyo a la reforma y sobrellevar las inercias burocráticas. La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado tiene un significativo efecto potencial para eliminar obstáculos en las actividades empresariales y debe estar entre esas prioridades. Los «éxitos rápidos» pueden también tomarse en cuenta para la realización de proyectos que tienen ya alguna inercia, como la producción de un manual sobre reducción de cargas administrativas, la simplificación de los procedimientos de apertura y de imposición empresarial, así como la modernización de la PID y del PAG.

De otra parte, otras iniciativas necesitan ser reconsideradas. Por ejemplo, la lógica conformadora del proyecto «una dentro, una fuera» no está demasiado clara. La lógica racional del mismo consiste en que la regulación ya no será un «bien gratuito», por lo que los reguladores deben optimizar sus elecciones regulatorias negociando entre las diferentes posibilidades. Aunque ello puede tener algunas virtudes, no puede constituir la prioridad en un contexto de inflación regulatoria y débiles controles *ex ante*. Este no es el caso de Reino Unido, donde esta política ha conllevado buenos resultados. Además, la ausencia de una importante función de estímulo en el corazón del Gobierno para supervisar la implementación, disminuye las posibilidades de éxito. Dicha característica debería requerirse para asegurar el cumplimiento por medio de la verificación y la aprobación de propuestas de compensación. Iniciativas como esta necesitan tener en cuenta el contexto nacional español y justificar el capital político que requiere su implementación. Dicho esto, se han dado ya algunos casos en los que la aplicación de la regla «una dentro, una fuera» ha servido como objeción a una nueva propuesta normativa en la CGSES.

Son precisamente los limitados capitales y recursos políticos los que apuntan a la priorización de la reforma. Las opciones de éxito disminuyen si el arreglo institucional no es el conveniente y los efectos de la reforma serán fácilmente reversibles si no se tratan las cuestiones de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

AEVAL (2012), *Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas*, Segundo Informe sobre Formalidades Administrativas para las «Start ups», Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E31-Trabas-RE.pdf.

ARNOLD, J., G. NICOLETTI y S. SCARPETTA (2008), «Regulation, allocative efficiency and productivity in OECD countries: Industry and firm-level evidence», *OECD Economics Department Working Papers*, No. 616, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/241447806226.

CABINET OFFICE (2012), «Consultation Principles», Cabinet Office, Londres, www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/consultation-principles-guidance.

COMISIÓN EUROPEA (n.d.), «Smart Regulation», http://ec.europa.eu/smart-regulation (consultado el 1 de deciembre de 2013).

CONWAY, P., D. DE ROSA, G. NICOLETTI y F. STEINER (2006), «Regulation, competition and productivity convergence», *OECD Economics Department Working Papers*, No. 509, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/431383770805.

CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas) (2013), «Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas», Ministerio de Hacienda, Gobierno de España, <www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF>.

GARCÍA VILLARREAL, JACOBO PASTOR (2010), «Successful practices and policies to promote regulatory reform and entrepreneurship at the sub-national level», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5kmh2r7qpstj-en.

NICOLETTI, G. Y S. SCARPETTA (2003), «Regulation, productivity and growth: OECD evidence», *Economic Policy*, CEPR, CES, MSH, Vol. 18, No. 36.

OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en.

——— (2010a), *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264095076-en.

——— (2010b), *Multi-level Regulatory Capacity in Australia*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44529899.pdf.

——— (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264067189-en.

——— (2007), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Sweden 2007: Achieving Results for Sustained Growth*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264009103-en.

——— (2006), *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, Cutting Red Tape, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264029798-en.

——— (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264177437-en.

WORLD BANK (2013), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises, Regional Profile: European Union*, 10th edition, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC, www.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Profiles/Regional/DB2013/DB13-European-Union.pdf.

CAPÍTULO 4
FORTALECIENDO EL GOBIERNO DIGITAL PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MÁS ESTRATÉGICA EN ESPAÑA*

Este capítulo subraya la relevancia de las nuevas medidas previstas por la CORA, particularmente en la línea de los esfuerzos hechos por los anteriores gobiernos para estimular una administración moderna y eficiente. El análisis subraya la importancia de cultivar el potencial sin utilizar de la información y las estadísticas del Gobierno para mejorar su desempeño, incrementar la confianza y estimular el cambio cultural en la Administración; la necesidad de centrarse en los logros obtenidos como resultado de las inversiones realizadas en servicios en línea; y la necesidad prioritaria de permitir que la nueva Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Administración General del Estado y la estructura de Gobierno sean operativas tan pronto como sea posible para permitir una más profunda coordinación.

Las tecnologías de la información y la comunicación, ampliamente difundidas como TIC, han cambiado radicalmente los enfoques para el incremento de la productividad de las administraciones y de las sociedades en el marco de los países de la OCDE. El uso estratégico de las TIC en las administraciones públicas tiene el potencial de incrementar la eficiencia interna a través de la reorganización de los procesos internos (por ejemplo, el incremento del reparto de tareas, los recursos y la información; el apoyo estratégico de la planificación de la fuerza laboral, y de los programas de movilidad de los recursos humanos; el incremento de la simplificación administrativa). Además, las TIC pueden incrementar la eficiencia haciendo la provisión de servicios más conveniente tanto para proveedores como para usuarios (por ejemplo, reducción de costes para la provisión y el acceso a los servicios públicos). A través de la activación de las TIC para la simplificación del acceso, las ventanillas físicas pasan a ser más

* Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este, ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

ágiles y baratas para los usuarios (por ejemplo, las tecnologías posibilitan la apertura de nuevos canales para la provisión de servicios como en el caso del gobierno móvil) (OCDE/Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2011).

Además, al posibilitar una administración simplificada y reducir cargas administrativas a las empresas –tanto nacionales como extranjeras–, las TIC pueden facilitar la interacción entre las compañías privadas, emprendedores sociales y el sector público, facilitando el establecimiento de nuevas compañías. Esto puede tener un impacto significativo en la facilidad percibida para realizar negocios en un país; puede estimular la innovación; y crear oportunidades para el surgimiento de nuevos negocios (por ejemplo, el crecimiento de los intermediarios informáticos como resultado de la ampliación de iniciativas de información abierta). Como resultado, todas las medidas para estimular el gobierno digital, particularmente en relación con los esfuerzos más importantes de reforma del sector público, tienen el potencial de influir de manera significativa en la competitividad nacional y en el crecimiento económico.

A pesar de ello, el logro de esos resultados tiene importantes implicaciones. Por ejemplo, es imperativo, entre otros, establecer un marco legal y normativo adecuado, para desarrollar las capacidades y destrezas oportunas, para tener una clara estructura de gobierno que apoye la coordinación y la colaboración, no solo dentro y a lo largo de los niveles de gobierno, pero cada vez más también con agentes no institucionales. El último punto se vuelve más y más importante ya que conlleva mayor apertura, transparencia, vinculación e innovación que hacen que las sociedades, en sentido amplio, se acerquen a los gobiernos y al sector público, requiriendo para ello nuevas dinámicas y marcos de participación.

El contexto dentro de la Administración pública española coincide con las dinámicas de los países miembros de la OCDE. Un conjunto de iniciativas habilitadas por las TIC y previstas por la CORA, se orientan a reforzar, de hecho, la eficiencia de la Administración pública, la competitividad nacional y el crecimiento económico. De hecho, el potencial estratégico de las TIC es entendido como esencial en el logro de los objetivos generales de la CORA.

Las medidas propuestas por la CORA parten de esfuerzos importantes realizados en las décadas pasadas por los diferentes gobiernos españoles, que buscaban desarrollar una Administración con menos papeleo, así como la diseminación del uso de las TIC para ayudar a incrementar la competitividad y la productividad, favoreciendo la igualdad de oportunidades dentro del país y estimulando la economía para consolidar un modelo sostenible de crecimiento económico. Estos esfuerzos fueron encuadrados en un conjunto de políticas internas y europeas. En particular, las estrategias de la sociedad de la información del Programa Avanza 1 (2006-2010) y del Programa Avanza 2 (2011-2015) han estructurado el enfoque estratégico para el fortalecimiento de los vínculos entre inversiones en el desarrollo de la infraestructura de la comunicación y en el objetivo de fomentar una administración más eficiente capaz de proveer mejores servicios (OCDE, 2010b; 2013i).

GOBIERNO DIGITAL EN ESPAÑA

Lanzado en 2005 para cubrir el periodo 2006/2010, el Programa Avanza 1 indica acciones en cuatro áreas: ciudadanía digital, economía digital, servicios públicos digitales y sociedad digital. Proporcionó una respuesta política concertada al papel jugado por las TIC en la economía y la sociedad españolas. La segunda fase del Programa Avanza (Programa Avanza 2) fue aprobada el 16 de julio de 2010 por el Consejo de Ministros. Se diseñó para asegurar la continuidad con el curso del plan de acción original. Uno de los principales objetivos del Plan Avanza 2 consiste en apoyar a las TIC en el cambio del modelo económico español. Finalmente, a escala europea, la «Agenda Digital para Europa» –una de las iniciativas bandera para la estrategia «Europa 2020» para superar la crisis económica y financiera– y la Directiva sobre la Reutilización de la Información en el Sector Público (Directiva 2003/98/EC) fueron establecidas para guiar el camino del desarrollo del gobierno digital en España.

El desarrollo del gobierno digital en España se ha enfocado en la toma de decisiones necesaria para permitir la automatización de la provisión de servicios y una mayor satisfacción de los usuarios. Para incrementar la disponibilidad y el uso de servicios del gobierno en línea, las administraciones anteriores han comenzado a dar los pasos legales necesarios para reconocer derechos específicos de los ciudadanos, como no tener que volver a presentar documentos previamente puestos a disposición de la Administración –Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)–, y han establecido los fundamentos para la interoperabilidad y los marcos de seguridad. Las arquitecturas y los servicios comunes han sido creados para el uso tanto de la Administración general del Estado como de otras administraciones (por ejemplo, servicios comunes e infraestructuras, la red común de comunicación SARA, la Plataforma de Intercambio de Datos @FIRMA, la firma electrónica o los documentos de identidad electrónicos). La automatización ha sido vista como una fuente potencial de ahorro para la Administración (por ejemplo, en las áreas en las que las peticiones de interacción se han incrementado, como el envío de peticiones para el pago diferido de impuestos).

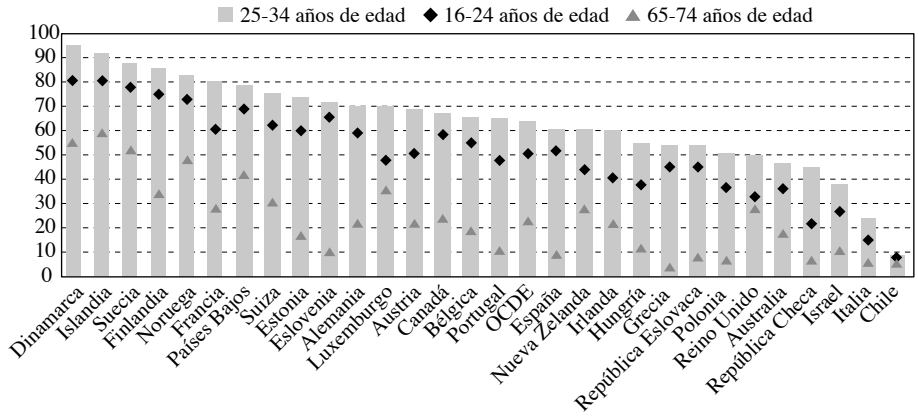
Estos esfuerzos han conllevado importantes resultados. Las unidades TIC de la Administración general del Estado en España, por ejemplo, han sido capaces de cumplir con la petición creciente de servicios públicos y otras demandas más sofisticadas, que han situado la actual oferta de servicios a niveles iguales a, o mayores que, la media de la UE. Hasta la fecha, 2.500 procedimientos y servicios están disponibles en línea. Además, desde 2011, el enfoque se ha centrado en el incremento del consumo de servicios, y las medidas de la UE sobre ese consumo muestran una importante mejora. A pesar de ello, la falta de liderazgo y coordinación fuertes ha llevado a la creación de «islas» de excelencia dentro de algunas partes de la administración (por ejemplo, el MINHAP, la Seguridad Social, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria –AEAT–, el Ministerio de Defensa), dejando a los demás por detrás. De manera similar, la redundancia en los

procesos de provisión no se ha eliminado y muchas unidades tienden a duplicar los procedimientos necesarios para ofrecer servicios a los ciudadanos.

Adicionalmente, las cifras de consumo de servicios relativos al gobierno digital son menores de las esperadas. Por ejemplo, aunque se han emitido 30 millones de documentos de identidad electrónicos, eso es menos de lo esperado. El problema parece ser que la interacción individual con la Administración dados los servicios disponibles en línea está limitada a tan solo un par de veces al año. Por ello, los ciudadanos no ven muy valiosa la utilización de los documentos de identidad electrónicos. Un segundo problema parece ser la complejidad para el uso de la firma electrónica, por lo que el gobierno ha desarrollado una nueva infraestructura para la firma electrónica avanzada que se utiliza desde enero de 2014. Sabido que la utilización está por debajo del nivel de expectación, el enfoque para el aumento del uso de la firma digital está ahora en el «acceso indirecto». Hasta la fecha, el uso de la firma digital es obligatorio para todas las empresas que interactúen con la administración de impuestos y para todos los intermediarios que trabajen con la Administración de impuestos, en nombre de personas físicas. La intención es ampliar la obligatoriedad de uso a otros grupos de usuarios de servicios. Esto puede facilitarse, por ejemplo, asegurando que la nueva firma será usada no solo por la AEAT, sino por un conjunto mayor de proveedores de servicios públicos. Uno de los problemas de hacer obligatorio su uso no es solo la necesidad de desarrollar servicios relevantes para los ciudadanos, sino también la necesidad de solucionar problemas remanentes como la inadecuada penetración de internet en España.

Otra razón explicativa para los beneficios por debajo del nivel deseable radica en que en general no existe la suficiente reutilización por parte de las diferentes unidades TIC de lo que otras han desarrollado, ni existe una reutilización de los servicios que cada unidad crea para cumplir con sus necesidades. Igualmente, diferentes plataformas de la administración electrónica han sido desarrolladas gracias a diferentes soluciones técnicas sin tener en cuenta la adopción de un marco común de interoperabilidad. Esto sucede porque desde 2013 el Gobierno se ha centrado, tan solo, en recoger los frutos de las inversiones realizadas.

Figura 4.1
El uso de internet para la interacción con las autoridades públicas (últimos 12 meses), 2012



Nota: Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>.

Los procesos de consolidación, racionalización organizativa y generación de economías a escala requieren trabajar en la coordinación central. La OCDE subrayó en una revisión de la administración sin papeles en España (OCDE, 2013) cómo la gobernanza y la estructura organizativa de la gestión TIC en la Administración General del Estado demuestran una dispersión de recursos y centros de toma de decisiones que entorpece el logro de economías a escala e incrementa los costes de la provisión de servicios. La dispersa estructura de gobernanza TIC actual es el resultado de la implementación inicial en el marco de la Administración General del Estado, motivo por el que han existido dificultades evidentes para identificar una estrategia global única.

Además, hay estructuras comunes implementadas (comunicaciones y redes, centros de procesamiento de datos), instrumentos de productividad y lugar de trabajo (equipamiento, licencias, redes de área local, centros de apoyo al usuario), aplicaciones comunes (módulos comunes de gobierno en línea, sistemas empresariales de planificación de recursos, gestión de las relaciones con el cliente, sistemas de publicación web), infraestructuras y aplicaciones sectoriales (aplicaciones pertenecientes al área de acción pública de cada organización) que suponen recursos clave que el Gobierno de España puede usar para crear una administración más eficiente y estratégica. Sin embargo, estas plataformas electrónicas horizontales no han apoyado óptimamente el objetivo del fortaleci-

miento horizontal dentro de la Administración. La razón para ello parece ser la naturaleza voluntaria del uso de estas plataformas (oportunidad perdida para una integración mayor) y la falta de implementación de plataformas complementarias. Las secciones posteriores subrayan la importancia de las medidas previstas por la CORA para abordar muchos de los desafíos antes explicitados con el propósito de crear las condiciones para recoger los beneficios de las inversiones TIC con el fin de apoyar una administración reformada.

EL PAPEL TRANSVERSAL DE LAS TIC PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La CORA reconoce la importancia estratégica de las TIC como eje transversal de la reforma del sector público. El valor de las TIC es transversal a las cuatro áreas de la subcomisión: *i)* simplificación administrativa; *ii)* duplicidades administrativas; *iii)* servicios compartidos; *iv)* racionalización institucional. Como resultado, cada una de las subcomisiones propone iniciativas TIC. En torno a un 50% de las iniciativas de la CORA están relacionadas o activadas por medio de TIC, mientras que para otro 30%, las TIC suponen el corazón del programa de reformas.

Es muy importante subrayar que la CORA reconoce los esfuerzos realizados por los gobiernos previos para alcanzar el grado de madurez actual en el uso de las TIC dentro de la Administración pública española. También proporciona impulso para profundizar en la implementación de las iniciativas existentes. Sin embargo, los funcionarios también parecen reconocer el hecho de que hasta ahora el uso de TIC no se ha integrado completamente con los esfuerzos de simplificación de los procesos administrativos; más bien, la práctica ha ido en la dirección correcta en un número de áreas pero no en el conjunto. También existe conciencia de la inadecuada estructura de gobierno de las TIC en el nivel de la Administración general del Estado, impidiéndose tanto una visión como una estrategia unificadas para facilitar la optimización de recursos y el ahorro. En este sentido, la CORA pretende apoyarse en los resultados logrados en algunas áreas sectoriales, y distingue el papel de las TIC como piedra angular de la reforma y transformación de la Administración general del Estado para generar eficiencias y optimizar la gestión de recursos. El impulso para el incremento de la racionalización dentro del sector público (competencias, instituciones y procesos) guiado por las TIC en la CORA a la larga pretende mejorar la gestión integral dentro del sector público, así como la calidad de los servicios provistos a los ciudadanos.

Las propuestas de la CORA en relación con las TIC y el gobierno digital emergen de la toma de conciencia de la necesidad de modificar los procedimientos y las estructuras de la actual Administración en torno a los objetivos de eficiencia y utilización óptima de los recursos. La reforma de la gestión de las TIC ha sido, de hecho, concebida como un conjunto de acciones no solo para lograr ahorro sino para reformular el modelo de gobierno para la utilización de la Tecnología de la

Información (TI) en el sector público con el fin de proporcionar una nueva estructura de gobernanza y liderazgo para establecer e implementar una nueva visión común (por ejemplo, de ahí la propuesta de creación de un director de Información y de una nueva agencia para apoyar sus funciones), así como para revisar los procesos y la organización de la provisión interna de servicios TI al nivel de la Administración General del Estado (específicamente aquellos que corresponden a las unidades horizontales). La intención es corregir el enfoque del «modelo insular» y superar la situación de gestión atomizada de recursos TI a través de la colaboración, consolidación y reparto reforzados (por ejemplo, a través de la adquisición centralizada de TI, la provisión de servicios compartidos, la centralización de infraestructuras comunes, las plataformas y las aplicaciones que suponen el 60% del gasto en TI de la Administración general).

Las iniciativas propuestas fueron concebidas con un fuerte apoyo por parte del liderazgo político, además de la involucración de los altos cargos de la Administración central (con conocimientos y experiencia significativos). Se solicitó y se recogió de todos los ministerios retroalimentación para identificar áreas de acción, recibiéndose más de 2.200 sugerencias de los ciudadanos (proporcionadas a través de una consulta en línea). Como resultado se indicó, por ejemplo, la ineficiencia en el número de procesos conjuntos con motivo de la falta de integración de los sistemas de información y del reparto entre las autoridades locales y la Administración central. Este enfoque incrementa la percibida exhaustividad de las recomendaciones y la identificación de áreas prioritarias. Sin embargo, la percepción conjunta subraya que el proceso de preparación del programa de reformas podría haber sido utilizado con mayor énfasis para mejorar la colaboración dentro de la Administración central, reutilizar y transferir las experiencias entre las áreas, aumentar la integración y captar completamente la contribución de los profesionales de la TI y la de los empleados públicos de primera línea.

Un modelo diferente de compromiso podría haber permitido la promoción de sinergias, la ampliación de los modelos existentes y el reparto de buenas prácticas que son esenciales para apoyar un uso y una gestión más eficientes de la TI. Sería complejo asegurar que la fase de implementación compensará esta oportunidad perdida de asegurar que la implementación de las medidas previstas, y el diseño y el despliegue de nuevos proyectos se beneficiarán completamente de los recursos, los sistemas y el conocimiento existentes. Una implementación sostenible de iniciativas TIC para apoyar el esfuerzo de reformas requiere consistencia en las iniciativas de reforma para todos los sectores y la participación de todos los agentes involucrados. Es por ello que será muy importante para el gobierno asegurar la participación de toda la fuerza laboral pertinente del sector público, en tanto que los funcionarios públicos serán aquellos involucrados en una responsable transformación de iniciativas concebidas en resultados eficientes.

Finalmente, en un país con tal nivel de descentralización, ha habido duplicidades en el desarrollo y la utilización de los sistemas de TIC en todos los niveles

de la administración. Cartografiar lo existente, creando el justo sentimiento de propiedad en todos los niveles y proporcionando incentivos para una cooperación reforzada en un contexto de multigobernanza será decisivo para corregir las fuentes de ineficacia.

TRANSFORMAR LA GESTIÓN DE LAS TIC EN UN INSTRUMENTO ESTRATÉGICO

Las siguientes secciones subrayan algunas de las medidas más importantes sobre TIC, además de las iniciativas previstas por la CORA.

Un nuevo modelo de gobernanza organizativo para la gestión de las TIC en la Administración General del Estado

Para apoyar la adopción y la implementación de una única visión estratégica para la Administración central enfocada en el logro de economías a escala por medio de la consolidación de infraestructuras, servicios y licitación, las subcomisiones de la CORA reconocieron la importancia de rediseñar la actual organización y crear una estructura de gobernanza que facilite el logro de objetivos de racionalización y buena gestión de los recursos de TI comunes.

La CORA creó el cargo de director de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Administración General del Estado (CIO), como cabeza de la Administración central en el área de las TIC. Se espera que el cargo de CIO, anclado en el Real Decreto 695/2013 de 23 de enero y que entró en vigor en octubre de 2013, lidere el proceso de cambio y articulación de una política gubernamental en TIC para la Administración general del Estado. Por ello, las principales responsabilidades del CIO incluyen la adopción de una estrategia TIC que debe elaborar junto a un nuevo consejo (que incluya al CIO de la Administración General del Estado que la preside, así como al CIO de cada ministerio y a los principales centros de gestión TIC de la Administración general del Estado). El establecimiento de un Consejo Rector de las TIC pretende apoyar el proceso de identificación de lo que puede ser compartido, mientras que por cuánto tiempo puede serlo queda bajo la competencia y la responsabilidad de cada ministerio. Ello puede ayudar a identificar oportunidades para la racionalización y la creación de economías a escala (por ejemplo, el trabajo en buenas prácticas como los de la AEAT y de la Seguridad Social).

También se espera que el CIO lidere los esfuerzos de consolidación de las TIC (en procesos comunes, servicios, etc.), lo que incluye la creación de una visión unitaria para coordinar y centralizar las decisiones sobre adquisiciones de TI, racionalizando con ello los precios de licitación de TIC y estimulando la consolidación de los sistemas. Ello se vincula con la responsabilidad del CIO de consolidar las infraestructuras de comunicación. Hasta la fecha, los ministerios tienen sus

propios procesos de comunicación, así como contractuales y de licitación. El CIO también liderará las decisiones técnicas (por ejemplo, sobre el incremento del uso de la fibra óptica para conectar a todas las instituciones) y la coordinación de actividades específicas con la Dirección General de Modernización Administrativa, Procesos y Promoción del Gobierno en Línea dentro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que es la máxima autoridad dentro del Gobierno central en relación con la promoción del gobierno digital. La creación, tanto de un director de Información como de un director de Licitaciones para apoyar las adquisiciones generales y los servicios compartidos, según las reformas de la CORA, fueron las claves que posibilitaron los ahorros alcanzados en Irlanda.

Para facilitar el desempeño del CIO, la CORA prevé la creación, bajo su dirección, de una agencia responsable de la consolidación y el desarrollo de un catálogo de servicios e infraestructuras horizontales comunes. Esta agencia proporcionará servicios comunes TIC a la Administración pública en su conjunto, y ayudará a racionalizar el desarrollo de las infraestructuras y del sector servicios. El proceso de selección de la agencia está todavía por decidir y una de las opciones sería la de transferir personal que trabaja ahora en las unidades TIC de los ministerios con grandes capacidades en la materia (por ejemplo, AEAT, Seguridad Social o el Ministerio de Defensa).

Existe un amplio reconocimiento de la existencia de cuerpos de funcionarios especializados en la gestión TIC y con un alto nivel de formación técnica y conocimiento en la materia, además de en los procesos empresariales relacionados, en ambos casos entre los líderes políticos y dentro de la Administración general del Estado. Esta visión también emergió durante las numerosas entrevistas realizadas por la OCDE en el curso de esta revisión. Se trata de un recurso clave a utilizar de forma estratégica, y parece que de hecho la intención es reutilizar los recursos humanos disponibles en la Administración. Según el INAP –que ha sido responsable de la selección del personal TIC durante los últimos 20 años–, muchos de los empleados públicos que ingresaron en los últimos años en la Administración son jóvenes, talentosos trabajadores llegados desde el sector privado. La reasignación del personal disponible es clave, pero requiere claramente un programa de movilidad laboral y un enfoque conjunto para el desarrollo de capacidades TI relevantes. En la actualidad, las competencias TI están diseminadas a lo largo de la Administración (por ejemplo, principalmente en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la AEAT y la Seguridad Social). La realidad está muy fragmentada, especialmente porque se han utilizado diversos criterios para seleccionar personal para las diferentes unidades TI. Se espera que el CIO corrija también esa fragmentación. A corto plazo, entre las decisiones que debe tomar el CIO se incluye la adopción de criterios claros para aplicarlos en la selección de recursos humanos para la plantilla de la nueva agencia. Adicionalmente, será esencial la claridad en las competencias legales y específicas de la agencia, para que el CIO pueda establecer un modelo de gobernanza claro, así como los criterios que guíen la composición de la agencia, no solo durante su creación, sino también a largo plazo.

Se espera que este modelo de organización permita una gestión TIC más efectiva en la Administración General del Estado a través de la consolidación de infraestructuras y servicios comunes (centros de procesamiento de datos, redes internas de comunicación, comunicación por voz y por datos) y la integración de las TIC al nivel más elevado en todos los aspectos de las reformas administrativas y regulatorias. Esta estructura debe ayudar a establecer y adoptar una estrategia TIC comprehensiva en toda la Administración. La CORA también considera la posibilidad de que la agencia sea apoyada por un gran proveedor de servicios del área, que podría también ofrecer el entorno ideal para probar soluciones y servicios comunes, antes de su adopción por parte de la Administración general del Estado en su conjunto.

Una vez que la agencia esté completamente operativa y sea capaz de proveer servicios comunes, será esencial asegurarse de que esos servicios sean usados de manera exponencial. Existen diferentes opciones, que van desde hacerlos obligatorios desde el principio hasta comenzar centrándose en aquellos que quieren colaborar y que están dispuestos a formar parte, y eventualmente hacer obligatorio el uso de estos servicios para todas las instituciones, como en el caso de Dinamarca. Se trata de una manera de evitar la creación de un ambiente hostil en la Administración una vez que la nueva agencia haya consolidado los servicios y esté completamente operativa para su provisión. Puede surgir hostilidad por la percepción de un descenso de las competencias y de los recursos financieros, si bien algunas partes de la Administración, por el contrario, darán la bienvenida a la centralización de la provisión de servicios, especialmente en los casos en los que sean apoyados por una argumentación comercial que subraye los beneficios.

Para asegurar el éxito de la implementación del proceso, deberá enfocarse inicialmente en los centros TIC pequeños y medianos, porque en los centros mayores (la AEAT, la gestión TIC de la Seguridad Social, el Servicio Público Estatal de Empleo, etc.) la integración entre las infraestructuras y los servicios sectoriales comisionados es tan próxima que las acciones a corto y medio plazos pueden dar lugar a una crisis de funciones. En cualquier situación, la transmisión de experiencias exitosas desde esos centros a la Administración General del Estado en su conjunto, será posible gracias al nuevo sistema de gobernanza. Además, esos centros usarán y proporcionarán servicios comunes y adoptarán progresivamente los modelos, estándares y líneas maestras resultantes de los procesos, una vez que estén consolidados, probados y verificados.

Cuadro 4.1
La frontera del gobierno digital en Dinamarca: la expansión de su uso obligatorio

La iniciativa danesa eDay es aquella en la que el sector público danés, en una fecha determinada, acuerda alcanzar una serie de objetivos. Dinamarca ha tenido cuatro eDays desde 2003:

- eDay 1: Hasta el 1 de septiembre de 2003, todas las organizaciones del sector público en 271 municipios, en 14 condados y en el Gobierno central tenían que enviar las comunicaciones internas escritas exclusivamente por correo electrónico en lugar del tradicional correo físico.
- eDay 2: Hasta el 1 de febrero de 2005, todos los ciudadanos y las empresas tenían el derecho de enviar a las autoridades públicas comunicaciones electrónicas seguras utilizando la firma electrónica común y la encriptación del sector público, así como el derecho a esperar comunicaciones electrónicas seguras de estas.
- eDay 3: Tres objetivos debían alcanzarse con fecha límite de 1 de noviembre de 2010: *i)* cada autoridad pública debía ofrecer firma electrónica segura por medio del «Acceso Fácil» y la firma electrónica danesa de segunda generación por medio de la «Identificación Fácil» al acceder a los servicios en línea orientados al ciudadano; *ii)* todos los servicios en línea orientados al ciudadano debían integrarse dentro del portal ciudadano nacional danés borger.dk; *iii)* todas las autoridades públicas debían estar preparadas para ofrecer comunicaciones digitales seguras a través del «Buzón digital» (un buzón digital autorizado por el Gobierno).
- eDay 4: Marcó la transición a la comunicación exclusivamente digital entre ciudadanos, empresas y autoridades públicas por medio del uso de buzones digitales provistos por el Gobierno: «Buzón digital». La iniciativa forma parte del impulso del Gobierno danés hacia una opción digital estándar obligatoria, exigiendo por ley a los ciudadanos y a las empresas el uso de los canales digitales. Supuso un importante desarrollo del uso progresivamente obligatorio del buzón digital. Las empresas fueron obligadas a usar el buzón digital a partir del 1 de noviembre de 2013, mientras que para los ciudadanos sería el siguiente 1 de noviembre de 2014.

Fuente: Información proporcionada por la Agencia Danesa para la Digitalización.

Además, la provisión de un catálogo completo de servicios a un número creciente de instituciones requiere la adecuada disponibilidad de recursos humanos. Serán necesarias consideraciones eventuales acerca de la subcontratación o del incremento de la confianza en la programación en la nube. El Acuerdo Marco sobre Gobierno en la Nube del Reino Unido supone un excelente ejemplo en este sentido. El marco «G-Nube» fue desarrollado para dar acceso a los ciudadanos a servicios «pagar y marchar» como una alternativa más barata a las tradicionales TIC. La «G-Nube» es un componente clave de la estrategia TIC del Gobierno. El programa suponía la designación temprana de agentes dentro del Gobierno

(conocidos como Socios de Provisión Fundacional o FDP) que trabajaban con el Servicio de Adquisiciones del Gobierno y el Consejo de Ministros para proveer un marco innovador para la primera iteración de la «G-Nube».

La Programación en la Nube puede eventualmente ayudar al gobierno a proporcionar servicios comunes también a algunos pequeños municipios que no tienen un gran presupuesto para TI. Si los municipios pueden apreciar el ahorro que pueden obtener con el uso de servicios provistos por el Gobierno central, ello les puede dar un incentivo para colaborar. De hecho, la CORA acertadamente reconoce que la organización de TIC en la Administración General del Estado requerirá también tener en consideración el rediseño de las estructuras de personal TIC de los departamentos y la definición de las funciones a desarrollar por el personal de la Administración General del Estado con apoyo a través de la subcontratación en empresas externas en casos de necesidad, así como la reorganización de las relaciones entre los cargos según las funcionalidades anticipadas.

Teniendo en cuenta la intención de corregir las ineficiencias existentes debido a la insuficiente integración dentro de los niveles de Gobierno y para fomentar la planificación común en materia de TIC (por ejemplo, desarrollo y utilización de sistemas TI), el nuevo modelo de gobernanza y organización previsto por la CORA constituye un sólido intento estratégico para corregir las disfuncionalidades e ineficiencias en el uso y el desarrollo de las TIC, de acuerdo con las buenas prácticas de la OCDE. Sin embargo, el desafío radicará en lograr el equilibrio entre la necesidad de centralizar decisiones con el logro de mejores economías de escala, racionalización y sinergias (descenso de las duplicidades, etc.) y en el enfoque en el uso del cargo del CIO y del Consejo para dinamizar la coordinación en el nivel central. Ello requerirá sobreponerse a las previsibles resistencias, ya que enfrentarse al reto supondrá un cambio de la cultura organizativa.

Finalmente, un mandato evidente es una de las condiciones clave que puede permitir al CIO llevar a cabo un ambicioso plan bajo su responsabilidad. El CIO debe poder contar con el continuo apoyo del más elevado liderazgo político a corto, medio y largo plazos, independientemente de los cambios en el Gobierno, junto a los suficientes recursos humanos y económicos, hasta la fecha, ubicados en otros departamentos. Inicialmente y para definir un modelo de gobernanza, desarrollar una plataforma de adquisiciones de TIC o consolidar las infraestructuras de comunicación y establecer la agencia, el CIO será apoyado por un equipo de tres personas y expertos en TI procedentes de unidades de varios ministerios. El CIO, sin embargo, tendrá que ser capaz de contar pronto con una agencia con una plantilla completa. También, queda por decidirse si la agencia será ubicada en el MINHAP o en Presidencia.

Para cumplimentar los asuntos pendientes en el menor tiempo posible será esencial permitir que el CIO desempeñe las tareas esperadas y que implemente un ambicioso programa bajo su responsabilidad. Al igual que España, países

como Australia, Austria, Dinamarca, Nueva Zelanda y Estados Unidos han puesto en marcha modelos de gobernanza que prevén una estrecha ubicación del CIO dentro del Gobierno central. Sus CIO han sido capaces de conducir progresos estratégicos y resultados en la gestión de las TIC para apoyar la reforma del sector público puesto que ellos contaban con recursos, mandatos e instrumentos que les permitían tomar decisiones e implementarlas.

FORTALECIENDO LA COORDINACIÓN MULTINIVEL

Hay margen para la mejora de la coordinación y la colaboración entre los distintos niveles de Gobierno, lo que ciertamente ayudaría a optimizar el impacto de las medidas del gobierno en línea previstas por la CORA, que se aplican solo a la Administración general del Estado. Lo que se desprende de la encuesta desarrollada por la OCDE es que representantes de las CC. AA. entienden que las conferencias sectoriales han sido muy efectivas para facilitar el intercambio de información, las buenas prácticas y el apoyo al progreso regulatorio, si bien también han existido fallos en la fase de implementación. Asegurar el entendimiento entre la Administración central y las autoridades regionales y locales a través de una gobernanza conjunta más sólida y de mecanismos de coordinación ayudaría, de hecho, a asegurar que todas las oportunidades derivadas de las iniciativas de la CORA beneficien a la ciudadanía española por igual. Por el momento, los niveles de desarrollo del gobierno digital dentro del país son diferentes. Por ejemplo, en términos de provisión de servicios electrónicos, no todos los gobiernos regionales han seguido el requisito legal derivado de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Ello incrementa las diferencias en cuanto a oportunidades digitales para los ciudadanos en función de su ubicación geográfica, brechas que derivan de cuestiones legales y no de las diferencias en el desarrollo de las infraestructuras.

Sin embargo, también existen ejemplos muy buenos y avanzados de administración electrónica en el marco de los gobiernos locales. El establecimiento de la «Sede Electrónica» de la Xunta de Galicia, la adopción del sistema de medición del ahorro estimado de cargas para empresas e individuos, logrado a través del gobierno electrónico, la adopción del avisador electrónico y del sistema de salud electrónico «Bibliosalud», son ejemplos de importantes progresos en Galicia. Dichos ejemplos se han imitado con iniciativas similares en Castilla y León donde, entre otras iniciativas de administración electrónica, también se adoptó el marco de interoperabilidad, que cerró el «Centro de Operaciones, Bienes y Servicios» para gestionar de manera integrada todos los servicios de telecomunicaciones, y que se encuentra en proceso de desarrollar un único Centro de Proceso de Datos de forma energéticamente eficiente. Estos constituyen algunos buenos ejemplos que muestran que hay experiencias y capacidades disponibles a escala local que pueden ser compartidas con entidades locales menos avanzadas con el fin de ayudarles a aminorar la brecha, y pueden ser eventualmente

usadas también para apoyar el desarrollo y la utilización de las medidas TIC previstas por la CORA para la Administración general del Estado. La Ventanilla General de Acceso (PGA) de las Islas Canarias, operativa desde 2011, es un excelente ejemplo en este sentido.

La CORA prevé algunas medidas específicas en el área del gobierno electrónico al objeto de mejorar la gobernanza multinivel. En las reuniones celebradas con las CC. AA. para discutir las propuestas de la comisión, uno de los puntos de la agenda era el del Centro de Transferencia de Tecnología, que permite a los gobiernos locales y regionales compartir soluciones TIC con el Gobierno central y desarrollar iniciativas conjuntas. Además, en justicia, una de las medidas de la CORA (ya realizada por medio del Real Decreto 396/2013) fue la creación del Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica, órgano conjunto de planificación y coordinación que comprende al Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, los gobiernos regionales y el Fiscal General del Estado. Además, el proyecto de simplificación administrativa Emprende en Tres, inicialmente desarrollado por la SEAP, está siendo ahora adaptado a las necesidades de cada C. A., en coordinación con los departamentos de gobierno electrónico de los gobiernos regionales. Este es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Autónoma de Madrid. En abril de 2014, el proyecto conjunto de la SEAP y la Comunidad Autónoma de Madrid será presentado y una carta conjunta será enviada a todas las entidades locales alentando su participación.

Sin embargo, la implementación de las medidas de la CORA, que buscan establecer una nueva estructura de gobierno a escala de la Administración general del Estado, puede concebir entre sus resultados la mejor coordinación multinivel. Actualmente, la frecuencia y el grado de coordinación de los niveles locales de gobierno varían (por ejemplo, a través de la cooperación con la FEMP). Dentro de los límites establecidos por la Constitución, el establecimiento del nuevo CIO, del Consejo Rector TIC y de la nueva agencia debe ser utilizado como una oportunidad para fortalecer la coordinación y la colaboración vertical y horizontal. El Comité Conjunto de Cooperación Intergubernamental (STS) de Dinamarca y el Comité Coreano para la Profundización en el Reparto de Información Pública son buenos ejemplos en este sentido. En Alemania, la coordinación institucional entre los niveles de Gobierno es promovida por el Directorio Electrónico de Servicios Administrativos, que crea una infraestructura segura y confiable basada en protocolos abiertos de internet y que permite procesos transversales digitales.

Además, la implementación exitosa de muchas de las iniciativas descritas en las secciones posteriores, que se centran en reforzar la capacidad de proveer servicios de gobierno digital horizontales, se beneficiaría de un amplio desarrollo de las nuevas plataformas (en tantos lugares como fuera posible) de todos los niveles de la Administración pública. Estos nuevos proyectos incluyen, por ejemplo, la Plataforma de Intermediación de Datos (PID) y el Registro Electrónico de Apoderamientos (REA), que tienen potencial para fomentar la consoli-

dación, la racionalización, la integración y la mayor eficacia. Dada la imposibilidad de hacer su uso obligatorio para la Administración pública local, la provisión de incentivos, la clarificación de un caso de empresa que muestra las específicas ventajas económicas derivadas del uso de estas plataformas son medidas clave que deben ser previstas en los próximos meses. Podrían, por ejemplo, ser concebidas como parte de la responsabilidad de la recientemente establecida agencia, y formar parte de los criterios para evaluar el éxito de sus operaciones.

UNA ADMINISTRACIÓN MÁS SENCILLA PARA EL USUARIO: SIMPLIFICANDO EL ACCESO Y MEJORANDO LA PROVISIÓN DE SERVICIOS

Los ejes más importantes de las reformas de la CORA son la reducción de costes, la simplificación de procedimientos y la mejora de la gestión, mientras que los primeros beneficiarios de la reforma de la Administración deben ser los ciudadanos. Es por ello que las fórmulas reducidas, menos papeleo o puntos de acceso a la Administración son entendidos como fórmulas para aumentar los retornos, incrementar la agilidad, reducir los costes y lograr ahorros a la vez que se mejora la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos. Además, para dar efecto al derecho general de la ciudadanía de acceder electrónicamente a los servicios públicos, la CORA prevé el fortalecimiento de las plataformas horizontales y de los servicios de gobierno electrónico existentes, o el establecimiento de otros nuevos.

Aunque desde un punto de vista técnico, todas esas plataformas –tanto las operativas como las nuevas propuestas– constituyen pasos correctos acordes con las buenas prácticas de los países de la OCDE en busca de la mejora de la horizontalidad y de la integración dentro de la Administración, por razones que no tienen que ver con el despliegue de las TIC, su impacto pleno en el incremento de la eficiencia no se ha logrado en la práctica todavía. Una de las razones más importantes para ello, como se indica después, deriva del hecho de que el uso de las plataformas no es obligatorio. Dada la naturaleza voluntaria de su utilización, existe una absorción desigual de estas plataformas horizontales, así como en los servicios de gobierno electrónico proporcionados por las agencias y los departamentos de la Administración central y en aquellos de otros niveles de Gobierno.

Los sectores individuales han desarrollado, de hecho, sus propias plataformas y sistemas que han promovido el desarrollo de un contexto caracterizado por «islas» de excelencia y por diferentes niveles de sofisticación de los servicios de gobierno electrónico proporcionados por usuarios externos, por ejemplo en muchos procesos administrativos que todavía se resuelven físicamente o por medio de papel, pero que podrían solventarse mediante transacciones electrónicas. Muchas de las medidas puestas en marcha por la CORA –como la planeada mejora del PID o la completa implementación del REA– tienen el potencial de

mejorar la horizontalidad y proveer de servicios públicos integrados. Sin embargo, la integración eficiente y la interoperabilidad requieren un uso extensivo de plataformas por tantos departamentos de la Administración como sea posible.

Por ello, el enfoque en el desarrollo de nuevas plataformas es esencial, así como la perfecta implementación de las existentes y la reutilización de los sistemas ya desplegados en la medida de lo posible. Ello implica, por ejemplo, que a corto y medio plazos, la nueva agencia pueda dar mayor atención a la provisión de incentivos y supuestos empresariales a los diferentes departamentos y agencias para asegurar el incremento de la utilización de las plataformas. A largo plazo, el Gobierno debe centrarse en hacer su uso obligatorio, comenzando por segmentos específicos de usuarios.

Finalmente, existe una falta de integración entre la Ley 30/1992 (Ley de Régimen Jurídico de las AA. PP. y Procedimiento Administrativo Común) y la LAECSP. En concreto, en diferentes fases del procedimiento administrativo:

- Identificación de usuarios
- Inicio
- Documentación
- Conclusión

Ello ha provocado una redundancia de ambos marcos legales, produciendo confusión, falta de seguridad jurídica y complicaciones en la aplicación del gobierno electrónico.

La CORA propone una nueva ley para regular el proceso administrativo, redefiniendo la relación entre la Administración y los ciudadanos en términos electrónicos, fusionando y actualizando las dos leyes precedentes. Ello contribuirá a incrementar la eficiencia y la eficacia del Gobierno, mejorar el servicio público y reducir los costes financieros y ambientales, como resultado de la eliminación del formato papel.

Creación de una Administración Electrónica Única y un Punto de Acceso Único

El objetivo final de la CORA en términos de provisión de servicios es proporcionar la imagen de un acceso unificado a una Administración centralizada, para la mejora de la vida de los ciudadanos a través de un sistema simplificado de provisión de servicios y acceso a la Administración. En este sentido, el gobierno digital supone un instrumento clave estratégico. La idea es promover el uso de plataformas horizontales, en función, por ejemplo, con el principio «enviado una vez, reutilizado en múltiples ocasiones», en relación con la provisión por parte de los individuos de documentos e información a la Administración pública. El acceso a la administración electrónica debe ser más sencillo y con-

tribuir a la mejora de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos, para una Administración concebida como más transparente y cercana a sus ciudadanos.

Desde esta perspectiva, una de las iniciativas más importantes previstas por la CORA es el establecimiento de un Punto General de Acceso para la Administración Pública (PAG), un punto unificado de entrada a la Administración pública y a toda la información horizontal sobre las actividades, organización y funcionamiento de la Administración, así como para el manejo de transacciones y servicios más relevantes. Este punto de acceso fue concebido en la LAECSP (artículo 8) y por el Real Decreto de 1671/2009, de 6 de noviembre, que implementó parcialmente su anterior introducción y los artículos 7, 8, 9, 24 y 31, y el punto 2 de las Consideraciones Adicionales. La legislación define, regula y describe los rasgos básicos del Punto de Acceso Electrónico. Este debe reemplazar al portal <www.060.es> . El PAG debe ser reconocido como la marca que representa a la Administración General del Estado y que debe guiar a ciudadanos y emprendedores en sus tratos con la Administración. Se espera que el PAG pueda complementar las carencias del mencionado portal y será diseñado para cumplir los requisitos subrayados en la normativa vigente en respuesta a las expectativas de los ciudadanos.

Esta iniciativa es esencial, ya que apoya los intereses de la reforma por simplificar el acceso a la Administración, racionalizarla a través del logro de economías de escala y la mejora de su calidad e imagen mediante un mejor acceso a los servicios públicos. La implementación de un punto único de entrada para los ciudadanos permitirá a los usuarios de servicios públicos tener acceso a la información de las diferentes administraciones públicas en un lugar, recibir orientación para cuestiones administrativas, iniciar procesos administrativos y verificar el estatus de sus transacciones en cualquier momento. Para facilitar el uso de los servicios, estos se categorizarán por materia o «eventos de vida» clave. La creación del PAG proporciona la oportunidad de expandir el uso de la firma digital y de la identificación electrónica.

En el desarrollo del PAG, será importante para el Gobierno hacer el mejor uso de experiencias pertinentes de la Administración. Por ejemplo, la Seguridad Social confía en modernas plataformas electrónicas que permiten a los ciudadanos completar formalidades en línea. Se pueden pedir y recibir en línea las tasas de los certificados de pagos de la Seguridad Social, siendo el proceso perfectamente transaccional. Igualmente, la Tarjeta Europea Sanitaria puede ser solicitada y recibida en línea. El portal de la Seguridad Social proporciona a los ciudadanos un área personalizada para el acceso a sus archivos electrónicos, información y formalidades completamente en línea. Anclado en la existente plataforma SRED, el ministerio está desarrollando un sistema (a completarse en 2014) que mejorará la comunicación en línea con las empresas y los ciudadanos y les ahorrará cualquier tipo de visita física a las oficinas de la Administración pública. Similar al caso de la Seguridad Social, la administración de impuestos confía profundamente en las plataformas electrónicas del Gobierno. De hecho,

la autoridad impositiva intenta consolidar diferentes plataformas dentro de una única, que será denominada Pin24horas. Actualmente, el 64,38% de las declaraciones de ingresos son enviadas en línea. En algunos casos, las declaraciones deben ser completadas de manera electrónica, mientras que en otros existe todavía la alternativa de completarlas en papel. En la actualidad, los usuarios tienen acceso a sus archivos electrónicos vía la firma electrónica avanzada. La AEAT está trabajando en la simplificación de sus sistemas a través del uso de la firma electrónica no-avanzada de manera similar al modelo de declaración de impuestos y al sistema impositivo digital francés. La experiencia, los recursos y el conocimiento disponibles en los ministerios, que han apoyado la implementación y el desarrollo de los sistemas que permiten el acceso a los servicios en línea, pueden ser explotados en apoyo al desarrollo del PAG.

Apoyando empresas e inversiones

La reducción de trámites burocráticos para las empresas y los emprendedores ha sido un objetivo constante del proceso de simplificación administrativa en España durante la pasada década. La CORA también prevé la creación de una «ventanilla única para el comercio exterior», que pretende proporcionar un único punto de acceso para el comercio exterior. El objetivo consiste en reunir a todos los actores pertinentes para desarrollar una plataforma única que beneficie a todos los usuarios. Presuntamente, el contexto de preparación de la CORA fue útil, puesto que proporcionó un foro de discusión de problemas comunes que apoyó el desarrollo de la plataforma. La AEAT gozó del liderazgo en esta etapa del proyecto, teniendo en cuenta que ya había desarrollado parte del mismo y que tenía experiencia en su gestión.

Además, se han dispuesto diferentes programas para facilitar el proceso de lanzamiento de una empresa. Por ejemplo, el Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE) es un sistema en línea que permite a los emprendedores completar las formalidades de puesta en marcha digitalmente (si bien no todas las fases del proceso pueden ser cumplimentadas en línea). El CIRCE está apoyado por la Red de Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación (PAIT), así como la plataforma PAIT virtual, además de por el Documento Único Electrónico (DUE) que unifica 22 formatos de 24 agencias. Resulta interesante hacer notar que las únicas fases del proceso de apertura de una empresa que no pueden ser completadas en línea son aquellas que implican interacciones con actores externos: bancos y notarios. Ello difiere radicalmente de las experiencias en otros países de la OCDE, como Dinamarca o Estonia, por ejemplo, los cuales han establecido acuerdos con los bancos y trabajado para proporcionar incentivos que contrarrestan la resistencia política de importantes grupos de interés (por ejemplo, los notarios) para lograr eficacia interna y distribuir mejores servicios a los usuarios. La realización del proceso en línea no es obligatoria por el momento. Ello se justifica por el hecho de que las autoridades no

quieren crear o incrementar la brecha digital entre las empresas, si bien, el nivel de absorción voluntaria de las oportunidades digitales está por debajo de las expectativas. Por ello, debe considerarse la posibilidad de hacer obligatorio su uso.

Finalmente, para apoyar la provisión de servicios integrada, la CORA prevé el ascenso de la PID y del REA, para transformarlos en plataformas verdaderamente horizontales y posibilitar una Administración virtual única. Se pretende mejorar al compartir información entre los niveles central y local de Gobierno para incrementar la eficiencia de los procedimientos que requieren la acción conjunta de dos o más agencias. De manera similar, la idea de establecer un «portal de empleo» único que sustituya al hasta ahora gestionado por la Administración central y a los muy diversos existentes a escala local, busca aumentar la integración y crear una única imagen de la Administración para los usuarios, mejorando la accesibilidad a los servicios y la eficiencia en su distribución (puede dar lugar a importantes ahorros). Igualmente, el desarrollo de una plataforma de adquisiciones única para la Administración central pretende mejorar la integración y la calidad de los servicios (evitando duplicar los criterios para licitación pública). Finalmente, otro ejemplo de la iniciativa de la CORA que busca la mejor integración y coordinación para incrementar la calidad de los servicios públicos a lo largo de todos los niveles de Gobierno se ubica en el área de la «educación a distancia». Cada C. A. desarrolla su propio modelo de aprendizaje en línea y el objetivo es desarrollar una plataforma única. El desarrollo de una plataforma de adquisiciones en línea también supone incrementar la integración interna y mejorar el acceso a los servicios. Por el momento, son factibles múltiples formatos (físicamente, en papel), pero el objetivo es sustituir las modalidades convencionales por el procedimiento electrónico.

Mejorando la Sanidad Digital

La filosofía del programa sobre Sanidad Digital es la de proveer servicios integrados para la ciudadanía, proporcionando idéntico nivel de servicios para los españoles incluso al viajar a lo largo del país (parece que el 10% de la población es tratada fuera de su lugar de residencia), y asegurando su derecho a la privacidad y seguridad de sus datos personales. Concretamente, el Archivo Clínico Electrónico y la Prescripción Electrónica (es decir, cualquier prescripción expedida por el médico puede ser accesible desde cualquier farmacia en España) son vistos como los proyectos clave para mejorar la calidad de la provisión del servicio para los usuarios, así como una mayor eficiencia en la provisión de servicios lograda a través de la facilitación del acceso del personal sanitario a la información relevante. El Archivo Clínico Electrónico permite el acceso en cualquier momento a toda la información disponible sobre los pacientes, los cuales pueden verificar quién accede a la información, pudiendo conceder el permiso de acceso o retirarlo. Por eso, el programa permite el fortalecimiento

de la responsabilidad de los operadores sanitarios y de los ciudadanos en la gestión de la información. El sistema de prescripción electrónica ahorra tiempo a los pacientes crónicos, que saben cuándo recoger exactamente la siguiente medicina, y genera información sobre el consumo en las CC. AA.

Los nuevos proyectos pueden ayudar a reducir el tiempo del diagnóstico, lo que puede ahorrar recursos tanto a los profesionales como a los pacientes (por ejemplo, menos tiempo, menos tests) y puede mejorar las relaciones entre pacientes y médicos. Para lograr resultados, se dispusieron los recursos necesarios, incluido el mandato legal, un acuerdo con las autoridades relevantes (Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y Autoridades Locales), la interoperabilidad de la infraestructura, el sistema de identificación estándar del Índice Clínico de Referencia para pacientes en todo el país vinculados a un número de identificación (Base de Datos de la Tarjeta de Identificación Sanitaria), y un registro con información de todos los profesionales. Ambos proyectos se iniciaron en 2005, si bien la CORA viene proporcionando el impulso para incrementar la velocidad de implementación.

Hasta la fecha, el enfoque se ha basado en la gestión de la información integrada, así como en la facilitación de su acceso. Los siguientes pasos prevén centrarse en la mejora de la calidad de los datos, su uso para prestar mejores servicios a los profesionales y el incremento del uso de los sistemas. Hasta la fecha, el 61% de las prescripciones son emitidas en línea, y respecto al Archivo Clínico Electrónico, su aceptación entre los médicos es todavía limitada. La experiencia obtenida en este dominio puede ser usada para apoyar el desarrollo del PAG y, por tanto, la coordinación con la oficina CIO para transferir las lecciones aprendidas y crear sinergias que serán esenciales. Dado que la salud pública es gestionada por las CC. AA., las políticas de coordinación y su implementación han constituido un reto clave.

Incrementando la transparencia y mejorando la eficiencia a través de la facturación digital

La iniciativa sobre facturación digital también es considerada como una medida clave para simplificar la Administración. La Comisión Europea ha identificado la facturación digital como una cuestión clave dentro del primer pilar (la creación de un mercado único dinámico digital) de su «Agenda Digital para Europa». En consecuencia, la Comisión Europea ha emitido diversas comunicaciones, tanto generales como específicas, en relación con las adquisiciones públicas; y el 20 de abril de 2012, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre «Mercado Único Digital Competitivo: el gobierno electrónico como punta de lanza» que, entre otros aspectos, requería la facturación electrónica obligatoria para todos los procesos de licitación a partir de 2016. En este contexto europeo y en vista de los enfoques sobre el carácter creciente de la productividad y competitividad de la economía española a la par de la intensificación de la lucha contra la corrupción,

la CORA busca la promoción del uso de la facturación electrónica en el sector público, permitiendo a los proveedores hacer uso de instrumentos como el sello electrónico o la firma electrónica avanzada. Estos instrumentos serán de utilización obligatoria desde el 15 de enero de 2015 para algunas compañías, por ejemplo, las obligadas a presentar electrónicamente las declaraciones de ingresos. En esta línea, la Ley 56/2007, del 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, será revisada para promover el uso de la facturación electrónica por parte de los proveedores de particular significación económica. El Proyecto de Ley de Impulso de Factura Electrónica y Creación del Registro Contable tiene el objetivo de fomentar el uso de la facturación electrónica tanto en el sector público como en el privado, tal y como prevé la CORA.

Sin embargo, las autoridades públicas pueden excluir de esta obligación las facturas de menos de 5.000 euros. El envío y el proceso deberán ser realizados en línea, y el uso de nuevas tecnologías permitirá la simplificación del proceso de facturación. Existirá una ventanilla única de recepción de las facturas electrónicas, para cada nivel de Gobierno (estatal, regional y municipal), con el fin de coordinar todas las facturas electrónicas recibidas por las organizaciones, entidades y agencias asociadas o dependientes. Sin embargo, será posible para cada nivel de Gobierno hacer uso de las ventanillas únicas de entrada de facturas de los demás niveles de Gobierno, en lugar de crear el propio. La adhesión de las CC. AA. o de los gobiernos locales a la ventanilla única para facturas electrónicas de la Administración general del Estado será voluntaria, si bien la ausencia de adhesión debe justificarse en términos de eficiencia, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Estas medidas tienen el potencial de fortalecer la posición de los proveedores, pero también de complementar los esfuerzos para mejorar la eficiencia, racionalización y consolidación de esfuerzos en todos los niveles de Gobierno, reduciendo las cargas administrativas. Esta medida queda vinculada a los esfuerzos por desarrollar la licitación electrónica.

Recopilando el valor estratégico de las estadísticas del Gobierno: sinergias con las agendas de información pública y transparencia

Algunas de las iniciativas de la CORA proporcionan las condiciones para presionar al Gobierno con vistas al fortalecimiento de la gestión de las estadísticas y la información gubernamental para mejorar la eficiencia y la provisión de servicios. La unificación de las encuestas estadísticas prevista pretende apoyar la mejor integración de la gestión de la información, el acceso y el reparto de la misma. De manera similar, el desarrollo de los indicadores de desempeño para evaluar la eficiencia proporciona una plataforma para vincular el trabajo de la medición de la actuación con la agenda pública abierta. Además, la creación de una agencia de información pública centralizada para proporcionar informa-

ción sobre actividades económicas y financieras de todas las áreas de gobierno (que será ubicada en la página web del MINHAP, <www.minhap.gob.es>) será esencial para estandarizar los criterios de la publicación de información, y de un sistema de gobierno para la actualización y el pleno mantenimiento de los contenidos informativos disponibles. Esto hará más fácil y eficiente la búsqueda de información económica, presupuestaria, financiera y estadística; racionalizará la producción de datos evitando su duplicación; mejorará la calidad de la información y apoyará la interoperabilidad de la misma, que es esencial para permitir su reutilización, requisito necesario para la accesibilidad de datos. Finalmente, la Unidad de Implementación debe informar al presidente sobre los progresos, basándose también en la información a proveer (cada tres meses) por varias entidades, lo que lleva a la producción de ricas bases de datos e información.

Estas medidas son, de hecho, excelentes ejemplos de los esfuerzos realizados por la Administración española para dar continuidad a iniciativas anteriores, incluyendo la adopción de la LAECSP y del Proyecto de Datos Abiertos/Accesibles. El Proyecto de Datos Abiertos/Accesibles «Aporta» se basa en la Directiva Europea sobre la Información del Sector Público y tiene, tras años de implementación, un amplio enfoque en la determinación del objetivo exclusivo del acceso a la información del sector público, realzando el potencial de las estrategias de datos accesibles para producir beneficios económicos e impacto sobre el crecimiento nacional. De ahí que las medidas específicas previstas por la CORA que son relevantes para la gestión de la información pueden sostener no solo el objetivo general y transversal del programa de reformas para mejorar la interoperabilidad, compartiendo información y potenciando sinergias, sino que también pueden contribuir tanto a la transparencia como a las agendas de datos abiertos/accesibles.

En España, el proyecto «Aporta» fomenta la reutilización de los datos y la información del Gobierno, permitiendo el acceso a más de 650 bases de datos gubernamentales por medio de formatos reutilizables a través del portal, <http://datos.gob.es/datos>. España estima que más de 150 empresas que trabajan en el sector de la intermediación y emplean a unas 4.000 personas generando unos 330-350 millones de euros anuales pueden beneficiarse directamente de la reutilización de los datos accesibles. Esto supone un importante estímulo para España desde el sector TIC, que supone una especie de modelo a seguir en tiempos de dificultades económicas (Ubaldi, 2013). Las nuevas iniciativas concebidas por la CORA incrementarán los datos accesibles y la información disponible del sector público tanto para su acceso como para su reutilización, expandiendo así las posibilidades de crecimiento potencial de los datos accesibles, ayudando a promover la cultura de los datos abiertos y su reutilización, e incrementando la concienciación sobre la necesidad de asegurar los recursos adecuados y los niveles de seguridad para apoyar su crecimiento. En el supuesto de una mayor vinculación entre el Proyecto Aporta y el conjunto de la iniciativa de Datos Accesibles liderada por el MINHAP –que sostiene el fomento de los datos abiertos a través de líneas programáticas sobre marcos de implementación e interoperabilidad, incrementando la concienciación de los empleados públicos, pro-

porcionando apoyo adecuado a las agencias individuales y a los ministerios, premiando las mejores prácticas–, las iniciativas de la CORA pueden cambiar potencialmente las dinámicas internas, la cultura y la gestión, así como las formas de trabajo dentro de la administración, y lograr así resultados a largo plazo.

Por ejemplo, esas iniciativas pueden mejorar el reparto de datos, las prácticas de análisis de datos, procesamiento de datos, externalización de tareas y servicios, innovación para crear eficiencias internas, la provisión final de servicios, además de encontrar soluciones conjuntas para los problemas sociales. Adicionalmente, la riqueza de los datos adquiridos durante la preparación de la CORA, así como la de los producidos en el curso de su implementación, proporcionan la base para mantener un análisis informado de recursos humanos y financieros dentro de la Administración central y en el campo de las TIC.

Igualmente, se pueden crear sinergias mayores con la implementación de las acciones previstas por la recientemente adoptada Ley de Transparencia 19/2013. Esta ley tiene un triple objetivo: incrementar y fortalecer la transparencia del gobierno; reconocer y garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a la información; y establecer buenas obligaciones de gobierno al alcance de los funcionarios públicos y que deriven en consecuencias legales en caso de inobservancia. No supone una vacuna perfecta, pero ahonda en lo conseguido hasta la fecha, corrigiendo deficiencias y creando el marco legal para conceder certezas a los derechos de la ciudadanía. La ley establece, por ejemplo, un conjunto de obligaciones para apoyar la diseminación proactiva de cierta información sin esperar las peticiones específicas de los ciudadanos. Ello se aplica, por ejemplo, a los datos sobre información institucional, organizativa, de programación, pertinencia legal y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística. Además, establece ampliamente el derecho de acceso a la información pública que debe ejercitarse sin haber justificado la petición.

Para canalizar la publicación de tal cantidad de información y facilitar el cumplimiento de las obligaciones sobre publicación activa y acceso a la información divulgada, la ley confía en la utilización de las TIC y facilita el establecimiento y la utilización del Portal de Transparencia. Eso incluirá, además de la información sobre la que existe el derecho de publicidad activa, información cuyo acceso es demandado con mayor frecuencia. Por ello, las TIC y las nuevas tecnologías en particular, son vistas de manera estratégicamente instrumental para cumplir con las previsiones de la ley. El portal proporcionará una ventanilla única para que los ciudadanos obtengan toda la información disponible. Gracias al apoyo de las nuevas tecnologías, el portal será un punto de encuentro virtual y difusión que supone una nueva manera de entender el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública. El formato del portal previsto es interoperable para permitir a las agencias subir de manera proactiva la información. Como no será obligatorio publicar datos en el portal, será muy importante proporcionar incentivos para fomentar la involucración de todas las autoridades de gobierno, a escala local también.

La ley surge del reconocimiento del hecho de que la transparencia y la buena gobernanza son elementos esenciales para estimular el desarrollo económico y social. Dicha ley es necesaria para sostener el crecimiento de los datos abiertos/accesibles, no solo para proveer buena gobernanza –por ejemplo, responsabilidad, transparencia, integridad–, sino también producir valor económico (por ejemplo, estimular el nacimiento de nuevas empresas, el logro de eficiencias dentro del sector público) y valor social (por ejemplo, la involucración de los ciudadanos en el diseño del servicio y en la toma de decisiones, la innovación social). Por ello, el acceso es condición necesaria pero no suficiente, ya que la creación de valor supone la reutilización de información en diferentes instancias. Al objeto de obtener valor social y económico, es esencial que los datos –y no solo información y contenido– sean pertinentes para aquellos interesados en su reutilización, y que sean, cada vez en mayor proporción, puestos a disposición y distribuidos en calidad de datos accesibles (por ejemplo, accesibles, utilizables y reutilizables).

El capítulo II de la ley también prevé que los nuevos datos disponibles y la información accesible a través del portal deberán ser puestos a disposición en calidad de datos comprensibles, claros, estructurados y preferiblemente en formatos reutilizables. Pero la ley no obliga al sector público a cambiar el formato de los datos disponibles y de la información para hacerlos reutilizables. Será crucial asegurar la integración del Portal de Transparencia con el Portal de Datos Abiertos/Accesibles (<http://datos.gob.es/datos>) gestionado por el MINHAP, para asegurar que los datos disponibles serán reutilizados y que el desarrollo del nuevo portal se fundamentará en la experiencia previa.

Cuadro 4.2
Vinculando las agendas de transparencia y datos abiertos en México

En México, la cuestión de la transparencia está liderada por el Instituto Federal para el Acceso a la Información Pública (IFAI), organismo constitucional autónomo que se centra en la implementación de la Ley de Protección de Datos Personales en México, que implica normativas sobre los sectores público y privado, además de sobre los individuos. La adopción de esta ley, con uno de los alcances más amplios del mundo, muestra la implicación del Gobierno mexicano con la transparencia y el acceso a la información pública.

El Gobierno de México se ha centrado en la implementación de la transparencia y de la agenda de datos abiertos a través de la colaboración de la Presidencia, la agencia de estadísticas (INEGI) y el IFAI, con el fin de adoptar estándares generales para la publicación y el acceso a los datos y a la información del Gobierno según los principios de los datos abiertos/accesibles.

El Gobierno pretende asegurar un enfoque colaborativo y participativo en la implementación de un conjunto de medidas comprehensivas y vincular diferentes iniciativas para

sostener el desarrollo de un modelo conducente tanto a la transparencia como a los datos accesibles poniendo en contacto a los diferentes agentes.

Por ejemplo, el Portal de Transparencia (<http://portaltransparencia.gob.mx>), gestionado por el IFAI, y el Portal de Datos Abiertos, bajo responsabilidad del Gobierno federal (<http://datosabiertos.gob.mx>), se encuentran vinculados.

Fuente: OCDE (2011), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en>.

Los vínculos entre las iniciativas sobre transparencia y datos accesibles asegurarán que el enfoque del acceso a la información del sector público para la profundización en transparencia y responsabilidad sea estratégicamente complementado con la prioridad de la reutilización de datos, que es necesaria para la producción de un valor social y económico. Por ejemplo, esto puede tener implicaciones para que los datos y la información sean priorizados para su publicación. Por ello, será trascendente asegurar una decisión informada sobre la información y los datos, para ser puestos a disposición, ya que tienen el potencial de producir un conjunto comprehensivo de impactos. Reino Unido supone un excelente ejemplo de un país que ha adoptado un enfoque similar. La iniciativa sobre Datos Accesibles está, de hecho, bajo responsabilidad de la Unidad de Transparencia Interior dentro del Gabinete de Gobierno.

Enfocarse solo en la publicación de la información y en el funcionamiento del Estado para incrementar la transparencia puede implicar oportunidades perdidas, por ejemplo, las alcanzables a través de datos vinculados, como sucede con la aparición de nuevas bases de datos que en caso de vincularse con aquellas relativas al funcionamiento interno pueden proporcionar percepciones sobre cómo obtener mejores resultados y optimizar la gestión interna. En Dinamarca, por ejemplo, las iniciativas sobre datos accesibles fueron utilizadas para identificar redundancias acerca de la producción de datos dentro de la Administración y para limpiar y racionalizar el proceso de la producción de datos. Asuntos como la interoperabilidad de sistemas y datos serán un reto en España cuando se centralice la información, se creen portales compartidos y sistemas administrativos, tal y como prevé la CORA. El uso de información y conocimiento en procesos específicos puede apoyar el entendimiento del potencial para el reparto y la consolidación, así como la necesidad de retener unidades sectoriales de TIC, requiriendo una elevada formación y preparación en TIC por parte del personal, para desarrollar y operar las aplicaciones del sector específico.

Finalmente, sobre la producción de datos, es importante subrayar que los productores de datos más importantes son ahora las autoridades de las áreas de impuestos, defensa y seguridad social. Dentro de los esfuerzos de consolidación y racionalización, el nuevo CIO tendrá que trabajar convenciendo a los ministe-

rios para dejar algunas de sus responsabilidades relacionadas con varias entidades. La adopción de una Estrategia de Datos Accesibles/Abiertos como parte de una más amplia gestión de la información y de los datos del Gobierno, podría ayudar a alcanzar mejores resultados y proporcionar un impulso central y guía para las iniciativas frecuentes en el marco del nivel del Gobierno local.

SERVICIOS COMPARTIDOS: INCREMENTANDO LA RACIONALIZACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN

En la preparación de la CORA, la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes fue establecida bajo la presidencia del subsecretario del Ministerio de Defensa, incluyendo a representantes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Fomento, Empleo y Seguridad Social; Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; e Industria, Energía y Turismo. Esta decisión se basó en la idea de que el impulso para el incremento de servicios compartidos podría tener un impacto potencial significativo sobre la racionalización y los esfuerzos de consolidación. El interés radica en lograr un ahorro de costes y mejorar la eficiencia a través de los servicios compartidos.

La subcomisión trabajó en un conjunto de áreas: recursos humanos, informática y gobierno digital, gestión inmobiliaria, activos líquidos, contratos de servicios y suministro, gestión centralizada y contratos de servicios, acuerdos, comisiones de gestión, notificaciones, fletes de vehículos, publicación e impresión, activos estatales aéreos y marítimos.

Las propuestas puestas en marcha por la CORA en este sentido se basan en las buenas prácticas del sector privado, así como derivadas de ejemplos internacionales, ligados con las mejores prácticas de los países de la OCDE, incluidos Australia, Reino Unido y Estados Unidos. Las reuniones se celebraron, por ejemplo, con representantes de algunas de las mayores empresas españolas y extranjeras, incluidas Banco de Santander, Inditex, IBM, Mapfre, Informática El Corte Inglés, Telefónica, Microsoft, British Telecom y Correos Telecom. Los objetivos de las reuniones con estas empresas, además de con las administraciones afectadas, radican en la obtención de información y colaboración.

Para acelerar estas iniciativas, la subcomisión creó grupos de trabajo dedicados al análisis en profundidad de las diferentes áreas dentro de sus respectivas competencias. El análisis llevó a la identificación de las áreas de servicio donde sea posible centralizar los contratos para ahorrar costes. El trabajo de la comisión en esta área es un buen ejemplo en el que la preparación de la CORA ha supuesto una ventaja para la colaboración intergubernamental.

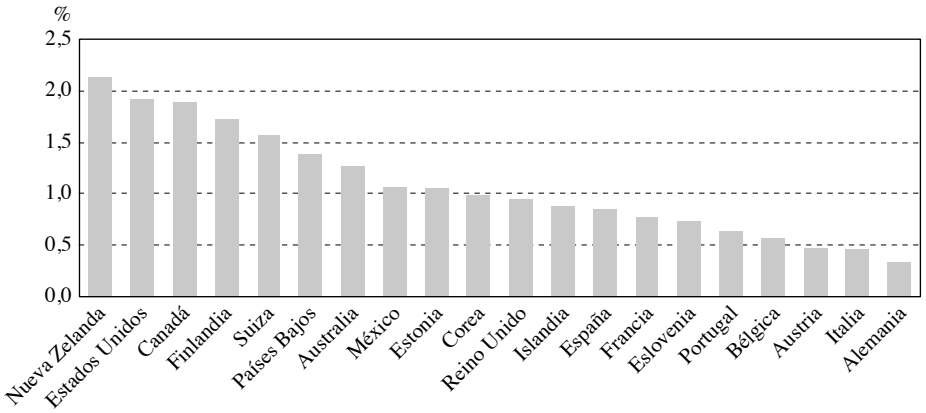
En el área del equipamiento TIC y de los servicios de gobierno digital para la Administración pública, se creó un grupo de trabajo para obtener información de los diferentes agentes involucrados en TIC en la Administración del Estado. Este grupo fue coordinado por el secretario de Estado para Telecomunicaciones

y Sociedad de la Información, que reporta al Ministerio de Industria, Energía y Turismo. El análisis se centra en el área TIC de la Administración general del Estado, aunque incluye referencias a las experiencias de las empresas privadas, administraciones territoriales y aquellas de otros países.

La estructura organizativa actual en materia de TIC de la Administración general del Estado se basa en múltiples unidades TIC que proporcionan servicios directos a los órganos de las que dependen, en unidades TIC que proporcionan servicios generales a los órganos de las que dependen, y en una estructura básica de Gobierno que coordina las acciones de todas ellas y define las políticas de TIC en el áreas del gobierno digital. El tamaño y la estructura institucional de esas unidades TIC varía enormemente y va desde grandes a pequeñas unidades TIC dependientes y órganos específicos de la Administración General del Estado.

Según el observatorio para el gobierno digital, el presupuesto para TIC de la Administración General del Estado en 2013 era de 1.350 millones de euros, reducidos desde los 1.950 millones previos a la crisis. El total de gasto y de inversión en TIC en la Administración General del Estado fue de 1.164 millones de euros en 2012 y el presupuesto para la partida 1 de gastos de personal TIC fue de casi 344 millones de euros, si bien esta distribución es muy heterogénea entre los diferentes departamentos ministeriales. El conjunto del gasto en TIC a escala de la Administración General del Estado está por debajo de la media de la OCDE (Figura 4.2).

Figura 4.2
Gasto total en TIC en proporción al gasto del Gobierno central, 2011 o el último año disponible



Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>.

Las principales conclusiones implican que la actual organización de TIC en la Administración general del Estado es compleja y homogénea. Existe un amplio grado de atomización y de independencia en la provisión de servicios. Ello ha significado que muchas unidades TIC no se hayan atenido al tamaño necesario para beneficiarse de las ventajas derivadas de las economías a escala. El modelo organizativo de «isla» debe evolucionar hacia un modelo más centralizado en la provisión de determinados servicios horizontales.

El grupo de trabajo establecido por la CORA hizo un conjunto de propuestas centradas en la consolidación de las infraestructuras comunes (esta medida inicial buscaba eximir a las unidades TIC de la responsabilidad sobre aquellos servicios identificados como comunes y que deben ofrecerse con mayores garantías de eficiencia de forma centralizada). Esto permitiría utilizar los recursos en la oferta de servicios por parte de las organizaciones a las que pertenecen. Parece lógico, por tanto, que la primera intención de las medidas de racionalización, a implementar a corto y medio plazos para incrementar la eficiencia en la gestión de las TIC en la Administración general del Estado, sea la de evolucionar hacia modelos de provisión de servicios y de utilización de infraestructuras comunes que implican demandas agregadas para los mismos, evitando el modelo de departamentos estancos utilizado hasta la fecha.

Como se indicó previamente, la consolidación afectaría a las comunicaciones, redes y centros de proceso de datos; la consolidación de la productividad y los recursos de oficina; la centralización de la gestión de la oficina y los recursos periféricos; la homogeneización de las aplicaciones y del equipamiento para diferentes perfiles de usuarios; la consolidación de módulos comunes de gobierno digital; la unificación de los sistemas de publicación en línea de la Administración general del Estado; y la consolidación de las adquisiciones/licitaciones de TIC. Como se mencionó anteriormente, la CORA prevé el establecimiento de un departamento específico para las adquisiciones de TIC dentro de la nueva agencia centralizada de servicios e infraestructuras horizontales TIC que debe liderar el CIO. Este departamento se especializará en investigación de mercado, análisis de tendencias y definición de los criterios de licitación.

La CORA también favorece la creación de un mecanismo para incrementar la eficiencia de los desarrollos sectoriales en TIC. Dentro de las infraestructuras y los servicios sectoriales, la propuesta busca potenciar que se compartan y se reutilicen las infraestructuras y las aplicaciones sectoriales, además de promoverse la creación de aplicaciones bajo este modelo, adaptando desde el inicio una estrategia tecnológica estandarizada y específica que favorezca este proceso. Para hacerlo, será necesario crear un catálogo y un repositorio comunes que permitan verificar rápidamente las unidades y los espacios temporales disponibles para cada aplicación en los casos en los que se reciban peticiones específicas de reutilización de los recursos existentes en la Administración general del Estado.

Un enfoque exclusivo en el ahorro en TIC puede tener consecuencias negativas debido al enorme impacto de las TIC sobre otros costes operativos de la

Administración General del Estado. Por ello, resulta esencial realizar un análisis sobre la eficiencia y el impacto del gasto en TIC al objeto de visualizar las eficiencias y los ahorros adicionales en la gestión general de la Administración pública. Además, la orientación hacia la provisión de servicios compartidos debe ser vista –como en Dinamarca y Estados Unidos– como una oportunidad para cambiar la cultura organizativa y mejorar el entendimiento de un conjunto más amplio de interdependencias a lo largo de la Administración. Esto puede apoyar y complementar los planes de movilidad en recursos humanos, incrementando las sinergias entre las diferentes medidas de la reforma. La iniciativa del Centro de Servicios danés se construye sobre un detallado ámbito multisectorial que analiza los «servicios administrativos comunes» que cada organización del Gobierno central necesita tener. La idea básica (hipótesis) implicaba que los servicios básicos comunes del Gobierno central podrían ser más eficientes y efectivos ubicándolos en uno o varios órganos comunes para todas las organizaciones del Gobierno central. Esta fue la razón por la que Dinamarca emprendió diversos análisis comprehensivos acerca del número de áreas de la Administración general, como la gestión de salarios, cuentas, viajes, apoyo y servicios operativos TIC y recursos humanos. El Centro de Servicios Compartidos para TI (Statens IT o SIT) –que en la actualidad proporciona servicios a ocho ministerios– tuvo como provisión de personal a especialistas TI previamente empleados por diferentes ministerios, confiando profundamente en el Modelo de Referencia de Servicio de Estados Unidos y en el Modelo de Referencia Tecnológico (<www.egov.gov>), que ha sido adoptado por un conjunto de municipios (OCDE, 2010b).

ACCIONES RECOMENDADAS

Maximizando el retorno de las inversiones en servicios digitales

- Las medidas en TIC propuestas por la CORA –como aquellas para compartir los servicios TI– han sido diseñadas para la Administración General del Estado, pero ello no es óbice para que otras administraciones territoriales se beneficien de las nuevas oportunidades cuando ello sea posible. Asegurar la absorción de los nuevos servicios desarrollados por parte de un elevado número de ciudadanos y niveles de Gobierno local (por ejemplo, municipios) será esencial para cosechar los beneficios derivados de las inversiones. Esto requerirá la adecuada formación, el desarrollo de capacidades y programas de comunicación sobre las nuevas oportunidades disponibles.
- Para aumentar la absorción de los servicios, tanto dentro como fuera de la Administración, el Gobierno puede considerar hacer obligatorio el uso de algunos servicios digitales. Las infraestructuras comunes están siendo utilizadas en algunas áreas avanzadas, como la AEAT. Sería útil llevar a cabo una revisión sobre qué condiciones han posibilitado esta naturaleza

obligatoria para ampliar la experiencia a otros sectores clave (por ejemplo, la seguridad social o la administración del tráfico) y determinar cómo maximizar la experiencia y las inversiones realizadas.

- Una revisión de los servicios provistos dentro de la Administración para señalar las ineficiencias e identificar las competencias y capacidades necesarias –por ejemplo, para ver cuántos servicios son provistos por diferentes autoridades a un reducido número de usuarios–, ayudaría a apoyar la mejor implementación del programa de servicios compartidos. Esto puede ayudar a identificar las tareas y las competencias que deben permanecer en la Administración central, así como aquellas que pueden quedarse en los municipios. Es recomendable completar esta revisión repensando el modelo de financiación y considerando la posibilidad de optar por la externalización o la programación en la nube para la provisión de servicios a la administración.
- Centrarse en los usuarios ha supuesto resultados considerables en términos de mejora de la disposición de los servicios en línea. Sin embargo, para maximizar el retorno de las inversiones, centrarse en los usuarios necesita vincularse al logro de eficiencias internas. Por ejemplo, el importante reconocimiento del derecho de los ciudadanos a interactuar digitalmente con la Administración pública no se corresponde con un rápido incremento en el desarrollo de oportunidades (servicios en línea) para ejercitar ese derecho debido a los sistemas inadecuados de integración interna e interoperabilidad, que resultan necesarios para la provisión de servicios integrados.

Reforzando la participación de los actores en la creación de propiedad y la dinamización de la coordinación de los interesados en todos los niveles de Gobierno

- La mayoría de las iniciativas relacionadas con la TI previstas por la CORA pretenden mejorar la consolidación y la integración dentro de la Administración pública. De ahí que se requiera la coordinación, colaboración e involucración de diferentes actores. Es recomendable sacar ventaja no solo de la posibilidad de dictar órdenes obligatorias, sino también del poder de convencer a los diferentes agentes para colaborar proporcionando también incentivos y notables supuestos empresariales.
- Centrarse en la colaboración reforzada, el compromiso y la coordinación de todas las partes de la Administración involucrando a los gestores de cara al público en el proceso de implementación y fomentando el diálogo con los agentes claves, será una herramienta necesaria para proporcionar retroalimentación al CIO, encontrar fórmulas para superar las resistencias al cambio y recibir la aprobación acerca de la necesidad de abandonar algunas de las responsabilidades actuales. Además, ello ayudará a facilitar la transferencia

de buenas experiencias y sinergias entre todos los niveles de Gobierno, para asegurar la viabilidad de la implementación y sus resultados sostenibles a medio y largo plazos a través de un reforzado sentimiento de propiedad. Además, esto ayudará a superar la sensación percibida por algunos actores de que las iniciativas de la CORA fueron concebidas desde el nivel político y apoyadas en un enfoque mayormente legalista, pero con una mínima consulta previa o participación de las CC. AA. y de las entidades locales.

Aprovechando el potencial inexplotado de la información y los datos del Gobierno para mejorar el desempeño, incrementar la confianza y fomentar el cambio cultural en la Administración

- El Gobierno debe asegurar que todas las medidas en relación con la producción, la recogida y el uso de nuevos datos para evaluar el progreso y el desempeño sean gestionadas y vinculadas coherentemente, y se conviertan en prácticas permanentes para apoyar el cambio sostenible a largo plazo en la cultura de la Administración (por ejemplo, administrando las medición del desempeño y la cultura de la evaluación). A este fin, el Gobierno debe considerar la adopción de una «Estrategia de Datos del Gobierno y Gestión de la Información». Esto facilitaría la provisión de dirección para apoyar la alineación de acciones y serviría para construir los resultados ya alcanzados (Iniciativa de Datos Accesibles y Proyecto «Aporta», etc.), en los esfuerzos realizados para recoger datos relevantes en vista de la preparación de la CORA y de algunas de las nuevas iniciativas previstas (por ejemplo, el establecimiento del Portal de Transparencia).
- Aprovechar el potencial inexplotado de los datos y la información del Gobierno significará la identificación y los vínculos entre las iniciativas auspiciadas por la CORA y las ya existentes, al objeto de garantizar la consistencia y las sinergias. Fortalecer la conexión entre los esfuerzos y desarrollar el Portal de Transparencia (anclado en la Ley de Transparencia) y la iniciativa sobre datos accesibles es un ejemplo. Ello aseguraría una gestión de los datos y la información que apoye la amplia reforma del sector público y que busque no solo incrementar la accesibilidad a la información del sector público para dinamizar la rendición de cuentas, sino también estimular la reutilización de datos para producir un impacto económico y social, y con ello el incremento efectivo de la confianza pública. Para mejorar los vínculos con otras iniciativas pertinentes y asegurar que las iniciativas de datos accesibles en todos los niveles de Gobierno se enfoquen en idénticos objetivos y beneficios, sería beneficioso para el Gobierno adoptar la Estrategia de Datos Accesibles y el Plan de Acción.
- El Gobierno debería también considerar la necesidad de proporcionar incentivos a las autoridades para motivar la subida de datos e información al Portal de Transparencia, así como al Portal de Datos Accesibles. Un punto

de referencia del nivel de participación activa de las diferentes agencias podría servir también como incentivo.

- Asimismo, sería esencial adoptar una estrategia de comunicación que asegure que los ciudadanos sean conscientes de la existencia de esas plataformas y sean informados de las razones por las que algunas informaciones y datos no pueden ser compartidos con el público (por ejemplo, por motivos de seguridad y privacidad).

Permitir que el CIO cumpla las expectativas y realice un programa ambicioso

- Algunas de las medidas bajo la responsabilidad del recientemente designado director de información supondrán un impacto sobre la capacidad de la Administración para distribuir los resultados políticos previstos por la reforma. Para implementar el ambicioso programa de reformas y transformar la gestión de las TIC en una herramienta estratégica, resulta imperativo que el CIO pueda contar con poder y autoridad, apoyo político, y respaldo de diferentes ministerios en relación con los recursos humanos y financieros. Dichas condiciones son necesarias para permitir que el CIO tome decisiones que afecten a diversas partes de la Administración y afronte retos significativos para consolidar y racionalizar la gestión de recursos y coordinarlos dado el creciente número de servicios, centros y plataformas comunes, etc.
- Lo que parece ser un difuso programa de implementación puede clarificarse con el fin de establecer expectativas realistas para la secuenciación de los logros y acelerar su consecución. Esto requiere la adopción de un calendario preciso, priorizar las iniciativas y las acciones y vincularlas a los objetivos estratégicos previstos a corto, medio y largo plazos (estrategia multianual), comenzando por la clarificación de responsabilidades del CIO y de la nueva agencia, así como de la estructura de gobierno. Por ejemplo, establecer criterios claros para identificar las responsabilidades del CIO no solo en términos de utilización general de la tecnología (agenda digital), sino también en relación con las competencias en el área del gobierno digital, debe constituir una prioridad (por ejemplo, cómo coordinarse con el MINHAP, el cual mantendrá la responsabilidad de la gestión de las infraestructuras comunes para la provisión de servicios horizontales de administración electrónica a escala central). La comunicación transparente sobre los resultados, sobre las funciones del CIO y de la nueva agencia, sobre los cambios acerca de las responsabilidades de los ministerios, resulta necesaria para permitir la implementación de las decisiones y de los sistemas del conjunto del Gobierno, para identificar el mejor modelo de gestión de recursos sostenibles a largo plazo, al objeto de contar con la necesaria colaboración y cooperación, y para fortalecer la coordinación dentro de los diferentes niveles de Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA) (2013), «Reforma de las administraciones públicas», informe entregado al Consejo de Ministros de España el 21 de junio de 2013, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid, www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *et al*. (2012), «Characterization Study of the Infomediary Sector: 2012 Edition», Informe Anual sobre el Portal Español de Datos Abiertos, julio, http://datos.gob.es/datos/sites/default/files/121001%20RED%20007%20Final%20Report_2012%20Edition_%20vF_en.pdf.

OCDE (2013), *Reaping the Benefits of ICTs in Spain: Strategic Study on Communication Infrastructure and Paperless Administration*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264173224-en.

——— (2011), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en.

——— (2010a), *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT: The Case of Spain's Plan Avanza*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264031104-en.

——— (2010b), *Denmark: Efficient e-Government for Smarter Service Delivery*, OECD e-Government Studies, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264087118-en.

OECD/International Telecommunication Union (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (2011), *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264118706-en.

UBALDI, B. (2013), «Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

CAPÍTULO 5
USO Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS: EL MANEJO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA LICITACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA*

El capítulo analiza, bajo un marco de austeridad y estabilidad fiscal, los progresos realizados y las reformas propuestas en asuntos presupuestarios, así como la introducción de una nueva técnica para gastos presupuestarios operativos dentro de la Administración central o la creación de una institución fiscal independiente. Las áreas de acción y las políticas estratégicas son presentadas para promover la trasparencia y la eficiencia en la asignación de recursos públicos, así como para restaurar la credibilidad de las finanzas públicas, reforzar su sostenibilidad a largo plazo e incrementar la eficiencia del Gobierno a la hora de reducir los desequilibrios presupuestarios.

La sección sobre licitación pública se centra en tres reformas clave, en particular la utilización del Sistema Estatal de Compras Centralizadas por parte de los gobiernos regionales y el establecimiento de una Dirección General de Racionalización de la Licitación y Centralización como único órgano centralizado de compras; alentando la participación de las pequeñas y las medianas empresas en la licitación pública, y desarrollando una plataforma única para el Gobierno.

GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Reforzando la disciplina fiscal

En septiembre de 2011, con motivo de la pérdida de credibilidad en la normativa fiscal existente para controlar el déficit, un acuerdo político entre los dos mayores partidos permitió la reforma de la Constitución para introducir un nuevo marco que limite el déficit estructural y la deuda pública. El nuevo artículo

* Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este, ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional. .

establece la obligación de desarrollar su contenido por medio de una ley orgánica, la cual fue aprobada en abril de 2012. De esta manera, España se convirtió en uno de los pioneros en la incorporación de las normativas de la UE a la disciplina presupuestaria dentro de un texto legal del mayor de los estatus. La ley cumple también con lo establecido en el nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria de marzo de 2012, asegurando su adaptación continua a la legislación europea.

El nuevo marco de disciplina fiscal se aplica a todos los niveles de Gobierno, incluyendo la Administración central, las CC. AA., las corporaciones locales y las administraciones de la seguridad social. Tras la entrada en vigor en mayo de 2012, la nueva legislación fue modificada en septiembre de ese año por la Ley Orgánica 4/2012, para implementar medidas de apoyo financiero a las CC. AA. y a las corporaciones locales, lo que afectaba a sus niveles de deuda pública.

Debido a la importancia de alcanzar consensos entre las CC. AA. y las corporaciones locales, se desarrollaron debates acerca de mecanismos multilaterales de coordinación, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional para la Administración Local, respectivamente. Esos órganos se convirtieron entonces en el principal foro para monitorizar el cumplimiento de la nueva regulación.

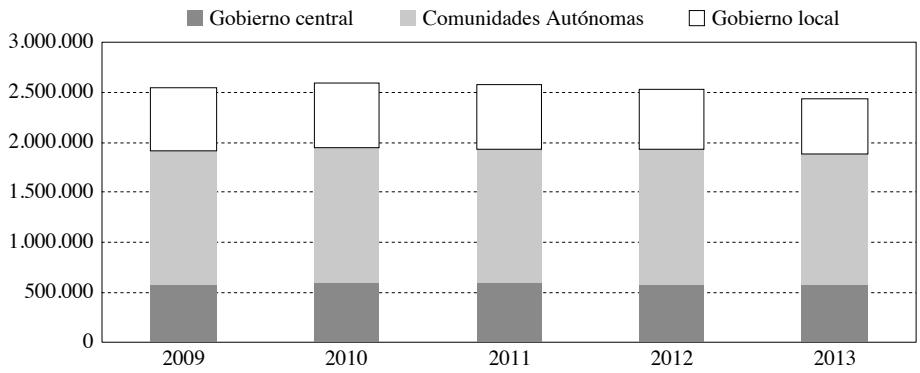
Las medidas para converger con los nuevos objetivos fiscales incluyeron originariamente el incremento temporal del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el ahorro y el impuesto sobre las propiedades; una mínima tasa de reposición de los trabajadores que se jubilasen; la congelación de los salarios públicos; la eliminación de los subsidios destinados a los jóvenes, y el retraso hasta 2013 de la aplicación de la ley de dependencia para los nuevos beneficiarios. El Gobierno también adoptó medidas adicionales respecto al presupuesto de 2012, lo que incluyó, entre otras, la racionalización del gasto sanitario, asegurando la sostenibilidad del sistema nacional de salud. En educación, el número de horas de enseñanza y el número de estudiantes por aula se elevaron, a la vez que se tomaron medidas de racionalización en las universidades. Además, hubo subsiguientes reducciones de las inversiones, de la ayuda exterior al desarrollo y de las pensiones. En relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido, en 2010 y 2012, hubo un incremento de la tasa general de cinco puntos hasta alcanzar el 21%, mientras que las tasas reducidas subieron hasta el 10% y el 5%, para converger con las de otros países de la UE. Igualmente, algunas tasas e impuestos específicos fueron también elevados (OCDE, 2012).

Debido a su importancia en el presupuesto, los gastos en personal se han convertido en un objetivo destacado dentro de las medidas de consolidación. En 2010, los salarios del sector público se redujeron una media del 5%. Durante los periodos subsiguientes los salarios han sido congelados. Además, durante 2012, se aprobó la supresión de la paga extra de Navidad. Las limitaciones para la contratación de empleados públicos han sido también extensamente aplicadas. En 2009, la tasa de reposición era de un 30%, con algunas pocas excepciones.

En 2010, se bajó al 15% y en 2011 y 2012, ningún personal entró al funcionariado público, con la excepción de algunos sectores esenciales, que aplicaron la tasa del 10%.

Comenzando en 2011, puede verificarse una reducción en el número de empleados de las administraciones públicas, que se ha acelerado en los años siguientes (Figuras 5.1 y 5.2). En particular, según la Encuesta de Población Activa (EPA), desde el final de 2011 al final de 2013, el empleo público ha descendido en 425.000 puestos, hasta alcanzar los actuales 2.795.000. El impacto presupuestario de esta medida conlleva un cierto retraso, debido al lapso diferido de tiempo entre la adopción de la medida, los procesos selectivos y la incorporación al servicio público de los opositores seleccionados. Durante el periodo 2010-2013, el número de empleados públicos se redujo en un 6,5%, siendo la reducción más importante la realizada en las entidades locales.

Figura 5.1
Evolución del empleo en España por nivel de Gobierno



Fuente: MINHAP, Registro central de personal.

Las reformas, que buscaban incrementar la sostenibilidad fiscal, se han ampliado también a la Seguridad Social. Aquellas incluían el incremento de la edad de jubilación desde los 65 a los 67 años, intentando mantener a los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral y mejorando la proporcionalidad entre contribuciones y beneficios, ya que el periodo para computar el derecho a la pensión máxima se incrementó de los 35 a los 37 años. El objetivo clave radica en salvaguardar el sistema de pensiones de futuros incrementos en la esperanza de vida, que es muy alta en España, introduciendo el factor de la sostenibilidad.

Figura 5.2
Evolución del empleo público en España



Fuente: MINHAP, Registro central de personal.

Como resultado de estas diferentes medidas, el incremento del gasto en pensiones en porcentaje del PIB será solo la mitad del esperado en ausencia de reformas. España se acercará así a la media europea de gasto en pensiones en proporción del PIB.

Es importante subrayar que el ajuste de la disciplina fiscal ha generado una reducción del gasto público «en términos brutos» de 30.000 millones de euros, que se sumó al incremento de los ingresos cifrado en 11.000 millones (ingresos brutos), alcanzando el esfuerzo total la cantidad de 42.000 millones de euros. Tal esfuerzo ha permitido una reducción del déficit de 24.000 millones de euros; el reembolso de gastos inevitables por 10.000 millones de euros, como los subsidios del desempleo y los intereses de la deuda; y la compensación por la pérdida de otros ingresos más afectados por el ciclo, hasta una cantidad de 8.000 millones de euros.

La agenda de reformas

Mientras que han sido notables el progreso en la consolidación de las finanzas públicas y el compromiso de un nuevo marco institucional para ellas, los resultados no han asegurado necesariamente la situación posterior a la crisis. De una parte, la consolidación fiscal necesita que España persiga los objetivos para 2016. Tal y como se indica abajo, según los programas actuales, para aquella fecha la ratio deuda/PIB se estabilizaría cerca del 100% del PIB, que contrasta con el objetivo europeo del 60% del PIB, ratificado por la ley orgánica. Si el esperado incremento en los pagos derivados de las pensiones se confirma, España perderá un margen de acción fiscal equivalente al 20% del PIB, para cumplir con sus compromisos fiscales y sobre pensiones entre 2011 y 2030 (Tabla 5.1). De otra parte, la experiencia de diferentes países señala que, en ausencia de cambios más estructurales en las prioridades y en las operaciones de gobierno,

las ganancias en restricciones fiscales en el curso de la crisis pueden revertirse una vez que la emergencia haya pasado. En otras palabras, la sostenibilidad fiscal requiere de continuas y duraderas mejoras en gobernanza, toma de decisiones y gestión pública financiera.

Tabla 5.1
Pérdida de margen de acción fiscal como porcentaje del gasto primario (excluidas las pensiones)

País	Gasto primario excluidas las pensiones[1] % del PIB	Contribución a la estabilización de la deuda[2] % del PIB	Consolidación adicional a la reducción de la deuda[3] % del PIB	Incremento esperado en el gasto en pensiones[4] % del PIB	Pérdida de margen de acción fiscal en porcentaje del gasto primario (excluidas las pensiones)[5]
Dinamarca	49,8	-0,2	0,4	0,6	1,6%
Islandia	39,7	1,6	3,1	-4,0	1,9%
Estonia	29,8	1,3	0,0	-0,7	1,9%
Suecia	41,9	0,9	0,4	0,5	4,3%
Alemania	31,9	-0,3	1,3	1,2	7,0%
Suiza	26,8	-0,1	0,2	1,8	7,1%
Italia	29,6	1,9	1,8	-0,8	9,5%
República Checa	34,0	3,2	0,2	-0,2	9,6%
Hungría	34,3	3,2	1,1	-0,8	9,9%
Corea	25,9	0,9	0,3	1,6	10,8%
Polonia	29,7	4,3	0,2	-0,9	12,2%
Francia	39,6	2,7	2,2	0,3	13,2%
Austria	34,5	0,9	1,2	2,6	13,6%
Australia	30,8	3,7	0,0	0,7	14,1%
Países Bajos	42,9	3,0	1,2	2,3	15,1%
Nueva Zelanda	40,5	3,8	0,3	2,0	15,1%
Canadá	34,5	2,4	1,3	1,6	15,3%
Finlandia	42,3	2,7	0,8	3,5	16,6%
Eslovenia	37,9	4,2	0,3	2,1	17,4%
Reino Unido	39,7	4,6	2,5	0,1	17,9%
Luxemburgo	33,8	1,1	0,2	4,8	18,0%
Bélgica	39,6	1,3	1,9	4,5	19,4%
República Eslovaca	28,9	4,0	0,1	1,5	19,5%
España	31,7	5,0	1,1	0,5	20,8%
Irlanda	40,2	4,5	3,2	1,5	22,7%
Estados Unidos	32,0	5,1	2,5	0,3	24,7%
Portugal	32,5	6,0	2,6	0,7	28,6%

País	Gasto primario excluidas las pensiones[1] % del PIB	Contribución a la estabilización de la deuda[2] % del PIB	Consolidación adicional a la reducción de la deuda[3] % del PIB	Incremento esperado en el gasto en pensiones[4] % del PIB	Pérdida de margen de acción fiscal en porcentaje del gasto primario (excluidas las pensiones)[5]
Grecia	30,0	7,1	2,6	0,5	34,2%
Japón[6]	40,8	8,9	5,2		34,6%
Media[7]	31,1	3,8	2,0	0,5	18,2%

Notas: Países listados de la menor a la mayor pérdida de margen de acción fiscal (última columna). 1. El gasto primario actual es el gasto general del gobierno en 2011 menos los pagos por los intereses de la deuda en 2011 y el gasto público en pensiones de 2011. 2. La consolidación para la estabilización de la deuda es la mejora media del balance primario para 2030 (2040 para Japón) requerido para estabilizar la ratio entre la deuda bruta y el PIB, asumiendo que la consolidación en 2012-2013 sea consistente en función de las proyecciones descritas en los capítulos 1 y 2 del *OECD Economic Outlook No. 91*, y a partir de ahí aumentos anuales de 0,5% del PIB (1% para Japón). Las proyecciones de consolidación fiscal son la consecuencia de la aplicación de la senda de consolidación fiscal y no debe ser entendida como una predicción. 3. La consolidación adicional para reducir la deuda es la mejora media en el balance primario para 2030 (2040 para Japón) requerido para alcanzar el objetivo de ratio entre deuda bruta y PIB en el 60%, asumiendo que la consolidación en 2012-2013 sea consistente con las proyecciones a corto plazo descritas en los capítulos 1 y 2 del *OECD Economic Outlook No. 91*, y a partir de ahí aumentos anuales de 1% del PIB (1,5% para Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos). Algunos países no lograrán el objetivo del 60% de la deuda para 2030, pero salvo Japón, estarán cerca de alcanzarlo algunos años después de 2030 tras una cierta consolidación posterior. Se espera que los países con una proyección de ratio de deuda inferior al 60% en 2013 apuntarán a su ratio de deuda para 2013. Las proyecciones de consolidación fiscal son consecuencia de la aplicación de la senda de consolidación fiscal y no debe ser entendida como una predicción. 4. Basados en las proyecciones de gasto público en pensiones, 2007-2060. 5. Pérdida de margen de acción fiscal en porcentaje del gasto primario en 2011 para cada país, que incluye tres futuras obligaciones fiscales: el incremento esperado en el gasto en pensiones entre 2010 y 2030; las medidas de consolidación requeridas para estabilizar la deuda en 2030; y la consolidación de las medidas requeridas para alcanzar el objetivo de ratio entre deuda bruta y PIB en el 60% hasta 2030. Nótese que la pérdida de margen de acción fiscal en Japón incluye solo las medidas de consolidación, pero no su gasto público o sus pensiones como tampoco sus proyecciones. 7. La media calculada considera todos los países de la OCDE, incluyendo aquellos no contenidos en la presente tabla.

Fuente: Marcel, M. (próxima publicación), «Budgeting for fiscal space and government performance after the big recession», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13, No. 2, OECD Publishing, París, próxima publicación, basado en las estimaciones incluidas en las Perspectivas Económicas de la OCDE No. 91 (OECD Economic Outlook No. 91).

Esto se reconoce en parte en el informe de la CORA, que no solo pretende generar ahorros ulteriores en las operaciones del Gobierno, sino también mejorar algunos elementos de gestión financiera pública, incluyendo: *i)* un nuevo procedimiento para presupuestar el consumo intermedio y la inversión del Gobierno central; *ii)* la creación de una Central de Información Pública sobre la actividad financiera económica de las administraciones públicas; *iii)* la nueva regulación en la gestión de la deuda comercial del sector público; *iv)* la nueva ley de subvenciones públicas; *v)* la gestión de Tesorería.

- Presupuesto base cero para el consumo intermedio y la inversión. El informe de la CORA propone el enfoque del «presupuesto base cero» para los capítulos 2 y 6 del presupuesto del Estado, que cubren el consumo interme-

dio de bienes y servicios, así como las inversiones del Gobierno central. Bajo esta iniciativa, aquellas prioridades serán presupuestadas según el modelo de costes estándar de transacciones similares dentro del gobierno en relación con los estándares más eficientes disponibles en la actualidad. A este fin, las transacciones de naturaleza similar entre departamentos diferentes deben ser agrupadas, medidas en base a un denominador común y valoradas según los estándares extraídos de las mejores prácticas del sector público, mejor que en función del gasto de los años anteriores (CORA, 2013: 69). Algunos candidatos preliminares para este procedimiento incluyen sectores como la energía, los servicios postales, mobiliario de oficina, limpieza, telecomunicaciones, seguros y combustibles, entre otros. Dado el énfasis inicial acerca de los costes unitarios, este procedimiento puede ser descrito mejor como una comparativa de costes interna que como un presupuesto de base cero, que presupone una evaluación de la justificación de la actividad en primer lugar. Mientras que esta medida se centra inicialmente en el Gobierno central, se espera que genere una metodología y unos datos que puedan ser utilizados por los gobiernos subnacionales, anclándose en las medidas generales estándar y los costes generados en el proceso. La iniciativa está prevista para el presupuesto de 2015. A este fin, la Dirección General de Presupuestos del MINHAP ha convocado un comité intergubernamental que iniciará el proceso de agrupación, análisis y estandarización de transacciones.

- Centro de Información. La creación de un Centro de Información busca cumplir con la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como con sus normativas de implementación, que establecen para lo sucesivo que el MINHAP mantenga un Centro de Información pública capaz de proporcionar información sobre actividad económico-financiera de las diferentes administraciones públicas (CORA, 2013: 81). Este centro será albergado en la página web del MINHAP, alimentado por la información proporcionada por las diferentes entidades responsables de los datos. A este fin, los criterios de publicación serán homogeneizados y un sistema de gobernanza será establecido para asegurar que el Centro de Información sea regularmente actualizado y que la información que contenga sea completa.
- Control de la deuda comercial. Para reforzar el principio de responsabilidad fiscal, el control de la deuda del sector público comercial correrá a cargo de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Una nueva Ley de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público obligará a un periodo medio de pago a los distribuidores de 30 días, por medio de la publicación de los retrasos, así como de los mecanismos de corrección y coerción en el caso de no cumplir el requisito.[1] La gestión de

[1] *Fuente*: www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20130920.htm#DUEdaComercial.

Tesorería debe ser mejorada para garantizar el cumplimiento de las obligaciones comerciales y de las restricciones presupuestarias. Si una entidad pública incurre en impagos, el Estado pagará al proveedor en su nombre, deduciendo el pago del presupuesto dispuesto para esa entidad. Una nueva Ley de Impulso de la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable, de otra parte, establecerá un sistema de control electrónico de facturación para reducir las cargas administrativas de las licitaciones, eliminar el papeleo, seguir los retrasos en los pagos, facilitar el control interno e incrementar la eficiencia operativa.[2] Esta ley creará un registro de facturación gestionado por la IGAE, que proporcionará información acerca de las facturas emitidas a la Administración que no han sido todavía registradas en sus registros de cuentas.

- Nueva Ley General de Subvenciones. Con el objetivo de incrementar la transparencia y la competitividad en la selección de proyectos y la simplificación de cargas administrativas, el informe de la CORA incluye la propuesta de modificar la presente Ley General de Subvenciones. Específicamente, limita la financiación pública que será introducida en ciertos casos, y las medidas que serán puestas en funcionamiento para eliminar duplicidades entre el Gobierno central y los autonómicos, a través de una más clara distribución de competencias. Además, se mejorará la Base de Datos Nacional de Subvenciones, utilizando esta plataforma como un sistema de publicitación de las subvenciones concedidas, promoviendo el aumento de la transparencia. Finalmente, será implementada una interfaz de las diferentes bases de datos regionales y locales con la nacional, incluyendo también las bases de datos sobre información impositiva, para maximizar la utilización de los datos.
- La gestión de Tesorería. El informe de la CORA incluye diferentes medidas para optimizar la gestión de los ingresos. En concreto, a través de la centralización de los pagos de las nóminas, Hacienda utilizará una única cuenta bancaria en el Banco de España para realizar todos los pagos, evitando los costes de los actuales sistemas descentralizados y ahorrando intereses. Además, las cuentas bancarias ubicadas en bancos comerciales serán enormemente reducidas y concentradas en dos o tres entidades, aumentándose la gestión de la información y la liquidez. Además, un centro de información de pagos será creado para facilitar la recogida y la compensación de deudas y la mejor sincronización del calendario de pagos en relación con el de ingresos.

Estas cinco iniciativas buscan paliar las debilidades hace tiempo identificadas en el sector público español, pero también las generadas durante el curso de la crisis. La elaboración del presupuesto base cero consiste en un renovado intento de dejar atrás esa tradición arraigada de presupuestar de forma incremental, muy

[2] *Fuente*: www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/_2013/refc20130628.htm#Factura.

ligada a la amplia expansión que precedió a la crisis (Cuadro 5.1). La Central de Información racionaliza los esfuerzos en el incremento de la transparencia fiscal y la reducción de las incertezas en las finanzas públicas estatales a lo largo de los niveles de Gobierno que son decisivos para la Ley Orgánica. El interés de la reforma es erradicar los retrasos en los pagos y en las obligaciones no registradas que distorsionan las posiciones fiscales de algunos gobiernos regionales y llevan a las sucesivas revisiones de las cuentas fiscales en medio de la crisis. De esta manera, las cinco iniciativas son pasos en la buena dirección y merecen reconocimiento.

Cuadro 5.1
Esfuerzos previos de elaboración del presupuesto base cero en España

En mayo de 1979, el Consejo de Ministros, dentro de las guías esenciales sobre política presupuestaria para el año fiscal 1980, adoptó las Medidas de Racionalización y Limitación del Gasto Público, que incluían a medio plazo el Programa para la Economía Española. El programa pretendió establecer la utilización de un plan presupuestario que gradualmente introdujese la base cero presupuestaria, cuya intención final era alcanzar una revisión anual de los gastos propuestos y no solamente establecer gastos adicionales cada año.

En 1980 el Decreto de la Presidencia del Gobierno sobre la revisión y la evaluación de los programas de gasto de los ministerios y de sus órganos autónomos, implementó la evaluación de la eficiencia y la eficacia de los programas de gestión, estableciendo una introducción gradual en el presupuesto de 1981 del 25% del total del gasto del presupuesto precedente para cada ministerio y órgano autónomo. Sin embargo, los resultados no fueron muy positivos, probablemente porque la propia organización de la Administración del Estado y su gestión fueran parte de la causa de la falta de eficiencia del sector público.

En 1996, dentro del marco del proceso de convergencia con Europa para integrarse en la zona euro, aspectos fundamentales de la elaboración de presupuestos base cero fueron establecidos para la preparación del presupuesto de aquel año, dentro de la cual cabe resaltar: i) evaluación de la utilidad de programas presupuestarios en vigor; ii) la definición de los costes mínimos asociados con cada programa seleccionado; iii) el cálculo de los costes de oportunidad de mantener o suprimir ciertos programas, tomando en cuenta los niveles de desempeño mínimos requeridos para lograr niveles básicos en la provisión de servicios públicos de alta calidad.

Fuente: Barea Tejeiro, José y José Antonio Martínez Álvarez (2012), «Fortalezas y debilidades del presupuesto base cero», *Revista Presupuesto y Gasto Público*, No. 69/2012.

La implementación de esas reformas será un reto, si bien, la comparativa de costes requiere un esfuerzo sustancial para desligar transacciones que pueden

ser homogeneizadas desde los costes operativos; los estándares operativos pueden no ser sencillos de seleccionar y los costes unitarios dependen de un conjunto de variables. La resistencia burocrática –incluso para este ejercicio de sentido común– no debe ser subestimada, teniendo en cuenta los fracasos de anteriores esfuerzos de elaboración de presupuestos base cero, y la aceptación de los gobiernos regionales y locales está por verse. De otra parte, dado que las reformas en el área de adquisiciones públicas bajo la agenda de la CORA (nuevo procedimiento de compras centralizadas para servicios y suministros compartidos) (CORA, 2013: 182), particularmente para la negociación de catálogos de precios, puede facilitar los costes estándares, las iniciativas en ambas áreas deben ser bien coordinadas. En relación con la implementación de las medidas de gestión de Hacienda, debe asegurarse que esos proyectos no generarán un cuello de botella en la ejecución presupuestaria.

El principal reto de los proyectos de registro y control de la facturación pública reside en el peligro de riesgos morales. Ello pudiera emerger de la obligación del Gobierno de establecer recibos por impagos, incluso en los casos en los que sean deducidos de los presupuestos de las correspondientes entidades públicas. Esto supone un riesgo, particularmente en áreas de servicio de perfil elevado que son gestionadas por las autoridades locales o regionales, como sanidad, donde el compromiso excesivo de fondos es habitual en muchos países, debido a la gestión altamente descentralizada de los centros de salud y los dilemas morales que pueden suponerle a los administradores. De hecho, los impagos no declarados de los hospitales suponen uno de los problemas más serios de los gobiernos regionales en el curso de la crisis. Igualmente, la coordinación estrecha de esta agenda con iniciativas en el área de la licitación pública será esencial para asegurar el éxito.

Todavía, incluso con una buena implementación, estas medidas pueden resultar insuficientes para asegurar la mejora continua de la gestión financiera pública y de la elaboración del presupuesto en España. Ambas propuestas sobre comparación de costes y gestión de la facturación se vinculan solo con una fracción del gasto público del conjunto del Gobierno. En 2013, el consumo intermedio sólo suponía ligeramente más del 1% de los gastos del Estado (Tabla 5.2). Además, una amplia parte de la inversión real se refiere básicamente a la inversión en infraestructura, lo que, dada la naturaleza precisa de la planificación multianual, dificulta la aplicación del modelo de comparación de costes. Un calendario más estricto para la información de la ejecución presupuestaria y un control riguroso de los impagos a los proveedores podría reducir algunos abusos o/y desorganizaciones a nivel subnacional, si bien fracasaría en la creación de incentivos para dar un paso más hacia la disciplina fiscal como valor de la Administración pública en todos sus niveles y para generar mecanismos que los traduzcan en prácticas presupuestarias regulares. Esto contrasta con la realidad en la que la consolidación debe continuar más allá de 2016 y donde los últimos éxitos solo pueden asegurarse por medio de la continuidad de la cooperación y la involucración de los gobiernos locales y regionales.

Tabla 5.2
Distribución económica del gasto estatal en España

	Presupuesto 2013 (1) millones EUR	%	Presupuesto 2014 (2) millones EUR	%	Cambio (%) 2/1
Gastos de personal	15.846,76	6,1	15.795,88	5,8	-0,3
Consumos intermedios	2.856,65	1,1	2.967,57	1,1	3,9
Intereses	38.615,09	14,7	36.616,33	13,5	-5,2
Transferencias corrientes	93.576,03	35,7	94.557,38	34,9	1,0
Operaciones corrientes	150.894,52	57,6	149.937,15	55,3	-0,6
Fondo de contingencias y otros imprevistos	2.595,46	1,0	2.695,18	1,0	3,8
Inversiones reales	3.902,59	1,5	3.255,75	1,2	-16,6
Transferencias de capital	7.694,74	2,9	8.960,61	3,3	16,5
	11.597,34	4,4	12.216,36	4,5	5,3
Operaciones de capital	165.087,32	63,0	164.848,69	60,8	-0,1
Recursos financieros	34.477,97	13,2	38.135,62	14,1	10,6
Responsabilidades financieras	62.320,23	23,8	68.333,67	25,2	9,6
Obligaciones financieras	96.798,20	37,0	106.469,30	39,2	10,0
Presupuesto total	261.885,52	100,0	271.317,99	100,0	3,6

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2014.

Argumentamos que, a pesar de que la agenda actual de reformas no pretende reformar el conjunto del proceso de elaboración presupuestaria, ofrece oportunidades adicionales para reconciliar la sostenibilidad fiscal, la eficiencia gubernamental y la transparencia fiscal en España. El presupuesto es una herramienta muy poderosa de la gestión pública que debe ser utilizada plenamente en apoyo de la reforma del Estado. La siguiente sección incluye un conjunto de propuestas a este respecto.

Hacia la mejora continua en la elaboración del presupuesto

Consolidación de la elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo

La elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo es un mecanismo utilizado en la preparación de presupuestos que se basa en un límite de gasto general predeterminado que se desagrega en máximos departamentales/sectoriales con autoridad sobre la asignación de recursos progresivamente descentralizados en niveles inferiores de la estructura gubernamental. La elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo se comprende mejor comparada con la

lógica desde abajo hacia arriba, en la que las restricciones generales del presupuesto quedan sujetas a cambios como resultado de las sucesivas negociaciones derivadas de las ofertas de acomodación de los ministerios correspondientes. La elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo es comprendida como una manera de reconciliar la disciplina fiscal con la eficiencia en el gasto del Gobierno, minimizando las estrategias improductivas dentro de las negociaciones peresupuestarias. Más específicamente, la elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo implica cuatro elementos: *i)* una dura pero previsible restricción del presupuesto agregado; *ii)* la desagregación del gasto total dentro de los techos de gasto sectoriales; *iii)* un mecanismo para financiar nuevas iniciativas de políticas; *iv)* un mecanismo para financiar contingencias dentro de las restricciones fiscales agregadas.

Cuadro 5.2
Sistema austriaco de elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo

El presupuesto federal austriaco fue reformado de manera significativa a través de una enmienda a la Constitución adoptada unánimemente en diciembre de 2007.

El hito esencial de esta reforma es la introducción de un marco de gasto a medio plazo de cuatro años (MGMP) con techos de gasto obligatorios desde arriba hacia abajo dispuestos en la propia ley. Los techos de gasto son establecidos a nivel de la dirección, así como para cada uno de los capítulos presupuestarios a escala de las carteras de los diferentes ministerios. Esos techos son obligatorios –al nivel de dirección y para cuatro años y a escala de cada uno de los capítulos para el año subsiguiente–. Los límites por capítulo y para los otros tres años tienen carácter indicativo. Un nuevo cuarto año se añade cada año. De esta manera, la planificación presupuestaria a medio plazo queda asegurada independientemente del ciclo del periodo gubernamental.

Como regla general, los techos de gasto, en torno al 80% del total de este, se fijan en términos nominales. A pesar de ello, algunos gastos, los cuales dependen sobremanera del ciclo económico o del total de los ingresos derivados de impuestos, gozan de techos variables basados en ciertos indicadores (por ejemplo, los subsidios por desempleo).

El borrador de la ley del MGMP se acompaña por un Informe sobre Estrategia Presupuestaria, que sirve como instrumento de la planificación estratégica y la formulación de políticas a medio plazo sobre el presupuesto. Además, explica los techos de gasto del MGMP, aunque no las apropiaciones individuales. El Parlamento debe tener la oportunidad de debatir el presupuesto global desde una perspectiva económica y estratégica, promocionando una orientación estratégica al proceso presupuestario.

Fuente: Fundamentado en Steger, Gerhard (2010), «Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 10/1, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787budget-10-5kmh5hcrx924>.

La elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo ha sido promovida en España desde hace años, comenzando por la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2001.[3] Tras la inestabilidad derivada de la crisis, esta se ha revitalizado con motivo de un conjunto de iniciativas de la agenda de reforma, incluida la adopción de una normativa fiscal que ha extendido la noción de techo de gasto global dentro del conjunto del Gobierno, la creación de una autoridad fiscal independiente, la creación de un marco para establecer y hacer vinculantes las restricciones presupuestarias a nivel subnacional, además de la institucionalización de la reserva central de contingencias dentro de la nueva Ley Orgánica. Sin embargo, la plena implementación de la elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo requiere de algunos ajustes adicionales dentro del proceso presupuestario.

En particular, para reforzar la elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo, la Administración española debe intensificar su trabajo en las siguientes áreas:

- La constitución de un marco de gasto más previsible y comunicarlo durante las primeras fases del proceso presupuestario. En España, los marcos presupuestarios incluidos en el Programa de Estabilidad son definidos, como en el caso de otros países miembros de la UE, por normativas europeas dentro del denominado Semestre Europeo. Además, el límite de gasto es establecido por el Consejo de Ministros durante la primera parte del año, y enviado al Parlamento. Bajo la regla del equilibrio estructural, el gasto se determina por los ingresos estructurales, que están sujetos a una volatilidad bastante menos significativa que los actuales ingresos. Ello puede hacer viable la estimación de un límite de gasto general en una fase anterior del proceso de preparación del presupuesto. La revisión de las estimaciones estructurales por medio de un consejo fiscal independiente puede proporcionar seguridad adicional acerca de la estabilidad de esas cifras.
- El establecimiento de los criterios que definen los techos del gasto sectoriales. La desagregación del límite de gasto general entre los diferentes sectores puede elegir diferentes opciones. Los techos sectoriales pueden seguir un enfoque programático, distribuyendo los incrementos y las reducciones *a priori* en base a las prioridades generales del Gobierno. Alternativamente, se puede extraer el dividendo de la eficiencia entre el Consejo para generar un conjunto de recursos con el fin de financiar iniciativas políticas específicas. Una lógica similar de ajustes a lo largo del Consejo llevaría a un ajuste conservador nominal de los niveles de gasto, que debería desarrollarse tras los planes actuales del Gobierno para minimizar la indexación del presupuesto y la inercia de los precios dentro del mismo.

[3] Esta ley intrudujo el proceso de presupuestación en dos fases, por el que un límite al gasto no financiero del Gobierno central sería establecido tras la asignación a los ministerios involucrados (Iglesias y Morano, 2007).

Una versión más radical de los enfoques más restrictivos pretende establecer «suelos» de gasto –más que techos– definidos en base a los requisitos de inercia y a los gastos legalmente obligatorios, maximizando el conjunto de recursos a distribuir por las iniciativas políticas.

- La descentralización de autoridades para asignar recursos dentro de los techos sectoriales. España no tiene techos de gasto sectoriales desde una perspectiva legal, si bien se usan internamente dentro del Gobierno central. En este contexto, la elección entre criterios alternativos para fijar techos de gasto depende mucho de la extensión de la descentralización de las decisiones de políticas que el Gobierno asuma. Debe hacerse notar, sin embargo, que la elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo presupone algún grado de descentralización que incluya un conocimiento más profundo de las prioridades sectoriales y de las funciones de producción al nivel de los ministerios involucrados.

Promoción de la perspectiva a medio plazo

Una de las características más reseñables de las reformas presupuestarias de los pasíses de la OCDE durante los últimos años ha sido pasar de un horizonte fiscal anual a una perspectiva multianual. Como los presupuestos siguen teniendo naturaleza anual, ello se refleja en los ejercicios complementarios a la elaboración del presupuesto multianual –en ocasiones limitado a algunos componentes del gasto público, como las inversiones reales– o marcos de gasto indicativos a medio plazo.

España ha hecho progresos acerca de la gestión financiera multianual durante los últimos 10 años. La Ley Orgánica de 2001 introdujo la metodología de planificación multianual que esperaba proporcionar el marco de referencia para preparar los presupuestos anuales. Esta noción fue repensada y adaptada para el nuevo marco financiero fiscal con motivo de la Ley Orgánica de 2012, que establecía claros vínculos con el programa de estabilidad y las reglas fiscales, así como el trabajo posterior de elaboración de criterios para preparar las proyecciones de gasto.[4]

La formulación legal de la política fiscal y la obligatoriedad de las restricciones fiscales en el marco actual puede incrementar la transcendencia de la elaboración del presupuesto multianual. Sin embargo, ya que los sucesivos impactos fiscales y las respuestas de emergencia del Gobierno hicieron obsoletas las proyecciones anteriores, algunos esfuerzos adicionales pueden ser necesarios para reconstruir la credibilidad de los marcos financieros plurianuales (MFP), así como para incrementar su papel en apoyo de la planificación financiera y operativa a medio plazo de los ministerios involucrados.

[4] Estas son definidas como «tendencias de gasto», en función de políticas ya existentes, además del impacto de las nuevas obligaciones de gasto adoptadas en el presupuesto corriente.

A estos fines, las autoridades españolas deben considerar:

- Utilizar el MFP para anticipar las restricciones al margen fiscal y motivar decisiones tempranas. La adopción de un marco legal fiscal más fortalecido aporta un nuevo significado a la elaboración del presupuesto multianual, en tanto que los límites de gasto pueden ser mejor anticipados y comparados en relación con las obligaciones existentes. La diferencia entre ambos puede motivar decisiones a tiempo acerca de cómo aminorar las citadas diferencias.

Cuadro 5.3
Presupuesto anual de la residencia de descanso del Gabinete sueco

En Suecia, el Gabinete se reúne nueve meses antes del inicio del año fiscal para otorgar una dirección estratégica al establecimiento de techos de gasto para las fases subsiguientes de la formulación del proceso de elaboración del presupuesto. La reunión se celebra en la residencia de descanso del primer ministro, ubicada a las afueras de Estocolmo. La reunión dura dos días y acuden a la misma todos los ministros. También participan viceministros del Ministerio de Hacienda y de la Oficina del Primer Ministro. Los funcionarios del Ministerio de Hacienda y de la Oficina del Primer Ministro también están presentes para proporcionar información adicional en caso de ser requeridos.

Debe hacerse hincapié en que no se realizan reuniones previas del Gabinete relacionadas con prioridades presupuestarias y que no existen comités sobre cuestiones presupuestarias. El ministro de Hacienda y el primer ministro realizan borradores acerca de recomendaciones conjuntas antes del encuentro.

Las discusiones en la reunión del Consejo de Ministros se centran generalmente en la negociación de los ministros para obtener recursos adicionales para iniciativas dentro de sus ámbitos. Con ese fin, buscan la reasignación de recursos desde otros ministerios. De otra manera, tendrían que financiar las iniciativas reasignando recursos dentro de sus respectivos organismos. El Ministerio de Hacienda establece un umbral monetario explícito para las iniciativas que van a discutirse en el encuentro, o bien aquellas que son juzgadas políticamente tan importantes que justifican su discusión en esa fase. Este umbral sirve para asegurar que los incrementos marginales se financien con los recortes en otros ministerios y no con un incremento del total. Ello sirve también para limitar la discusión dentro de esos encuentros a los programas más importantes.

Los ministros tienen que digerir una elevada cantidad de información durante el Consejo de Presupuestos. Cuentan con relativamente poco tiempo disponible para prepararlo. Ello parece estar diseñado para evitar saltos de etapas que lleven a la aceptación de la propuesta de un ministro de manera aislada, lo que justificaría el acuerdo en otras propuestas y aminoraría la disciplina presupuestaria. Tomar las decisiones en un único encuentro, implica un claro enfoque hacia el equilibrio y la concienciación de que el acuerdo en relación con una propuesta significará los correspondientes recortes en otras áreas.

Al final del encuentro, el Gabinete acuerda el nivel de gasto total, así como los niveles indicativos de financiación para cada una de las 27 áreas de gasto (equivalente al nivel de dirección en Austria según el cuadro 3.13), reflejando prioridades estratégicas. Así, la dirección estratégica del presupuesto se establece al comienzo. Ello tiene una función muy destacada en la fase subsiguiente del proceso presupuestario.

Fuente: fundamentado en Blöndal, Jón R. (2001), «Budgeting in Sweden», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/1, OECD Publishing, París,< http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art4-en>.

- Integrar el análisis de riesgos en el MFP. Un escenario base puede ser insuficiente como marco de recuento para las tipologías de trayectorias financieras a medio plazo a las que el Gobierno puede exponerse. Escenarios alternativos que tienen en cuenta factores de riesgo, así como oportunidades para las finanzas públicas, pueden ser más apropiados para evaluar la sostenibilidad fiscal a medio plazo y para probar la capacidad de resiliencia de las finanzas públicas contra los impactos negativos. La integración de los análisis de riesgos en el MFP puede abordar mejor las preocupaciones sobre los mercados de deuda soberana y puede ser consistente con el enfoque que los gobiernos están tomando en relación con el sector financiero.
- Complementar el MFP a medio plazo con proyecciones fiscales a largo plazo. La sostenibilidad fiscal puede depender de factores que operan tras los tres o cuatro años del MFP. Los efectos de la transición demográfica sobre el gasto a largo plazo en materias como la educación, las pensiones o la sanidad operan típicamente en un rango de 10 años o más, si bien las decisiones que pueden cambiar su curso pueden necesitar ser tomadas con anticipación. A este fin, las autoridades pueden considerar el desarrollo de proyecciones fiscales a largo plazo que podrían ser actualizadas regularmente para dar cuenta del efecto de los cambios en las políticas y de los nuevos acontecimientos con impacto a largo plazo. Esto, en cambio, podría reforzar la consistencia temporal de las decisiones sobre política fiscal.

Cuadro 5.4
Estimaciones anticipadas australianas

En Australia, las estimaciones anticipadas desarrollan proyecciones para todos los ingresos y los gastos para los siguientes tres años de presupuesto. Después de la aprobación del presupuesto, el primer año de las estimaciones anticipadas se convierte en la base para el presupuesto del año siguiente, y una anualidad adicional se añade a las estimaciones anticipadas. Estas constituyen una parte integral del proceso presupuesta-

rio; de hecho, el conjunto del proceso se construye en torno a ellas y son vistas, por lo general, como la única y más significativa y exitosa reforma presupuestaria en Australia.

Las estimaciones anticipadas representan una decisión provisional del gobierno en relación con gastos futuros. En ausencia de nuevas decisiones, así como de otros ajustes en precios o índices de volumen en los casos necesarios, el gasto anual se convierte en el presupuesto de cada uno de los respectivos años. Las estimaciones anticipadas registran el coste de todos los programas en curso, si bien no permiten la inclusión de nuevos programas para años venideros o la ampliación de los programas existentes debido a medidas políticas, puesto que las medidas implicarían nuevas decisiones gubernamentales. Por ello, el sistema presupuestario australiano está diseñado para asegurar que las decisiones de incremento presupuestario sean estratégicas, más que negar todo incremento. Esto ha servido para incrementar significativamente la disciplina del proceso presupuestario australiano.

Las estimaciones anticipadas están preparadas al mismo nivel de detalle que el presupuesto. El presupuesto de cada año debe conciliar sus propias cifras con las del primer año del ciclo en el marco de las estimaciones anticipadas. Las diferencias se explican y se clasifican con motivo de las nuevas decisiones en materia de políticas gubernamentales (por ejemplo, los nuevos programas de ampliación de los programas existentes), cambios en parámetros no económicos (por ejemplo, el número de personas que reclaman beneficios de un determinado programa, como las pensiones por jubilación); ajustes a parámetros macroeconómicos y «otras variaciones». Algunos programas se ven afectados tanto por parámetros de cambio macroeconómicos como no económicos. Debe hacerse notar que las estimaciones anticipadas no quedan incluidas en la ley.

El proceso para las estimaciones anticipadas es gestionado activamente durante el año, dándose considerable atención a asegurar que cualquier nueva decisión o cambio que suponga proyecciones presupuestarias sea incluido en las estimaciones anticipadas para que, en cualquier momento, puedan ser precisadas y actualizadas.

Fuente: Blöndal, Jón R., *et al*. (2008), «Budgeting in Australia», *OCDE Journal on Budgeting*, Vol. 8/2, OCDE Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art9-en>.

Mientras que algunos de esos elementos –análisis sensible de las tasas de interés y crecimiento, proyecciones presupuestarias a largo plazo– están incluidos en el Programa de Estabilidad, que debe ser actualizado cada año y enviado a la Comisión Europea, el punto clave consistirá en cómo hacer de la perspectiva multianual un componente natural de la discusión presupuestaria en diferentes fases y para diferentes actores. Esta es una perspectiva trascendente no solo en términos de añadir una dimensión con miras al futuro en los presupuestos anuales, sino también para fomentar la consistencia de decisiones duraderas; esto es, que las proyecciones pasadas constituyan referencias efectivas para las decisiones corrientes.

Asegurar el buen comienzo de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La OCDE define una Institución Fiscal Independiente (IFI) como un órgano independiente financiado públicamente bajo la autoridad estatutaria del Ejecutivo o del Parlamento que proporciona supervisión no partidista y análisis de, y/o, asesoramiento en política fiscal y desempeño. Los IFI suponen una dinámica creciente dentro de los países de la OCDE como fórmula para asegurar la disciplina fiscal y promover mayor transparencia y rendición de cuentas. Durante la pasada década, se ha erigido un grupo de IFI en Australia, Canadá, Irlanda, Corea, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, Suecia y Reino Unido.

En España, la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF) sirve para cumplir con la obligación de implementar una supervisión más robusta y un sistema de control que monitorice el objetivo español de alcanzar la estabilidad presupuestaria o las nuevas normativas sobre deuda o gasto público, así como promocionar una mayor transparencia sobre política fiscal para el conjunto de las administraciones. La Ley Orgánica resulta conforme con el Consejo 2011/85 de la UE sobre Requisitos Aplicables al Marco Presupuestario de los Estados Miembros, y cumple con las normativas de la UE sobre Disposiciones Comunes para Vigilancia y Evaluación de los Proyectos Presupuestarios. Igualmente, responde a las recomendaciones específicas dadas a España en el marco del Semestre Europeo, en la evaluación del procedimiento del déficit excesivo, y en el Memorándum de Entendimiento firmado para la instrumentalización del sector financiero dirigido hacia la reestructuración del sistema bancario español. Resulta necesario apuntar que todos los países del área euro necesitan tener ahora órganos independientes que guíen el cumplimiento de las normas fiscales y que produzcan o respalden las predicciones macroeconómicas. España ha aprobado la legislación que permite que el AIRF opere desde inicios de 2014.

Cuadro 5.5
Desarrollando nuevas instituciones fiscales independientes

A pesar de su crecimiento actual en popularidad, las IFI a menudo experimentan «dolores de crecimiento», particularmente en sus inicios, por ejemplo, al ver su asesoramiento ignorado, con motivo de las disputas derivadas de la extensión de sus mandatos, o por amenazas en cuanto a sus presupuestos cuando producen análisis críticos. Además, las experiencias de los países con instituciones más duraderas demuestran que –

incluso si no siempre concuerdan– a largo plazo, las IFI son vistas como compañeros importantes por los ministerios de Hacienda y por los comités legislativos presupuestarios para la promoción de políticas fiscales creíbles.

La Red de la OCDE de Funcionarios Parlamentarios Presupuestarios e Instituciones Fiscales Independientes (Red PBO) busca compartir experiencias sobre cuestiones presupuestarias sustantivas, así como acuerdos institucionales sobre métodos de trabajo. Los miembros de la PBO han tomado consistentemente el liderazgo de la identificación, la construcción del consenso y la diseminación de buenas prácticas, culminando con el desarrollo del primer conjunto de Principios de la OCDE para las Instituciones Fiscales Independientes. Realizado el borrador con las aportaciones del Partido de los Trabajadores y de Altos Funcionarios en materia de Presupuesto y aprobado por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE en mayo de 2013, los principios ya han sido implementados por IFI establecidas y emergentes tanto en países miembros como no miembros.

Los principios se agrupan bajo nueve títulos comprehensivos:

1. Propiedad local (por ejemplo, tomando en cuenta las necesidades locales, las restricciones de capacidad, el marco legal del país, el sistema político o la cultura de la elaboración del presupuesto).
2. Independencia y ausencia de partidismo (por ejemplo, en procesos de designación y duración de legislaturas, libertad para emplear o despedir a la propia plantilla).
3. Mandato (por ejemplo, claros vínculos con el proceso presupuestario).
4. Recursos (por ejemplo, adecuados al mandato).
5. Relaciones con la legislatura (por ejemplo, mecanismos para promocionar la apropiada rendición de cuentas dentro de la legislatura).
6. Acceso a la información (por ejemplo, garantizado por la legislación).
7. Transparencia (por ejemplo, informes y análisis publicados y disponibles en línea y gratuitos).
8. Comunicaciones (por ejemplo, promoviendo las circunscripciones informadas que valoren la transparencia fiscal y la responsabilidad).
9. Evaluación externa (por ejemplo, la revisión de las tareas seleccionadas; la evaluación anual de la calidad del análisis; un comité permanente de asesoramiento; o la revisión por pares por una IFI de otro país.

De manera general, los principios subrayan el grueso de los valores que las IFI buscan tanto promover como –con independencia, ausencia de partidismo, transparencia y responsabilidad–, y a la vez demuestran su competencia técnica y producen un trabajo de la más elevada calidad que eleva el escrutinio público y alimenta el debate público. Los principios buscan asistir a los países para lograr los retos en el diseño de un ambiente propicio que permita el buen desempeño de una IFI y que asegure su viabilidad a largo plazo. Los principios no buscan ser excesivamente prescriptivos en términos de las funciones de las instituciones fiscales independientes, que varían en función de las necesidades locales, si bien algunas funciones son reconocidas como típicas, por ejemplo su papel en las proyecciones fiscales y económicas; el análisis de las propuestas de presupuesto ejecutivo; la monitorización del cumplimiento de las normativas fiscales o de los objetivos oficiales; o el coste de las propuestas legislativas esenciales.

A continuación presentamos dos ejemplos de IFI.

La Oficina Parlamentaria Presupuestaria de Canadá

Canadá estableció una Oficina Parlamentaria Presupuestaria (PBO) en 2008 y opera con una austera plantilla de 15 empleados a tiempo completo.

El mandato de la PBO es proveer al Parlamento de un análisis independiente acerca del estado de las finanzas de la nación, las estimaciones del Gobierno y las dinámicas de la economía canadiense; y bajo petición de un comité o de diputados, estimar el coste financiero de cualquier propuesta acerca de cuestiones sobre las que el Parlamento tiene jurisdicción.

La PBO proporciona a los diputados un análisis comprehensivo de las propuestas presupuestarias del Gobierno, incluidas las fichas de datos o las notas de las reuniones. Aunque sirve a todos los diputados, da prioridad a las peticiones del Comité de Hacienda.

La PBO se ha construido una reputación interna e internacional como órgano independiente, cuyo trabajo ha contribuido a la discusión pública parlamentaria sobre las finanzas públicas.

Una de las funciones de los citados órganos es reforzar la disciplina del Ministerio de Hacienda para presentar el presupuesto, por ejemplo, saber que el Parlamento tiene una plantilla experta para asistir a su escrutinio.

La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria de Reino Unido

La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria de Reino Unido (OBR) fue establecida en 2010 y opera con una plantilla de 20 a 25 personas. Se le atribuyeron las funciones de producir predicciones oficiales para la economía y las finanzas públicas. Previamente, dichas predicciones eran preparadas por el Departamento del Tesoro del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, el Departamento del Tesoro ha generado una reputación de predicciones optimistas y no realistas. La creación de este órgano independiente fue diseñada en parte para incrementar la independencia en el área de las predicciones económicas y fiscales.

La OBR está por debajo del Ejecutivo, si bien es una entidad propia legalmente separada con un propio consejo de supervisión. Requiere algún apoyo de los servicios administrativos del Tesoro (por ejemplo, recursos humanos y servicios financieros, delimitados por un acuerdo a nivel de servicios) y de la Oficina del Abogado General, con la que en la actualidad comparte ubicación (por ejemplo, apoyo TI, también suscrito en el acuerdo).

Las funciones esenciales de la OBR son delimitadas por la legislación, incluyendo la responsabilidad de proporcionar predicciones económicas y fiscales oficiales al ministro de Hacienda. Sin embargo, ni el Gobierno ni el Parlamento tienen el derecho de dirigir los análisis de la OBR, sino que esta tiene responsabilidad absoluta sobre el contenido de sus publicaciones y sus pronunciamientos. El trabajo de la OBR requiere una comunicación cercana con los departamentos gubernamentales, en concreto para

obtener la información y los datos necesarios para sus predicciones. Para salvaguardar su independencia, la OBR pone la información de esos contactos a disposición pública.

Fuente: OCDE (2014), Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions, C(2014)17, 13 febrero, OCDE, París, <http://acts.OCDE.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=301&InstrumentPID=316&Lang=en&Book=False>.

En España, la AIRF tendrá las tres funciones incluidas en las recomendaciones europeas para España: análisis, asesoramiento y control de la política presupuestaria. Esto será realizado a través de la preparación de informes no vinculantes, de los que se espera que influyan sobre las decisiones con regularidad, rigor analítico y disponibilidad pública. La AIRF también desarrollará estudios a petición del Gobierno, el Consejo de Política Fiscal y Financiera; la Comisión Nacional sobre Administración Local, y la Comisión Financiera de la Seguridad Social.

La autoridad será asignada al MINHAP, si bien solo para propósitos administrativos, dado que en el desempeño de sus obligaciones actuará con plena independencia organizativa y funcional. Esto incluye el nombramiento de su presidente por un periodo de seis años en función de un acuerdo con el Parlamento, y la financiación independiente a través de una tasa a pagar por diferentes administraciones públicas sujetas a su supervisión.

La experiencia de las IFI recientes y más establecidas indica que las acciones tempranas resultan cruciales de cara a un buen desarrollo duradero. En particular, la organización inicial de la institución, sus primeros análisis e informes son esenciales para constituir la credibilidad y la legitimación que dicho organismo necesita para desarrollar sus funciones de manera apropiada. A este respecto, las autoridades y la dirección entrante de la AIRF deberían tomar en consideración lo que sigue:

- Asegurar que la AIRF sea una institución plenamente transparente. Dado que la promoción de la transparencia en las finanzas públicas es un objetivo esencial de las IFI, tienen la misión especial de actuar de la manera más trasparente posible. La transparencia plena en su trabajo y en las operaciones proporciona la mayor protección posible para su independencia y permitirá alcanzar credibilidad de cara al público. A este fin, la AIRF debe asegurar que: *i)* las fechas de emisión de los informes y análisis más importantes sean establecidas formalmente; *ii)* los informes sean publicados en su nombre y a través de la propia página web de la AIRF; *iii)* los informes y los análisis incluyan un recuento completo de los datos y la metodología subyacentes; *iv)* la información operativa, incluyendo la plantilla, la gestión financiera y de adquisiciones sean públicas y auditadas, en los casos en que es aplicable.

- Construir relaciones entre la rama ejecutiva. Si bien formalmente es parte del Ejecutivo, el objetivo de la AIRF es promover la responsabilidad fiscal en todo el sector público español, así como en los actores con posibilidades de influir sobre el mismo. A este fin, será importante para la AIRF construir relaciones con el Parlamento, las instituciones auditoras, los gobiernos locales y regionales, la academia y la prensa. Dado que la AIRF tiene la responsabilidad especial de promover la responsabilidad fiscal en los gobiernos subnacionales, será apropiado que dicha autoridad dé pasos para la profundización en su conocimiento de los niveles de Gobierno y el desarrollo de una estrategia de diseminación de sus funciones, herramientas y agenda de trabajo.
- Registrar las respuestas del Gobierno en los informes de la AIRF. Puesto que los informes de la AIRF son emitidos bajo el principio de «cumplir o explicar», debe existir un registro de las respuestas proporcionadas para cada informe. Un registro de ese tipo debe ser constituido por la propia AIRF, registrando no solo las respuestas formales a los informes, sino también el seguimiento de las acciones comprometidas por las autoridades en respuesta a las evaluaciones y recomendaciones incluidas en los informes.
- Desarrollo de un marco de evaluación para las actividades de la AIRF. Los Principios de la OCDE para las Instituciones Fiscales Independientes recomendaron que las IFI desarrollasen un mecanismo de evaluación externa para su trabajo. A este fin, la AIRF puede considerar diferentes alternativas: revisión de tareas seleccionadas; evaluación anual de la calidad del análisis; un consejo consultivo permanente; o una revisión por pares realizada por una IFI de otro país.

Presupuesto de Margen Fiscal y Resultados

Tal y como se indicaba con anterioridad, las proyecciones actuales sugieren que España puede perder margen fiscal sustancial al intentar disminuir la deuda para converger con el objetivo de la UE del 60% del PIB y cumplir con los compromisos existentes sobre las pensiones. En particular, dicha pérdida de margen fiscal ha sido estimada en un 20% del nivel de 2011 en relación con el gasto primario, a excepción de las pensiones por parte del Gobierno central para 2030 (Tabla 5.3). Esta cifra es levemente superior que la pérdida de margen fiscal proyectada por el conjunto de los países de la OCDE, equivalente al 18,2% del gasto primario, exceptuadas las pensiones. Incluso esas cifras pueden infravalorar la magnitud de los esfuerzos necesarios durante los próximos años, ya que la acumulación fiscal enmascara los cambios en la composición del gasto, los cuales son necesarios para responder a las cambiantes prioridades políticas y sociales.

Para afrontar esos retos, los aumentos impositivos, y los recortes de gasto en el conjunto del consejo, que han sido comunes en varios países de la OCDE, así

como las prácticas incrementalistas en el ejercicio del presupuesto anual, pueden ser igualmente adaptables. En lugar de ello, un enfoque más sistemático en dirección tanto a las restricciones fiscales como a la demanda de mejores servicios a través de análisis en profundidad de los ingresos y el gasto público. Ello puede dibujar numerosas técnicas, incluidas cláusulas transitorias en los programas del Gobierno y reglas de «pago por consumo» para los nuevos programas, evaluaciones de programas, revisiones de gasto y revisiones presupuestarias base cero; análisis de gasto impositivo y de las carteras de las alianzas público-privadas (APP); evaluaciones comparativas e iniciativas de contención de costes; y un mejor examen e información de los efectos fiscales de la legislación permanente.

Lo que los diferentes mecanismos tienen en común es que suponen moverse más allá del ejercicio presupuestario anual, examinando cuestiones que no forman necesariamente parte del gasto discrecional, y que pudieran no operar más allá del año fiscal. Algunas de esas revisiones pueden no ser desarrolladas solo por la autoridad presupuestaria y requerir colaboración entre el Gobierno central y los organismos autónomos, como las oficinas auditoras, las IFI, las agencias de evaluación o incluso el sector privado. Sin embargo, para resultar de utilidad para la toma de decisión en materia de presupuesto, diferentes herramientas pueden distribuirse en un programa estructurado previsto con claros puntos de contacto con el proceso presupuestario. La tabla 5.3 resume alguna de las principales características mencionadas anteriormente.

En el caso de España, los esfuerzos para generar un margen fiscal han sido normalmente limitados al proceso presupuestario o como respuestas de emergencia ante la crisis. A pesar de diversos intentos en el pasado, España está rezagada respecto a otros países de la OCDE en la elaboración del presupuesto basada en el desarrollo del desempeño. De hecho, no existe una unidad específica en el Gobierno central responsable de la elaboración del presupuesto del desempeño. Las revisiones de gasto, de otra parte, se han limitado al examen de los programas del Gobierno en el ejercicio presupuestario, buscando la identificación de medidas de ahorro y/o fondos para ser redistribuidos. Esfuerzos para dar un paso más en la evaluación, como la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) a mitad de la primera década de los 2000 han carecido de coordinación con el trabajo presupuestario y no existe evidencia de que las conclusiones de las evaluaciones hayan apoyado la asignación de recursos.

Tabla 5.3
Mecanismos de creación de un espacio fiscal más allá del marco del presupuesto anual

Mecanismos	Foco	Actores clave	Margen fiscal potencial	Riesgos/desafíos
Racionalización de los gastos impositivos	Gastos impositivos	Oficina central de presupuesto, Administración de Impuestos, Legislatura	Amplio en algunos países (México, Estados Unidos)	Cooperación desde la legislatura, resistencia desde los grupos de presión
Portafolio de Revisiones de Alianzas Público-Privadas (APP)	Obligaciones fiscales y responsabilidades contingentes de las APP	Ministerio de Hacienda, oficina central de presupuesto, Unidad APP	Amplio en algunos países (Chile, México, Portugal, España, Reino Unido)	Falta de flexibilidad contractual, costes de absorción
Ejercicios presupuestarios base cero redundantes	Programas más amplios. Conjunto de programas con el mismo objetivo	Ministerio de Hacienda, oficina central de presupuesto, Centro de los ministerios involucrados, oficina de evaluación	Medio y largo plazos, redundancias potenciales con evaluaciones y revisiones	Resistencia de los grupos de presión, cooperación de los ministerios involucrados
Programas de contención de costes	Inflación de costes en áreas de suministro	Oficina central de presupuesto, ministerios involucrados, autoridad de adquisiciones, autoridad de la competencia	Amplio en algunos sectores (sanidad, defensa)	Resistencia de los grupos de presión, cooperación de los ministerios involucrados
Sostenibilidad fiscal y de la nueva legislación	Legislación permanente con implicaciones fiscales	Ministerio de Hacienda, oficina central de presupuesto, legislatura, instituciones fiscales independientes	Amplio	Cooperación desde la legislatura, destreza autónoma

Fuente: Marcel, M. (próxima publicación), «Budgeting for fiscal space and government performance after the big recession», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13, No. 2, OECD Publishing, París.

Cuadro 5.6
Evaluación de programas y elaboración del presupuesto en Chile, Colombia y México

Colombia

En función de la revisión constitucional de 1991, Colombia está haciendo esfuerzos para vincular la gestión pública y la evaluación del desempeño. Es por esta razón que creó el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública Gubernamental (SINERGIA). Desde 1994, el Departamento Nacional de Planificación (DNP) es responsable de la orientación y el apoyo al proceso de evaluación.

La Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003 requiere que el presupuesto incluya información sobre los objetivos, resultados esperados e indicadores para monitorizar las actividades del Gobierno. En 2005, este sistema de monitorización del desempeño fue transferido al DNP y se incluye ahora en SINERGIA. SINERGIA proporciona, por tanto, evaluación y monitorización. Se utilizan diferentes metodologías de evaluación: ejecutiva, de impacto, institucional, operativa o evaluación del desempeño han sido desarrolladas. Las evaluaciones de impacto son las más frecuentes. Estas evaluaciones son llevadas a cabo por instituciones académicas y consultoras, y son supervisadas por el DNP. El número de evaluaciones llevadas a cabo cada año se incrementó de dos en 2006 a 61 en 2011.

Desde 2009, se incorporó un observatorio de evaluaciones, RADAR, a SINERGIA. Este observatorio recoge y publica evaluaciones de diferentes órganos públicos, órganos territoriales e instituciones de investigación a lo largo de Colombia. Comprende más de 200 evaluaciones externas desarrolladas desde 2004.

Hoy, los retos afrontados por el Gobierno para fortalecer SINERGIA tienen que ver con la expansión de su monitorización y evaluación de los gobiernos subnacionales, así como con la mejora y la institucionalización del vínculo entre las evaluaciones y el presupuesto.

Chile

Dada la elevada centralización de poder en el Ministerio de Hacienda, los mecanismos de rendición de cuentas profundos y transparentes son particularmente necesarios en Chile. Para ello, una elaboración del presupuesto basada en el desempeño comenzó a ser implementada a mitad de los años 1990, y llegó a su madurez durante los 2000. La Autoridad Central de Presupuestos en el Ministerio de Hacienda gestiona un conjunto de herramientas de información y evaluación que buscan asegurar que la información de desempeño sea correctamente utilizada en el proceso de toma de decisiones.

Las herramientas en vigor en Chile incluyen; *i)* un sistema nacional de inversiones, que evalúa el impacto social de todas las inversiones públicas e incluye aquellas suficientemente rentables en un Banco Integrado de Proyectos, elegible para ser financiado; *ii)* un sistema de indicadores del desempeño que incluye unos 1.000 indicadores de 200 instituciones, cada una de las cuales tiene sus objetivos anuales; dichos indicadores cubren dimensiones como la eficiencia, los resultados, la eficacia, la calidad; *iii)* un sistema de

evaluación de instituciones y programas que ha producido más de 440 evaluaciones de programas y 54 evaluaciones de instituciones desde 1997; *iv)* un Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) que hace una comparativa de los sistemas de gestión y asigna retribuciones en función del desempeño a los funcionarios de los órganos del Gobierno central; v) un formato estándar para las peticiones de financiación de los programas públicos; vi) balances de gestión integral, que reúnen los informes anuales financieros y los no financieros de cada órgano público, que aparecen en el presupuesto.

México

México ha estado desarrollando un sistema de elaboración del presupuesto basado en el desempeño desde la reforma del proceso presupuestario en 1998. Las reformas sucesivas han pretendido mejorar el sistema. En particular, en 2006, la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) sistematizó y racionalizó varias normas que habían sido añadidas al proceso de elaboración del presupuesto desde finales de los noventa, y estableció un marco normativo coherente para la administración pública y financiera. En particular, la LFPRH insiste en la importancia de vincular el desempeño con el presupuesto.

En 2008, México estableció el primer Programa Anual de Evaluación (PAE). Listaba, tras consultar con el Congreso, los programas que podrían ser evaluados y las metodologías que serían utilizadas. Este programa se desarrolla a cargo de expertos externos y sus resultados, que son públicos, se envían al Congreso. El conjunto de evaluaciones desarrolladas cada año se ha incrementado regularmente. El porcentaje de gasto público evaluado aumentó desde el 14% en 2008 hasta el 53,4% en 2012. Se desarrollan diferentes tipos de evaluaciones: evaluaciones de «marco lógico»; evaluaciones de consistencia, evaluaciones de diseño, evaluaciones de impacto y evaluaciones de procesos. Todas las evaluaciones son accesibles vía web.

Para generar la capacidad de albergar margen fiscal en el presupuesto y reasignar recursos a nuevas prioridades, las autoridades españolas deben considerar lo siguiente:

- Establecer revisiones de gasto como entrante regular en el proceso de elaboración del presupuesto, incluso tras el final de la crisis. Las revisiones de gasto son procesos de desarrollo y adopción de medidas de ahorro, basadas en un escrutinio sistemático del gasto de referencia. Suponen un análisis en profundidad de las estructuras de gasto, gestión y políticas, con la intención de reasignar fondos públicos en sectores más eficientes, o bien para contribuir en la reducción del déficit. Las revisiones de gasto constituyen una técnica efectiva para la priorización del gasto público y la calidad de mejora, por medio de un proceso de escrutinio en curso de los gastos recurrentes. Dada la magnitud de los retos fiscales para España durante las próximas dos décadas, las revisiones de gastos no deben ser entendidas como técnicas circunstanciales para identificar medidas de ahorro en una emergencia, sino como instrumentos permanentes dentro del proceso de elaboración del

presupuesto. Para exprimir las revisiones de gasto, España debe acercarse hacia la «zona de confort» de la elaboración del presupuesto. El trabajo de revisión no debe ser confinado a la autoridad presupuestaria, sino que debe involucrar a otros actores con el conocimiento y la capacidad para evaluar políticas públicas, en caso necesario a través de un proceso de dos fases. El ciclo de la revisión del gasto no necesita ser confinado al año fiscal, e igualmente las evaluaciones de las políticas deben combinarse con un examen de los costes y los recursos dentro de un horizonte mayor a un año, siempre y cuando los resultados se produzcan a tiempo para la toma de decisiones sobre el presupuesto. Con más tiempo para trabajar y más actores involucrados, el proceso de revisión del gasto puede ayudar a cubrir todos los programas más importantes del Gobierno a medio plazo.

- Desarrollar evaluaciones comparativas como práctica regular, más allá de los capítulos 2 y 6 del presupuesto. Las revisiones de gasto de los programas del Gobierno pueden combinar bien con los procesos regulares de evaluaciones comparativas gubernamentales en busca de medidas de ahorro y ganancias en eficiencia. No hay motivo por el que las comparativas deban eliminarse en las fases de consumo intermedio o de mantenimiento de las estructuras. En principio, todos los procesos regulares y la producción de servicios son provistos por más de una Administración o gozan de similitudes con los servicios privados que pueden ser objeto de evaluaciones comparativas. Sin embargo, la capacidad de desarrollar comparativas y de aplicarlas a las decisiones sobre el presupuesto necesita ser desarrollada, posiblemente articulando diferentes especialidades y fases dentro del proceso.

- Revisar y mejorar de la evaluación del desempeño, y los acuerdos de auditoría para incrementar el volumen, la relevancia y la puntualidad. De una parte, aunque la IGAE y el Tribunal de Cuentas actualmente realicen auditorías de manera regular, esas auditorías no están completamente orientadas, sino tan solo en cuanto a sus resultados, en busca de eficiencia y ahorro de costes. Además, la retroalimentación no cabe en el proceso de elaboración del presupuesto, que no está vinculado con los resultados de las evaluaciones y las auditorías del desempeño. Por ello, el marco de las auditorías del desempeño puede actualizarse con un enfoque anclado en los indicadores de resultados y por medio de una mejor integración en la formulación del presupuesto anual. De otra parte, la AEVAL fue creada en 2007 con el mandato de promover y desarrollar evaluaciones de las intervenciones públicas, así como apoyar una gestión de calidad de los servicios públicos. A pesar de las grandes expectativas puestas en su creación, la agencia ha afrontado algunas importantes limitaciones para cumplir con su misión: el volumen de las evaluaciones tiene restricciones de capacidad, ya que la mayoría de ellas son desarrolladas por el personal propio de la agencia; mientras que el impacto de las evaluaciones es limitado ya que no tienen excesiva vinculación con las decisiones políticas y financieras. Solo esto podría justificar una revisión del mandato de la agencia, pero es inclu-

so más urgente ya que existe la necesidad de generar un margen fiscal e incrementar la eficiencia de los programas públicos a todos los niveles de Gobierno. En tanto en cuanto la experiencia en la evaluación será esencial para un proceso presupuestario reforzado que sea consistente con la agenda de reformas administrativas y fiscales, la IGAE, el Tribunal de Cuentas y la AEVAL deben hacer los ajustes necesarios en su capacidad, organización y fundamento institucional para responder a los nuevos desafíos.

- Revisar el proceso presupuestario para incluir formalmente información sobre el desempeño de los programas del Gobierno. Una importante lección de la experiencia de muchos países respecto al desempeño de la elaboración del presupuesto basado en resultados (PBR) reside en que la disponibilidad de información sobre el desempeño no es suficiente para mejorar la eficiencia en la asignación y el uso de recursos públicos. En el caso de los países de la OCDE, más de dos tercios incluyen información sobre el desempeño en su documentación presupuestaria, pero solo unos pocos han cambiado sus estructuras presupuestarias para centrarse en la gestión del desempeño. Los ajustes en el proceso de elaboración del presupuesto durante su formulación, aprobación y ejecución para asegurar que la información sobre el desempeño esté disponible en el momento de la toma de decisiones resulta esencial para el completo despliegue del PBR. En el caso de España, el proceso de formulación del presupuesto incluye una serie de Comisiones de Análisis de Programas (CAP) para examinar la capacidad de los programas del Gobierno, tanto para el cumplimiento de sus objetivos como para la satisfacción de sus necesidades financieras. Una evaluación detallada de la información proporcionada a estos comités –e instancias similares– y su capacidad para vincular las decisiones presupuestarias, puede ayudar en el subsiguiente fortalecimiento de la capacidad de presupuestar para la obtención de mejores resultados. Un buen ejemplo es el de la propuesta de la CORA sobre las políticas de empleo activo, donde la evaluación del grado en que los objetivos son cumplidos, constituye la base para futuras asignaciones peresupuestarias.

Cuadro 5.7
Revisiones de gasto y elaboración del presupuesto basado en resultados en Reino Unido

Desde su introducción en 1998, el Gobierno de Reino Unido ha desarrollado revisiones de gasto trianuales para apoyar una planificación eficiente del gasto a medio plazo. Para hacerlo, el Gobierno introdujo un conjunto de objetivos medibles de cara a una amplia gama de objetivos para los programas de gasto público. Los propósitos fueron:

- Reasignación presupuestaria en prioridades claves.
- Cambio de políticas para asegurar el máximo rendimiento a la inversión.
- Mejora de la calidad del servicio.
- Eliminación del gasto superfluo.

Además, se establecieron cuatro principios para el desempeño del servicio público:

- Resultados claros y enfocados a los objetivos nacionales, establecidos por el Gobierno.
- Rendición de cuentas para los proveedores de servicios públicos.
- Acuerdos independientes y efectivos para la auditoría.
- Transparencia e información de los resultados.

Los objetivos del desempeño son utilizados para aportar unas claras dirección y prioridades sobre la gestión de la provisión de servicios, así como para proporcionar un enfoque para la provisión de mejoras de servicios. La información del desempeño supone una base para monitorización acerca de lo que funciona y lo que no funciona. Los objetivos sobre el desempeño necesitan ser cuidadosamente elegidos, y cumplir los criterios SMART (específicos, medibles, computables, relevantes y oportunos). Otro importante elemento a la hora de establecer objetivos es una declaración acerca de la titularidad de la responsabilidad para la provisión de los mismos (generalmente el secretario de Estado correspondiente).

En relación con el alcance, resulta útil hacer notar que una parte considerable del gasto del Gobierno es cubierta por medio de los objetivos, pero no la totalidad, ya que en algunos sectores no resulta apropiado, por ejemplo no hay resultados adecuados disponibles. En este sentido, aunque los objetivos deben idealmente especificar resultados, existen casos en los que los resultados puedan suponer una buena alternativa, por ejemplo cuando la influencia de factores externos distorsione la medición o cuando cree incentivos perversos o derivados del azar. Finalmente, el establecimiento de buenos incentivos y de un alto nivel de liderazgo se han revelado como factores importantes para el éxito del sistema.

Profundizando en la cuestión, el vínculo entre la información sobre el desempeño y las asignaciones presupuestarias no es del todo automático, y no existe una relación predeterminada entre el desempeño pasado y los recursos de cara al futuro. Más bien, la información sobre el desempeño es discutida como parte de las negociaciones sobre revisión del gasto.

Más de una década de valiosa práctica ha demostrado que esto es un ejercicio de mejora continua, ya que cada revisión de gasto subsiguiente ha redefinido su arquitectura, por ejemplo, seleccionando más objetivos relevantes, mejorando la información (ahora bianual) o reduciendo el número de objetivos (de 600 a menos de 200).

En general, tal y como apunta la Oficina Nacional de Auditoría, «la introducción de objetivos de acuerdo de servicio público, y en particular el movimiento hacia objetivos centrados en los resultados, supone un programa de cambio ambicioso que pone al Reino Unido entre los líderes en la práctica de la medición del desempeño».

Fuente: Noman, Zafar (2008), «Performance budgeting in the United Kingdom», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8/1, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art4-en>.

La elaboración del presupuesto a escala subnacional

Los gobiernos subnacionales son los responsables de casi la mitad del gasto del conjunto del Gobierno en España. Es por esta razón que la gestión financiera de esos niveles debe utilizar la tecnología punta del Gobierno central. La evidencia indica que, sin embargo, los gobiernos subnacionales no solo comparten unas dinámicas similares respecto a la elaboración del presupuesto incrementalista, sino que también se enfrentan a importantes carencias en cuanto a capacidad y a algunos problemas específicos en relación con su propia gestión financiera.[5] El hecho de que varios gobiernos regionales hayan revisado sus estimaciones de déficit con motivo de facturas impagadas, transacciones fechadas incorrectamente y desviaciones sustanciales de los ingresos en el curso de la crisis, sugiere la existencia de un amplio rango de mejora. Esas desviaciones subsisten a pesar de un uso razonable de las herramientas de elaboración del presupuesto y de las estadísticas en algunas CC. AA., tal y como ilustra la tabla 5.4.

La nueva Ley Orgánica ya incluía un conjunto de regulaciones para el fortalecimiento de la disciplina fiscal entre los gobiernos subnacionales. Aquellas regulaciones son importantes ya que los gobiernos subnacionales están naturalmente menos interesados en las restricciones macroeconómicas y menos comprometidos con las políticas fiscales. El hecho de que muchas de las nuevas regulaciones estén siendo implementadas a través de órganos colegiados con las autoridades locales y regionales revela un esfuerzo por socializar sus objetivos y cooperar en su implementación. Además, la institucionalización de los procedimientos de la elaboración del presupuesto puede ayudar a su acercamiento a la evidencia.

[5] Véase también Maluquer (2012) para un resumen sobre la evolución de los procedimientos presupuestarios en Cataluña.

Tabla 5.4
Información utilizada por los gobiernos regionales en España para la preparación de sus presupuestos

	Aragón	Asturias	Cataluña	Galicia	Castilla y León	Castilla-La Mancha	País Vasco	Comunidad Valenciana
Informes financieros u operativos y datos generados por las consejerías regionales/ organismos autónomos) (por ejemplo, presupuesto sin gastar, informes de auditoría, planes de negocio, estrategias, etc.)	●	●	◖	●	●	●	●	●
Evaluaciones sobre resultados generadas por las consejerías regionales/organismos autónomos (por ejemplo, indicadores de desempeño, evaluaciones de programas o de políticas)	◖	●	◖	●	◖	◖	◖	●
Revisiones de gasto, análisis sistemático de programas para identificar los ahorros potenciales y las mejoras en eficiencia, elaboración del presupuesto base cero	○	◖	◖	◖	◖	●	◖	●
Informes de resultados generados por instituciones independientes (por ejemplo agentes sociales, cámaras de comercio, organizaciones internacionales)	◖	●	◖	◖	○	◖	◖	◖
Información estadística (uso de datos homologados para una comparación intersectorial o temporal, datos de otras CC. AA., estadísticas oficiales de otras fuentes nacionales o internacionales)	◖	◖	◖	●	○	●	●	◖
Proyecciones presupuestarias a medio plazo	●	●	◖	●	●	●	◖	●
Análisis de sensibilidad (por ejemplo, de ingresos al crecimiento del PIB, o el servicio de la deuda al desarrollo de las tasas de interés)	●	◖	◖	◖	○	●	◖	●

●	Muy utilizados
◖	Utilizados en ocasiones
○	No utilizados

Fuente: Basado en los resultados del Cuestionario 2013 de la OCDE sobre las reformas de la administración pública en España: Encuesta a las Comunidades Autónomas.

De todas maneras, dado que las nuevas regulaciones tienden a enfatizar las medidas a corto plazo, las restricciones y las potenciales sanciones por incum-

plimiento, necesitan ser complementadas con incentivos positivos más fuertes y con cooperación para asegurar el compromiso completo y la sostenibilidad duradera. A este fin, las autoridades españolas pueden considerar lo que sigue:

- Crear incentivos para los gobiernos locales y regionales al objeto de cumplir con sus objetivos fiscales. Mientras muchos de los incentivos inmediatos para cumplir con las regulaciones y los compromisos se basan en asegurar que las sanciones sean aplicadas en caso de falta de cumplimiento, independientemente de la influencia de la organización o de la afiliación política, el estricto cumplimiento debe ser también reconocido y recompensado. Ello debe suceder a escala agregada –por medio del reconocimiento de la contribución de los gobiernos subestatales al logro de los objetivos de política fiscal–, así como a escala desagregada, reconociendo a las autoridades más exitosas y generando un mejor ambiente fiscal para las mismas al demostrar ser más confiables. El volumen creciente de información sobre gestión económica de los gobiernos subnacionales puede ayudar a diseñar indicadores de riesgo y confiabilidad que ayuden a la ciudadanía a comparar su desempeño con otros homólogos y eventualmente, reconocer su éxito a través del proceso político.
- Compartir abiertamente sistemas, metodologías y datos entre gobiernos. España ha hecho ya importantes progresos en la aplicación de estándares similares para la gestión pública financiera en todos sus niveles de Gobierno. Todavía, los sistemas usados son complejos de diseñar y muy costosos para compartir. El Gobierno central debe poner a disposición de los gobiernos subnacionales todos los sistemas, programas, modelos e indicadores, así como proporcionar la formación necesaria para su utilización en función de las necesidades.
- Fortalecer las redes de los altos cargos en materia presupuestaria. Los funcionarios en materia de presupuesto a escala nacional, regional y local pueden no solo afrontar problemas similares, sino también tener buenas prácticas que compartir. A este respecto, no hay motivo para creer que existe una jerarquía de buenas prácticas que imite la estructura del Gobierno, ya que las buenas prácticas pueden encontrarse tanto en los niveles regionales y locales como en los nacionales. Mientras que el Consejo de Política Fiscal y Financiera y el Foro Técnico de Elaboración del Presupuesto y Gasto Público suponen un interesante punto de partida en este sentido, España debe considerar la formalización de redes de funcionarios en materia de presupuestos para intensificar el intercambio de experiencias y buenas prácticas. Sobre todo en el caso de las autoridades regionales, los altos cargos en la materia pueden cumplir regularmente con una agenda preestablecida y desarrollar algunos proyectos estratégicos conjuntos, como el MFP, las revisiones de gasto y la elaboración del presupuesto basado en resultados.
- Aunar esfuerzos con los gobiernos regionales para contener el gasto en sanidad. La sanidad es uno de los componentes más dinámicos y complejos

del gasto público en España. A las complejidades compartidas por todos los gobiernos, como la transición demográfica, el desarrollo tecnológico, las dificultades para gestionar a los proveedores y al personal, España añade la responsabilidad compartida por todos los niveles de Gobierno. Como resultado, la OCDE ha estimado que el gasto en sanidad en proporción del PIB del conjunto del Gobierno puede crecer en dos puntos porcentuales del PIB para 2030, desde el 5,6% del PIB en 2006-2010, que supone, un incremento de más del 50% en la ratio (De la Maisonneuve y Olvieira Martins, 2013), aunque este estudio no pueda acoger las últimas medidas adoptadas en España a este respecto, una estrategia de contención de costes para moderar este crecimiento puede delimitar una perspectiva a medio plazo y preparar para su supervivencia y adaptación duradera. Además, requerirá la revisión de las áreas que fueron consideradas previamente como «fuera de los límites» o «fuera del alcance», y debe implicar definitivamente a las autoridades locales y regionales que están a cargo de la gestión de los hospitales y de los centros de salud.[6]

- Desarrollar una relación de trabajo con los gobiernos subnacionales y los organismos autónomos que apoyan la gestión pública financiera. Los gobiernos subnacionales deben tener relaciones de trabajo no solo con el Gobierno central a través del MINHAP, sino también con los organismos autónomos que han sido creados para el apoyo a la disciplina fiscal y a la buena gestión financiera. Este es ciertamente el caso de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y de la agencia de evaluación mencionada anteriormente.

REFORMAS SOBRE ADQUISICIÓN PÚBLICA (LICITACIÓN) EN ESPAÑA

El desarrollo de un modelo de licitaciones sólido, efectivo y transparente supone una herramienta crítica para asegurar la buena gestión de los fondos públicos. Con motivo de las restricciones derivadas de la reciente crisis financiera y presupuestaria, los gobiernos hoy necesitan proveer servicios públicos con menos recursos pero mayor eficiencia y asegurar la mejor inversión de los fondos. Los gobiernos también intentan utilizar, cada vez más, la licitación para alcanzar objetivos dentro de las políticas y elevar los indicadores socioeconómicos, como el crecimiento verde o el apoyo a los grupos desfavorecidos. El fracaso en el modelo de las adquisiciones públicas puede afectar seriamente a la capacidad del Gobierno para cumplir con sus objetivos de proveer servicios de calidad a la ciudadanía. Además, el volumen y el valor de los contratos públicos,

[6] El interés en estas cuestiones en España data desde antes de la crisis y el Consejo sobre Política Fiscal y Financiera emitió informes sobre costes financieros en 2005, 2007 y 2010. Durante los últimos años, esto se ha reflejado en diferentes iniciativas concretas, por ejemplo, la reducción de los costes farmaceúticos.

el interés financiero y la interacción próxima entre los sectores público y privado durante las concesiones significan que las licitaciones públicas constituyen un área expuesta a los riesgos derivados de la corrupción.

España, admitiendo el potencial estratégico de la licitación pública y su importancia para la economía, se encuentra en el proceso de reformar el sistema de adquisiciones públicas. En concreto, la CORA ha descubierto los siguientes problemas en el marco de la licitación pública en España:

- Un conjunto significativo de órganos de licitación.
- Limitación de las compras centralizadas.
- Heterogeneidad en la gestión de mecanismos, estándares de calidad y ausencia de entendimientos comunes.

En consecuencia, la CORA propone medidas específicas que reduzcan el procedimiento de licitación, fomenten la participación de las pequeñas y medianas empresas e incrementen la eficiencia de la licitación pública por medio de la licitación electrónica.

Esta parte del *Informe sobre Gobernanza Pública en España* examina cómo las reformas propuestas por la CORA para la licitación pública pueden funcionar mejor y qué iniciativas posteriores pueden asegurar el éxito de las reformas.

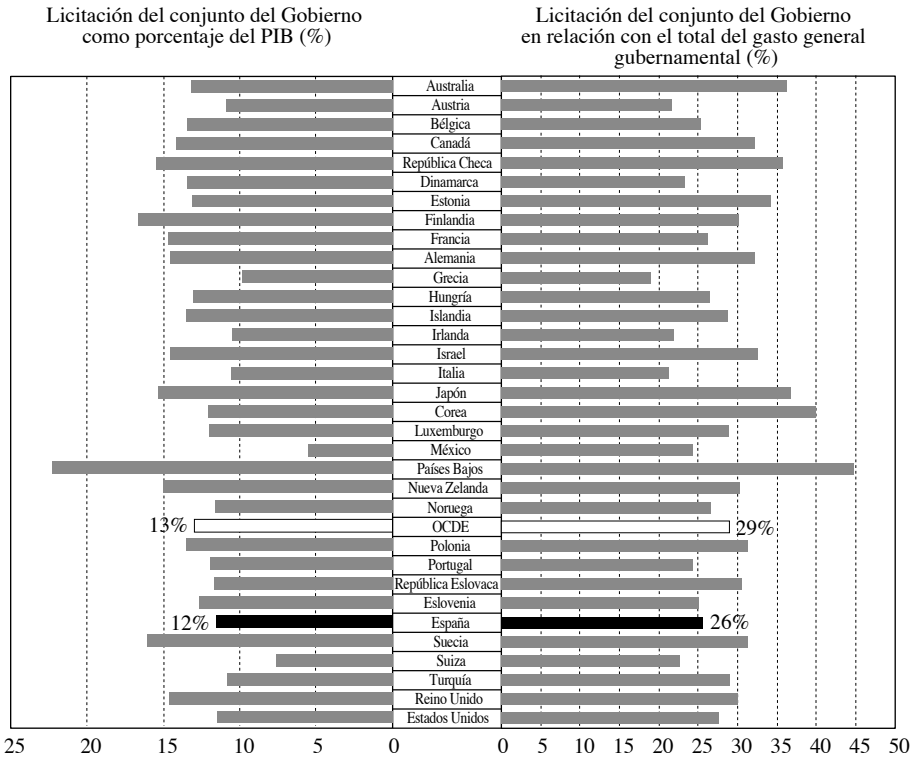
El análisis se centrará en las tres áreas clave de reforma, en particular:

- El uso del Sistema de Contratación Centralizada Estatal por parte de los gobiernos regionales y el establecimiento de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, dentro del MINHAP, como único órgano centralizado de compras. Los gobiernos regionales deberían utilizar contratos centralizados dispuestos por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación y, al mismo tiempo, mantener los propios sistemas de licitación para procurar bienes y servicios no incluidos en aquellos contratos centralizados.
- Fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas.
- Desarrollar una plataforma única para los contratos del Gobierno.

La licitación pública supone el 12% del PIB español y el 83% del total del gasto en adquisiciones públicas corren a cargo del nivel subnacional

Dentro de los países de la OCDE, la licitación pública supone al 29% del total del gasto del Gobierno y el 13% del PIB. Como se ilustra en la figura 5.3, aunque la proporción del peso de la licitación pública en España en relación con el PIB y con el total del gasto del Gobierno sea menor que la media de la OCDE, todavía representa una cuarta parte del gasto gubernamental y supone, por tanto, una importante actividad económica.

Figura 5.3
Licitación del conjunto del Gobierno en relación con el PIB y con el total del gasto gubernamental en 2011



Notas: Los datos de Australia se basan en una combinación de las Estadísticas Financieras del Gobierno y las Cuentas Nacionales proporcionadas por la Oficina Australiana de Estadísticas. Los datos sobre Chile no están disponibles. Para los casos de Canadá y Nueva Zelanda se proporcionan los de 2010 en lugar de los de 2011. Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

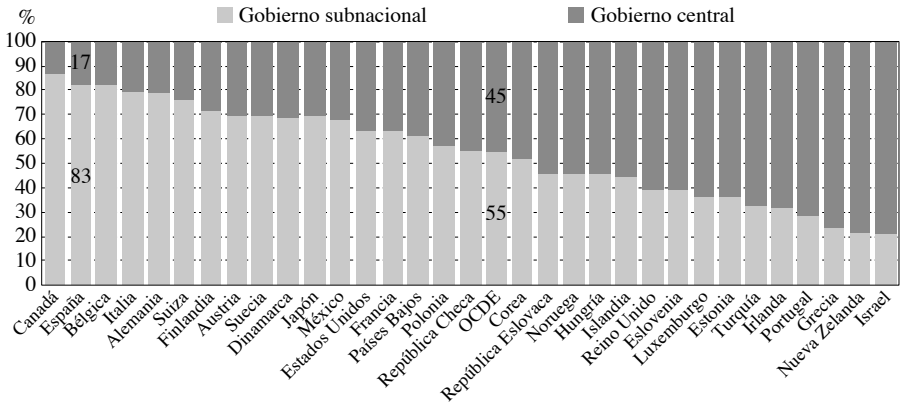
Fuente: OECD National Accounts Statistics, <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en>.

Los gobiernos subnacionales deben quedar también incluidos en los esfuerzos por mejorar la eficiencia del gasto en licitaciones, ya que dicho gasto a escala subnacional supone el 55% del total del gasto general del Gobierno en licitaciones públicas, en porcentaje para el conjunto del área de la OCDE. Ello es de particular importancia para España, ya que los niveles subnacionales gastan el 83% del total de dichas licitaciones (Figura 5.4).

España no es el único país de la OCDE que está desarrollando reformas para afrontar la crisis. De hecho, muchos países han comenzado a utilizar la licitación

pública como instrumento para racionalizar el gasto como parte de las medidas de austeridad. Los países reducen su gasto en licitación mediante el establecimiento de oficinas de licitación centralizadas, para así alcanzar ganancias significativas y simplificar los procedimientos correspondientes (Figura 5.5). Asimismo, la licitación pública está siendo utilizada cada vez más para respaldar los objetivos de política socioeconómica, como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el empleo, la innovación y la protección ambiental.

Figura 5.4
Proporción de las licitaciones del conjunto de la Administración por niveles de Gobierno, excluidos los fondos de la Seguridad Social en 2011

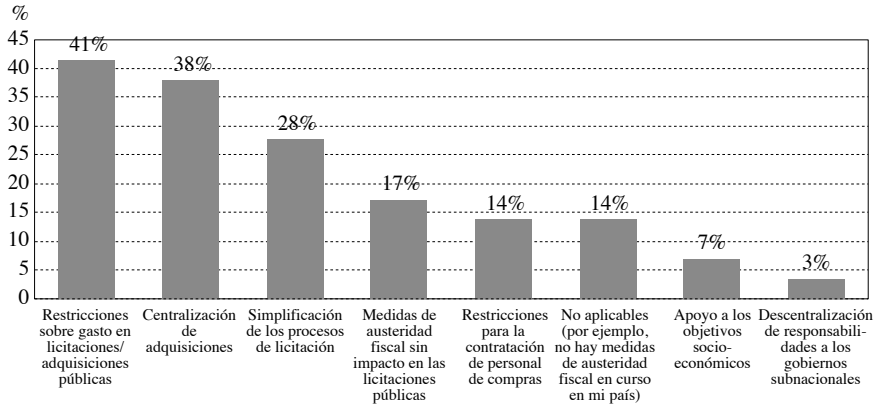


Nota: Los datos de Australia y Chile no está disponibles. Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECDE Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>.

Figura 5.5
Impacto de las medidas de austeridad en la licitación pública

Porcentaje de los países de la OCDE que respondieron



Fuente: OCDE (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OCDE Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.

Tanto ciudadanos como empresas confían en un modelo de licitaciones limpio y efectivo. Considerando el volumen de las licitaciones públicas, existe la responsabilidad sustancial de los gobiernos de demostrar su competencia en relación con la gestión de los recursos públicos. La persecución de mejoras en la eficiencia en la licitación para lograr ahorros significativos es una de las prioridades de las iniciativas de la CORA.

España estableció un órgano de compras centralizadas y promueve la utilización de contratos centralizados

La licitación pública en España está regulada por el Real Decreto 3/2011 (Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), que adaptó la legislación española a las normativas en licitación de la UE (Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de procedimientos para la concesión de contratos de obras públicas, contratos de provisión pública y contratos de servicio público). En sus artículos 203-207, la ley autoriza la creación de un órgano centralizado de adquisiciones por parte del Gobierno central, las CC. AA. y las delegaciones provinciales para centralizar la adquisición de ciertos bienes, servicios y obras públicas. Hasta septiembre de 2013 la Dirección General de Patrimonio General del MINHAP actuó como órgano central de adquisiciones públicas para la Administración general del Estado, es decir, el Gobierno central.

Las CC. AA. de Madrid, Murcia, Navarra y la Comunidad Valenciana utilizan regularmente el órgano central de licitación de la Administración general del

Estado para la mayoría de sus propias adquisiciones. Cataluña, el País Vasco, Aragón y Andalucía han tenido su propio órgano centralizado de licitaciones durante años, mientras que las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana están en la fase de lanzamiento del suyo.

La multiplicidad de órganos centralizados de licitación puede crear algunas duplicidades tanto para los proveedores y las administraciones, y por ello disminuir las oportunidades de crear economías de escala y bajar los precios. Consecuentemente, la CORA propone la adhesión de todos los gobiernos regionales y del Gobierno central a un único órgano central de adquisiciones públicas, la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación. Esta dirección fue creada por el Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, para establecer el Sistema de Contratación Centralizada Estatal, que supone una herramienta específica de licitación, también referida como contratos centralizados, para la compra de bienes, trabajos y servicios de uso común como las TI, vehículos, papel o mobiliario. Aquellos que no sean adquiridos a través del órgano estatal centralizado de adquisiciones públicas, las regiones pueden adquirirlos a través de sus propios órganos de compras.

Los órganos centrales de adquisiciones consolidan la demanda y con ello, a través de economías a escala, obtienen mejores condiciones y precios para los contratos sobre bienes y servicios. Por ejemplo, en Reino Unido el Servicio de Licitación del Gobierno estima un ahorro durante el periodo 2011-2012 por valor de 426 millones de libras (aproximadamente 641 millones de dólares estadounidenses), derivado de la baja de precios con motivo de las adquisiciones centralizadas (OCDE, 2013d).

En los países de la OCDE, existe la dinámica del establecimiento de órganos centralizados de compras para lograr economías de escala y disminuir los precios. Los órganos de adquisiciones centralizadas de la OCDE, incluyen:

- En Irlanda, una nueva Oficina de Licitación del Gobierno fue creada en 2013 para centralizar los acuerdos de licitación de bienes y servicios comunes dentro del servicio público. Este nuevo enfoque centralizado de las adquisiciones públicas en Irlanda supone la integración de la política, la estrategia y las operaciones de licitación en una única oficina; el fortalecimeinto de la gestión de los análisis de gasto y los datos; una mayor agregación de las compras en el marco de los órganos públicos para obtener una mejor rentabilidad; evaluación de los niveles de demanda para evaluar de qué manera se puede reducir el volumen de las demandas, además del fortalecimiento de la gestión de proveedores y de las categorías.
- En Polonia, el Centro de Servicios Comunes, ubicado en la Cancillería del primer ministro, fue identificado como el órgano central de compras por la Orden del primer ministro de marzo de 2011 y en relación con 61 unidades administrativas del Gobierno.

- En Italia, el principal objetivo del Consip es establecer un marco de acuerdos y compras al por mayor de bienes y servicios para todas las administraciones públicas, especialmente la Administración central, y para gestionar el mercado electrónico público para compras de bajo coste y no estandarizadas. España podría inspirarse en los recientes esfuerzos desarrollados en Italia para fusionar los diferentes órganos regionales de adquisiciones centralizadas (Cuadro 5.8).

Cuadro 5.8. **Consip (Italia)**

El Consip es el órgano estatal italiano de adquisiciones centralizadas (OAC), establecido en 2000 bajo la fórmula de empresa estatal enteramente regida por el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH). Su objetivo principal es establecer acuerdos marco y adquisiciones al por mayor de bienes y servicios estandarizados para todas las administraciones públicas, especialmente la Administración central, y gestionar el mercado público electrónico para compras de poco valor y para las no estandarizadas.

El contexto italiano se caracteriza por una Administración pública altamente fragmentada: más de 3,5 millones de empleados públicos y casi cuatro millones de empresas diseminadas a lo largo de los 20 millones de regiones italianas.

Más específicamente, la Administración pública italiana está compuesta por 10.000 administraciones, más de 30.000 autoridades de contratación representadas por unos 100.000 compradores. Incluso el sistema centralizado más eficiente no serviría para superar las barreras dispuestas por una realidad así de fragmentada.

El Código Italiano de Contratación Pública, Ley 163/2006 (art. 33), otorga la opción a todas las regiones de establecer un órgano regional de compras centralizadas (CAT), para reducir y racionalizar el gasto público en bienes y servicios.

La cuenta financiera para el año 2007 introduce el establecimiento de un sistema nacional en red entre el OAC nacional y el CAT regional para armonizar los planes de licitación nacional y regional y crear sinergias en el uso de sistemas TI dentro del área de adquisiciones públicas.

Por ello, desde 2008 el sistema de licitaciones públicas italiano ha sido caracterizado por la coexistencia de un OAC nacional y de varios CAT regionales, dentro del marco del sistema en red, pretendiendo:

- Implementar la red a través de la transferencia del conocimiento, la cooperación estratégica y las iniciativas de licitación conjunta entre los actores, además del lanzamiento de un portal en línea al efecto.
- Interoperabilidad entre las diferentes plataformas de licitación.
- Sinergias entre los diferentes sistemas de licitación.
- Demandar la gestión de un análisis del modelo de licitación que tenga en cuenta las experiencias de los OAC y CAT existentes.
- Desarrollar una buena relación con la industria empresarial simplificando la participación en el mercado de la licitación pública.

Por ello, la red se compone de diferentes jugadores que comparten un interés común en la promoción de la innovación dentro de la Administración pública y, al mismo tiempo, fomentar los recortes de gasto.

Dicha red necesariamente implica: i) la armonización entre los diferentes planes de racionalización del gasto del OAC y de los CAT; ii) la identificación de las sinergias potenciales para la implementación de mecanismos innovadores de licitación; iii) la difusión de una cultura de planificación eficiente, el uso de la licitación electrónica y la monitorización de la actuación de los proveedores, con la intención final de aportar valor a la propia red y a todos los actores involucrados.

Además, una ley reciente obliga a las administraciones públicas a utilizar un OAC para sus necesidades de adquisiciones públicas, bien sea el OAC nacional o el CAT local. Esta ley ha promocionado la cooperación dentro del marco de la red.

Una tabla que indica cuándo, de acuerdo con la ley, la Administración pública puede o debe utilizar el OAC nacional o el CAT, según la dimensión de la Administración pública (central, local, colegio, hospital, etc.), el valor de la compra (por encima o por debajo del umbral de la UE) y la tipología del producto provisto, se encuentra disponible en las siguientes direcciones electrónicas: <www.consip.it/on-line/Home/articolo4212.html y www.acquistinretepa.it/TABELLA_DAPA.pdf>.

Para finalizar, el enfoque y las características de la red permiten la coexistencia apropiada entre el OAC estatal y el CAT, así como la oportunidad, tanto para los proveedores como para las administraciones públicas, de incluir a las administraciones locales.

Más información sobre la citada red se encuentra disponible en el portal estatal de licitación electrónica: <www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/sistemaarete>.

Los productos o servicios esenciales objeto de licitación por el Consip para la administración pública son:

- Sanidad (por ejemplo, ambulancias, equipos de diagnóstico, servicios para la gestión de equipamientos sanitarios).
- Combustible (para calefacción y transporte) y electricidad.
- Material y equipamiento de oficina (impresoras, fotocopiadoras, ordenadores, servidores, *software*).
- Transporte (adquisición y alquiler de vehículos).
- Gestión de instalaciones (para oficinas y hospitales).
- Telecomunicaciones (redes, teléfonos móviles, líneas telefónicas fijas, intercambios telefónicos).
- Mobiliario (para oficinas, colegios, universidades).
- Seguros y servicios financieros (tarjetas de crédito).
- Comida (alimentos, tickets de comida).

Fuentes: <www.consip.it/on-line/Home/articolo4212.html y www.acquistinretepa.it/TABELLA_DAPA.pdf>.

La participación en el marco de una oferta implica papeleo, tiempo y gastos. Según la Comisión Europea en su «Informe de Evaluación: impacto y eficiencia de la legislación sobre licitación pública», en los países miembros de la UE, la media de tiempo invertido por las autoridades y por la entidad ganadora es de 38 días (Comisión Europea, 2011).

La centralización en España de ciertos bienes y servicios supone que las autoridades y los postores se beneficiarán de la participación en el procedimiento una vez que los contratos públicos tengan un amplio alcance (para más productos y/o más compradores públicos y/o para una duración superior). También, la centralización servirá para ayudar al establecimiento de un conjunto común de requerimientos y documentos solicitados a los postores. Actualmente, en algunos casos, los requisitos técnicos y la documentación requerida difieren entre la Administración central y las CC. AA. para productos y servicios similares, lo cual se añade a los tiempos y los costes invertidos en el proceso. Por ejemplo, para Galicia,[7] la licitación centralizada es un mecanismo ideal para mejorar la racionalización y la eficiencia en el gasto público por medio de la obtención de mejores precios y la reducción de los costes de las transacciones. Además, mejora la eficiencia de la gestión de las adquisiciones públicas y fomenta la competencia entre empresas, además de la incorporación al proceso de las pequeñas y medianas empresas.

La mayoría de los órganos de compras centralizadas, como el Consip o el PPS en Corea, diseñan y ponen en marcha los acuerdos marco. Los acuerdos marco suponen una técnica de licitación que permite a los compradores adquirir bajo un acuerdo «paraguas» preestablecido. Las directivas de la UE definen el acuerdo marco como «un acuerdo entre una o más autoridades contratantes y uno o más operadores económicos, cuyo propósito es establecer los contratos de gobierno temporales que deban ser sujetos a concesión durante un periodo de tiempo preestablecido, en particular, en relación con el precio y, cuando fuera oportuno, con las cantidades acordadas». Italia estima que las administraciones públicas obtienen ahorros en costes del 27% a través de la utilización de acuerdos marco. Para combinar los ahorros de costes con los incentivos a la innovación en licitaciones públicas, el Consip lanzó un contrato marco sobre «Gestión de Servicios Energéticos Integrados» (servicios de calefacción, incluyendo la mejora de la eficiencia energética, la reducción del consumo y la prohibición de emisiones de CO_2. Involucrando a unas 6.000 construcciones, los contratos ejecutados tuvieron un valor estimado total de 800 millones de euros (OCDE, 2013d). En la UE, entre 2006 y 2009, el número de acuerdos marco se incrementaron casi cuatro veces (Comisión Europea, 2011).

Al igual que en el caso de muchos de los previstos en el ejemplo del Consip del cuadro 3.19, la gama de asuntos normalmente cubiertos por los acuerdos marco incluye:

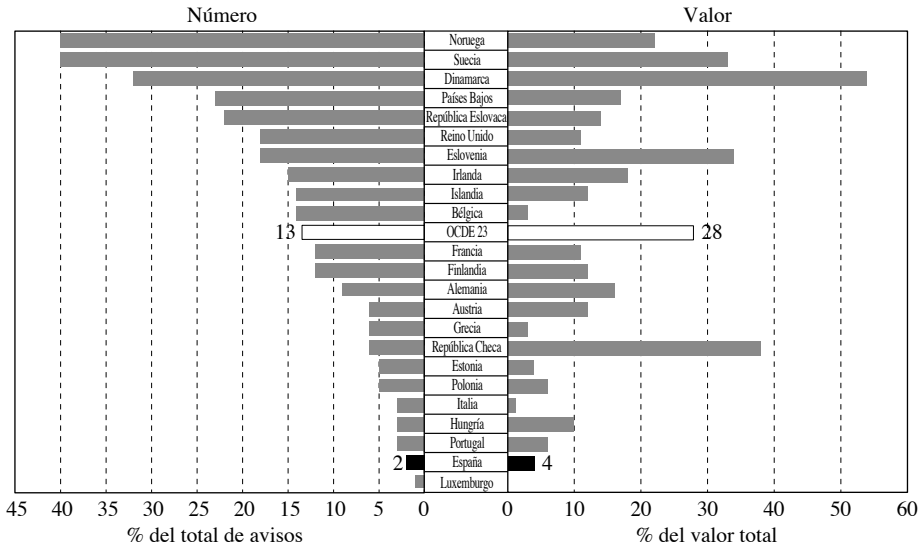
[7] Respuesta al cuestionario.

- Productos y servicios TIC (impresoras, fotocopiadoras, ordenadores, servidores, *software*), que suelen ser el área de productos de compra más voluminosa.
- Telecomunicaciones (redes, teléfonos móviles, líneas telefónicas fijas, intercambios telefónicos).
- Mobiliario de oficina.
- Servicios de viajes.
- Equipamiento de oficina y suministros.
- Vehículos y servicios de transporte.
- Combustible (para calefacción y transporte) y electricidad.
- Comida (alimentos, tickets de comida).
- Servicios de organización y recursos humanos.

Como parte de los esfuerzos de centralización, España puede extender el uso de los acuerdos marco. Según «Licitación Pública en Europa: Costes y Eficacia» (Pricewaterhouse Coopers *et al*., 2011), España fue uno de los miembros de la OCDE y de la UE que menos utilizó los acuerdos marco (Figura 5.6). Merece la pena señalar que últimamente, España ha promocionado el uso de estos acuerdos dentro de los ministerios y ha dado a las CC. AA. la oportunidad de beneficiarse de los mismos. Los acuerdos marco han sido utilizados para colaborar con las agencias de colocación; para la compra de productos farmacéuticos y medicación; para la compra de TIC y otros servicios; en el Ministerio de Defensa, y para la publicidad institucional.

El nuevo Sistema Estatal de Compras Centralizadas de la CORA se fundamenta en el uso de los acuerdos marco. Los acuerdos marco pueden ser utilizados para compras centralizadas de suministros y servicios intergubernamentales dirigidos a armonizar los estándares de calidad de los servicios públicos, los procedimientos de licitación (especificaciones técnicas, selección y evaluación de criterios y de todos los documentos relacionados con las ofertas), así como para establecer un precio de referencia para cada tipo de bien o servicio, obteniendo así un refuerzo de la transparencia y la eficiencia. Además, con la referencia del precio es posible estandarizar la elaboración del presupuesto base cero para los consumos intermedios y las inversiones descritas posteriormente en este capítulo.

Figura 5.6
Número y valor de los avisos desarrollados a través de los acuerdos marco, junio de 2010



Fuente: Basado en PricewaterhouseCoopers, London Economics and Ecorys (2011), «Public procurement in Europe: Cost and effectiveness», informe preparado para la Comisión Europea, mayo, disponible en: <http://ec.Europa.UE/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf > (consultado el 18 de noviembre de 2013).

Para incrementar el uso de los acuerdos marco, algunos países como Canadá y Portugal han establecido el uso obligatorio de los acuerdos marco para algunos bienes y servicios (Cuadro 5.9).

Sin embargo, la misión de las economías de escala puede acarrear un efecto de estructuración en el mercado, al favorecer a los proveedores más grandes proporcionando bienes estándar por medio de la utilización de tecnologías establecidas, y afectando a la integridad de manera parcial y negativa, por ejemplo a través del reparto tácito o explícito del mercado y la fijación de precios entre unos pocos proveedores dominantes (OCDE, 2013d). También algunos países de la OCDE y CC. AA. como Cataluña o Castilla-La Mancha han informado de que los órganos de compras centralizadas pueden tener un impacto negativo sobre los usuarios finales, los proveedores locales y las pequeñas y medianas empresas por su limitada comprensión de las necesidades locales.

Cuadro 5.9. **Acuerdos marco vinculantes**

En Canadá, se aprobó en 2005 la Iniciativa Transformación Empresarial de Obras Públicas y Servicios del Gobierno de Canadá (PWGSC), modificando varios aspectos del enfoque de provisión de la agencia federal central de licitación. Entre otros, la política federal de contratación fue modificada para utilizar el existente mandato sobre contratos marco. Antes de poner en vigor cualquier instrumento de licitación o contratación, las unidades federales de licitación (tanto de la PWGSC como de cualquier otro departamento o agencia federal) deben, en primer lugar, verificar si un acuerdo marco existente cumple con sus requisitos. Si ello sucediera, están obligados a utilizarlo, salvo para supuestos excepcionales, en cuyo caso deben justificarlo. El motivo de hacer vinculantes los acuerdos marco en Canadá fue asegurar los beneficios y el ahorro a largo plazo a través de la amplia utilización gubernamental de este tipo de contratos.

En Portugal, el uso de acuerdos marco liderado por la Agencia Nacional de Licitación Pública (ANLP) es también obligatorio para la Administración central y los institutos públicos. El enfoque obligatorio fue elegido debido al entendimiento común de que era necesario promover la disciplina de uso, la estandarización de bienes y criterios de licitación pública verde, así como la racionalización del gasto y las medidas de ahorro. La ANLP se fusionó con la *Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública Portugeusa* (ESPAP), en septiembre de 2012, con lo que ahora la ESPAP se encuentra a cargo de las activades de licitación pública del Gobierno de Portugal.

Fuente: OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

Por todo ello, asegurar que la reforma propuesta sea exitosa es importante para:

- Desarrollar análisis de necesidades y mercado para todas las regiones, así como estudios sobre viabilidad de productos y servicios.
- Definir qué bienes y servicios serán comprados por el órgano de compras centralizadas y cuáles serán adquiridos por las regiones.
- Continuar y extender el diseño, la implementación y la conclusión de los acuerdos marco y de otros mecanismos de agregación para los bienes y servicios estatales centralizados, y homogeneizar los estándares de calidad de los servicios públicos, procedimientos de licitación (especificaciones técnicas, criterios de evaluación y selección y todos los documentos relacionados con la oferta), y establecer un conjunto de precios de referencia para cada tipo de bien o servicio.
- Evaluar las recomendaciones de los análisis desarrollados por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) sobre el impacto de los acuerdos marco en la competencia de mercado.
- La Dirección General de Racionalización y Centralización de la Licitación podría continuar con la licitación relativa a la investigación y a la recogida

de datos para medir el éxito de la reforma y poner los resultados a disposición pública.

La simplificación administrativa del proceso de ofertas públicas puede promover la participación de las pequeñas y medianas empresas

En 2010, el 99,8% (OCDE, 2013b) de las empresas españolas eran pequeñas o medianas empresas –89% microempresas, 9,2% pequeñas empresas y 1,4% empresas medianas– y daban empleo al 67% de la fuerza laboral empresarial española.

Para promover la participación de estas empresas en la licitación pública, la CORA propone:

- La publicación de todas las ofertas nacionales y regionales en una única plataforma para contratos gubernamentales.
- La simplificación administrativa del proceso de ofertas públicas.

En España, la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y la Ley de Apoyo a los Emprendedores y a su Internacionalización contiene ya importantes medidas para la promoción de la participación de las pequeñas y medianas empresas en la licitación pública. Estas medidas incluyen:

- Devolución temprana de fianzas a la terminación contractual.
- Reducción de los requisitos para el acceso a la licitación pública.
- Prohibición de considerar los servicios previos proporcionados dentro de la esfera de concesiones locales como ya concedidos, para evitar la discriminación de aquellas pequeñas y medianas empresas de otras localidades.
- Reducción de cargas para dichas empresas al formar parte de los procesos de ofertas pública.

De hecho, España es uno de los países miembros de la OCDE que se ha encargado ya de simplificar los procedimientos administrativos para facilitar la participación de las pequeñas y medianas empresas en las ofertas. Además, el 85% de los países miembros de la OCDE han incluido medidas directamente enfocadas a apoyar a estas empresas y asegurar unas tasas de participación en el modelo. Las medidas más frecuentes que han sido implementadas incluyen el desarrollo de formación y seminarios para las pequeñas y medianas empresas (en el 58% de los países de la OCDE) o la realización de documentación y asesoría enfocadas en las pequeñas y medianas empresas y disponibles en línea (en el 48% de los países de la OCDE) (Tabla 5.5).

Cuadro 5.10
Licitación electrónica para empresas locales y pequeñas y medianas empresas en Italia

Italia ha dado pasos hacia el fortalecimiento de la cooperación con los proveedores estableciendo ventanillas de formación para ellos (*Sportelli in Rete* en italiano) dentro de las oficinas de las asociaciones de proveedores. Estas ventanillas proporcionan formación y asistencia a las empresas locales, y particularmente a las pequeñas y medianas empresas, acerca de la utilización de los mecanismos electrónicos de licitación. El proyecto consiste en una red de ventanillas de formación a lo largo del país donde los expertos del Consip forman empleados de las asociaciones que subsiguientemente formarán a dichas empresas en el uso de las herramientas de licitación en línea.

El proyecto se orienta hacia el punto 5 del Acta Europea sobre Pequeñas Empresas (LPE): «Adaptar las políticas públicas a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas: facilitándoles la participación en la licitación pública y el mejor uso de las opciones de ayudas de estado», así como en calidad de mejor práctica, a escala nacional, dentro del «Código Europeo de Mejores Prácticas, la facilitación del acceso de las pequeñas y medianas empresas a los contratos de licitación pública».

Este proyecto has sido exitoso, bien recibido y utilizado por las pequeñas y medianas empresas.

Fuente: OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

Además de la simplificación administrativa de los procesos de oferta pública, España puede fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en la licitación pública a través de:

- Recoger datos sobre los procesos de licitación actuales en los que participan estas empresas, así como sobre bienes y servicios para medir el desempeño de las iniciativas.
- Potenciar la liquidez y la financiación facilitando el acceso a préstamos y créditos.

Tabla 5.5
Enfoques en curso para la promoción del acceso de las pequeñas y medianas empresas a las licitaciones públicas en el Gobierno central

País	Disposiciones legislativas o políticas específicas (por ejemplo, destitución) en curso para fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en licitaciones	Unidad especializada en pequeñas y medianas empresas ubicada al nivel del Gobierno central	Formación y seminarios impartidos en beneficio de las pequeñas y medianas empresas	Documentación y asesoramiento enfocado a las pequeñas y medianas empresas disponibles en línea	Simplificación de los procesos administrativos para para la participación de las pequeñas y medianas empresas en ofertas	Beneficios para pequeñas y medianas empresas derivados del tratamiento fiscal preferente (por ejemplo, supresión de tasas	No aplicable, no existen medidas específicas de apoyo a la participación de las pequeñas y medianas empresas en la licitación en el Gobierno central	Otros
Australia	○	●	○	○	○	○	○	○
Austria	○	●	●	●	○	○	○	○
Bélgica	○	●	●	○	●	○	○	○
Canadá	○	●	●	●	○	○	○	○
Chile	○	○	●	●	○	○	○	○
República Checa	○	○	○	○	○	○	●	○
Dinamarca	○	●	●	●	○	○	○	●
Estonia	○	○	○	○	○	○	○	●
Finlandia	○	○	○	○	○	○	○	●
Francia	●	○	●	●	○	○	○	●
Alemania	●	○	○	○	○	○	○	○
Hungría	●	○	●	●	●	○	○	○
Islandia	○	○	○	○	○	○	●	○
Irlanda	○	○	●	●	●	○	○	○
Israel	○	●	○	●	○	○	○	○
Italia	○	○	●	●	○	○	○	○
Japón	●	●	○	○	○	○	○	○
Corea	●	●	●	●	○	●	○	○
Luxemburgo	○	○	○	○	●	○	○	○
México	●	●	●	●	○	●	○	○
Países Bajos	●	○	●	○	●	○	○	○
Nueva Zelanda	○	○	●	○	●	○	○	○
Noruega	○	●	○	○	○	○	○	○
Polonia	●	●	●	●	○	○	○	○
Portugal	○	○	●	○	○	○	○	○
República Eslovaca	○	○	○	○	○	○	●	○
Eslovenia	●	○	○	○	●	○	○	○
España	●	●	○	●	●	○	○	●
Suecia	○	○	○	○	○	○	●	○
Suiza	●	○	●	●	●	○	○	○
Turquía	○	●	●	○	○	○	○	○
Reino Unido	○	●	●	●	●	○	○	●
Estados Unidos	●	●	●	●	●	○	○	○

Fuente: OCDE (2012), 2012 Survey on Public Procurement, OECD, París.

- Promocionar las actividades de formación para las pequeñas y medianas empresas en áreas como la gestión empresarial, financiera, educación y desarrollo empresarial.
- Promocionar a las pequeñas y medianas empresas a través de varios mecanismos de licitación como:
  - Publicación de predicciones anuales de contratos de interés para las pequeñas y medianas empresas.
  - Desarrollo de sistemas para asegurar el pronto pago a los pequeños y medianos proveedores.
  - Reducción del valor de los bonos de desempeño requeridos para la obtención del contrato.
  - Provisión de retroalimentación de calidad a los participantes.

Este último punto se conecta con la nueva Ley de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público, que obliga a los proveedores al pago en una media de 30 días, con el objetivo de reducir los retrasos en los pagos por parte de la Administración pública. Esta cuestión se desarrolla ampliamente en la sección sobre gestión financiera pública.

España desarrolla una Plataforma Única en Línea de Contratos del Gobierno

La licitación digital se refiere al uso de las TIC para facilitar el acceso a las ofertas públicas e incrementar la competencia en las adquisiciones públicas. Además, los mecanismos de licitación digital pueden ayudar a reducir costes a la Administración al disminuir el papeleo, acortarse los periodos de pujas y elevarse los niveles de conformidad.

El proceso se divide en dos fases: la adjudicación y la post-adjudicación. La fase de adjudicación se refiere a las actividades hasta la adjudicación del contrato como la notificación, el acceso electrónico, el envío electrónico, la evaluación electrónica o la misma adjudicación electrónica. La fase posterior a la adjudicación se centra en las actividades posteriores a la concesión del contrato, como la petición electrónica, la facturación electrónica o el pago electrónico.

Según la Comisión Europea (2012 2), las autoridades de contratación y las entidades públicas que ya han implementado la licitación electrónica, reportan ahorros de entre el 5% y el 20% de sus gastos en adjudicaciones. Esto también es cierto para el caso de los países no europeos como Brasil o México. Por ejemplo, al utilizar subastas electrónicas inversas para la provisión de suministros médicos, la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social ha demostrado que la tasa de ahorro ha alcanzado el 8,8%. Igualmente, en Brasil, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión estima un ahorro del 19% en el conjunto del valor de la contratación a través de licitación electrónica (aproximadamen-

te 2.400 millones de euros), que fue alcanzado por el Gobierno federal en 2012 como resultado de las pujas electrónicas.

A pesar de su potencial, los gobiernos de la OCDE no han disfrutado todavía de todos los beneficios potenciales de la licitación electrónica. Los sistemas de la misma continúan siendo utilizados primeramente como plataformas para la publicación de información más que como fórmulas de comunicación en ambos sentidos con los proveedores, permitiéndoles enviar pujas, desarrollar subastas inversas o recibir pagos. Mientras que la mayor parte de los países de la OCDE (97%) anuncian pujas en un sistema de licitación estatal electrónico, solo el 48% ofrecen a los potenciales proveedores la opción de enviar sus pujas de forma electrónica (Tabla 5.6).

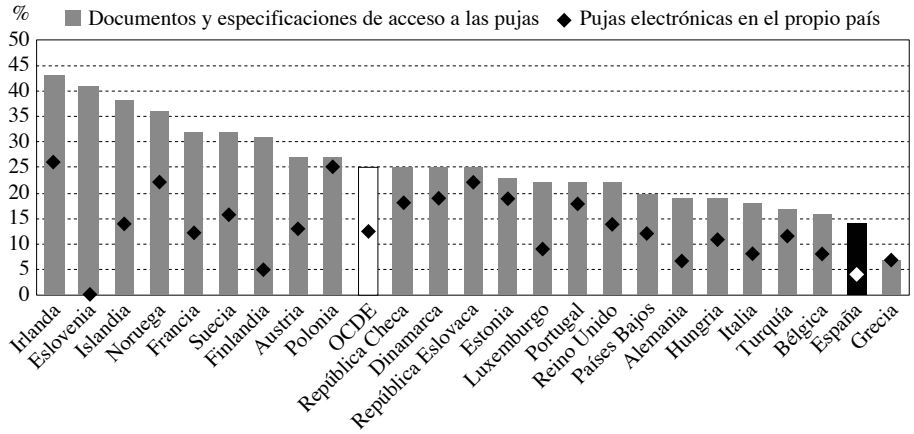
España está intentando incrementar el uso de la licitación electrónica. Según el informe *La licitación electrónica en el sector público español: Presente y futuro* (Bertrán *et al*., 2011), en 2011 solo el 1% de todos los municipios estaban usando de manera activa las pujas electrónicas y en la figura 5.7 resulta evidente que en España existe un uso limitado del sistema de licitación electrónica por parte de las empresas. Menos del 5% de aquellas pujaban de manera electrónica en España, mientras que menos del 15% accedían a los documentos y especificaciones sobre las ofertas de licitación. Esto puede explicarse principalmente por dos motivos. De una parte, los postores no confían en el sistema de la licitación electrónica y se sienten más seguros al continuar usando el método tradicional. De otra parte, los postores pueden no saber cómo utilizar la plataforma o la misma puede no ser demasiado intuitiva. Algunas formas de solventar los problemas podrían ser desarrollar cursos de formación sobre el uso de la plataforma, así como lanzar campañas de concienciación para la promoción del uso de la plataforma electrónica.

Tabla 5.6
Funcionalidades de los sistemas de licitación electrónica

	Publicación de los planes de licitación (según las necesidades previstas por los gobiernos)	Anuncio de ofertas	Envío electrónico de las pujas (excluyendo por correo electrónico)	Envío de facturas electrónicas (excluyendo por correo electrónico)
Australia	●	●	●	⊙
Austria	○	●	○	○
Bélgica	●	●	●	○
Canadá	○	●	⊙	○
Chile	●	●	●	○
República Checa	●	● ⊙	●	⊙
Dinamarca	● ⊙	●	●	●
Estonia	○	●	●	○
Finlandia	○	●	⊙	●
Francia	● ⊙	● ⊙	● ⊙	⊙
Alemania	○	● ⊙	⊙	○
Hungría	⊙	●	⊙	⊙
Islandia	⊙	⊙	○	●
Irlanda	○	●	●	○
Israel	●	●	⊙	⊙
Italia	●	●	●	○
Japón	●	●	●	○
Corea	○	●	○	●
Luxemburgo	●	●	●	○
México	● ⊙	● ⊙	●	○
Países Bajos	⊙	● ⊙	● ⊙	⊙
Nueva Zelanda	●	●	○	●
Noruega	●	●	⊙	●
Polonia	○	●	○	○
Portugal	●	●	●	○
República Eslovaca	○	●	●	○
Eslovenia	● ⊙	● ⊙	⊙	⊙
España	●	●	⊙	⊙
Suecia	●	●	●	●
Suiza	●	● ⊙	○	●
Turquía	○	●	○	○
Reino Unido	●	●	⊙	⊙
Estados Unidos	● ⊙	●	⊙	⊙
●	Sí, en un sistema estatal central de licitación electrónica			
⊙	Sí, por medio de sistemas de licitación electrónica de entidades específicas de licitación			
○	No			

Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

Figura 5.7
Porcentaje de empresas que utilizaron métodos de licitación electrónica en 2012



Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>.

Por ello, la licitación electrónica ha estado en el centro de las recientes reformas. El Plan Avanza 2 (<www.planavanza.es/Paginas/Inicio.aspx>) 2011-2015 para el desarrollo de la sociedad de la información en España incluye objetivos de implementación de servicios de licitación electrónica, particularmente para la fase posterior a la adjudicación, centrándose en la facturación electrónica. Además, según el artículo 334 del Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre (Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), «el Comité Asesor de Contratos Administrativos Estatales pondrá a disposición de todos los órganos de licitación del sector público una plataforma electrónica que anunciará todas las pujas y sus resultados, así como cualquier información pertinente para la apertura de nuevos contratos en otros servicios complementarios de internet a este respecto». Según el estudio *e-Procurement Measurement and Benchmarking MARKT*, la Plataforma de Contratación del Estado (PLACE), es gestionada por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Las convocatorias contractuales publicadas en la PLACE son automáticamente enviadas al *Boletín Oficial del Estado* (<www.boe.es>) y al *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOUE). Las Autoridades Nacionales de Contratación están obligadas a utilizar PLACE para compras por encima del umbral nacional durante la fase de publicación (solamente). El decreto sobre licitación pública de 2011 introdujo la obligación para todas las autoridades de contratación de publicar las convocatorias de las pujas en la PLACE para centralizar el acceso a las oportunidades de licitación. Esto solo ha sido implementado por una minoría de autoridades hasta la fecha. Según el informe de la CORA, 223 de 422 entidades públicas utilizan CORA. Actualmente, publican convocatorias contractuales en sus portales regionales y locales (IDC, 2013).

Gobiernos regionales como los de Andalucía, Islas Baleares, Cataluña, Ceuta, Galicia, Madrid, Melilla y la Comunidad Valenciana tienen una plataforma de licitación en línea que permite una comunicación de doble sentido a través de las oportunidades de publicación de licitaciones, así como el desarrollo de actividades de licitación como los envíos, la facturación o los pagos. Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Murcia, Navarra y el País Vasco, de otra parte, tienen portales de contratos que solo publican información. Esos portales y plataformas no están conectados los unos con los otros, lo que supone que un proveedor debe buscar en cada uno de ellos para tomar conciencia de las oportunidades de licitación existentes.

La CORA propone y refuerza la idea de tener una plataforma única estatal para los contratos gubernamentales. Permite a los actores económicos acceder a la información agregada sobre contratos públicos y reduce los costes en los que los gobiernos regionales incurren al gestionar sus portales y plataformas. Por ejemplo, para la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Galicia, entre otros, la plataforma ayudará a reducir las cargas administrativas para las pequeñas y medianas empresas, incrementar la competencia y reducir el coste de preparar y presentar las pujas. Una información apropiada sobre los diferentes portales ayudaría a asegurar la transparencia, proporcionar igual acceso a la información para todos los proveedores y promover la competencia. Chile y Corea han tomado acciones en este sentido (Cuadro 5.11).

Cuadro 5.11. **Licitación electrónica integrada: Corea y Chile**

- El modelo de licitación electrónica en Corea se constituye en torno al Sistema Coreano de Adquisición en Línea (KONEPS). KONEPS es un mercado electrónico donde las organizaciones públicas y las compañías proveedoras desarrollan las transacciones. KONEPS sirve como ventanilla única de licitación para las empresas privadas para transacciones con las organizaciones públicas. Se puede acceder a toda la información vinculante en KONEPS, y con un primer registro inicial es suficiente para participar en todas las pujas. Además, todos los procedimientos de licitación, incluidos los contratos de las pujas, las inspecciones, los pagos de los procesos y otros son procesados electrónicamente vía KONEPS, mientras que los documentos al respecto son intercambiados en línea. En concreto, KONEPS se vincula con unos 140 sistemas externos para compartir conjuntamente toda la información necesaria y proporcionar un servicio integral, incluida la banca por internet. KONEPS representa un modelo de licitación electrónica plenamente integrado, que en 2011 permitió 288.533 pujas electrónicas. Su nivel de aceptación y la satisfacción de los usuarios es elevada (84,3% en 2011, aumentando de manera constante). El KONEPS lanzó un servicio de pujas por teléfono móvil inteligente en 2011, que permite a los postores buscar la información de las pujas en KONEPS y participar en las mismas a través del teléfono móvil por medio de una recientemente desarrollada aplicación segura.

- La arquitectura de licitación electrónica chilena, construida alrededor del portal <www.chilecompra.cl>, ha alcanzado un alto nivel de integración entre los diferentes sistemas que gobiernan las diferentes fases del ciclo de la licitación. Uno de los mayores logros de tal sistema integrado es el elevado nivel de transparencia en relación con los agentes involucrados, principalmente en relación con la producción de datos precisos sobre los contratos públicos. Entre otras cosas, esto ha generado muchas investigaciones oficiales sobre las concesiones de contratos públicos, fortaleciendo así el nivel general de integridad del sistema chileno. Los objetivos de los dos sistemas de licitación electrónica, incluida la familiaridad con el usuario además de la satisfacción y la transparencia, han sido exitosamente logrados y mantenidos.

Fuente: OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.

Según la CORA, el ministerio acordará con los gobiernos regionales la publicación de sus convocatorias de ofertas exclusivamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público para ahorrar en los costes de mantenimiento de las plataformas regionales. Esta iniciativa contribuirá a la racionalización de la reforma; si bien, algunas regiones que ya tienen sus propias plataformas han expresado su incertidumbre acerca de cómo esto tendrá impacto tanto en sus plataformas preexistentes como en las inversiones dedicadas a las mismas. España lanzará una campaña de concienciación para promover las plataformas únicas, así como el centro de compras centralizadas mencionado anteriormente (Cuadro 5.12).

Cuadro 5.12. **Lanzamiento de una campaña de concienciación en Portugal**

La Agencia Nacional Portuguesa de Licitaciones Públicas (ANCP) lanzó una campaña de concienciación en el momento de su constitución en 2007, consistente en:

- Presentaciones en las ciudades portuguesas más importantes para empleados públicos y postores, abiertas a todos. Fueron buscados y utilizados contactos a través de universidades, cámaras técnicas, cámaras de comercio.
- Sesiones de información directa para los compradores, particularmente los más grandes o estratégicos.
- Una gran y publicitada conferencia y un evento de lanzamiento con participación política de dos partes: la primera con la participación de los líderes políticos nacionales y la segunda, con organizaciones internacionales y autoridades internacionales similares.

- LA ANCP es ahora una autoridad muy conocida que establece acuerdos marco y proporciona asesoría sobre licitación: su misión se reconoce en todo el país. La ANCP fue fusionada con la ESPAP en septiembre de 2012 y ahora ESPAP está a cargo de las actividades de licitación pública del Gobierno de Portugal.

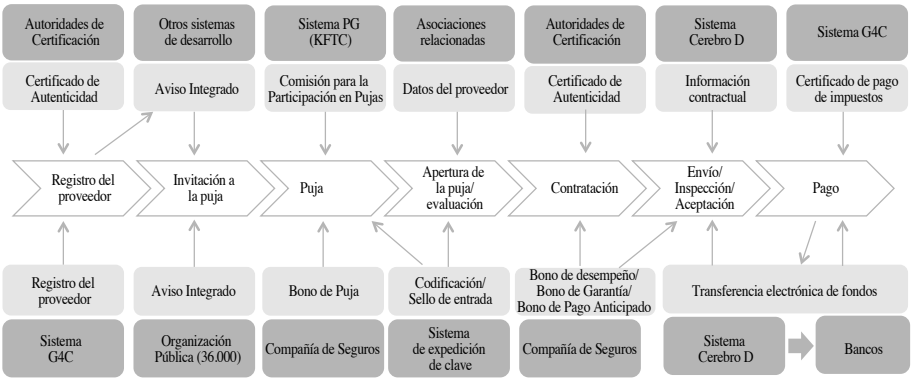
Fuente: *Entrevista con un revisor por parte de ESPAP para el OECD Public Governance Review of Colombia*.

Una plataforma efectiva de licitación electrónica permitirá, en principio, que se desarrollen las diferentes fases del proceso de licitación, como el envío electrónico de la puja, la facturación electrónica, los pedidos electrónicos o el pago electrónico. Ambos, los proveedores y los funcionarios necesitan ser formados en estas materias. Por ejemplo, la plataforma electrónica puede desarrollarse para permitir la gestión electrónica de los contratos, incluyendo comunicaciones, facturación y pagos durante la duración y hasta la finalización del contrato. La gestión electrónica de los contratos es útil para el desarrollo y la perfección de la monitorización de los contratos, y permite una búsqueda segura y rápida de las fases y los pagos contractuales, incluidos las enmiendas a los contratos, los retrasos, los tiempos y el número de los pagos. Dado que la gestión electrónica de los contratos constituye una función avanzada, puede introducirse por fases, por lo que compradores y proveedores se familiarizan gradualmente con el uso de la plataforma y tienen tiempo para adquirir las capacidades y el personal cualificados para manejar las acciones y los requisitos relevantes. Como ejemplo de plataforma avanzada de licitación electrónica tenemos al KONEPS de Corea, que cubre todos los procesos, desde el registro de proveedores hasta la puja, la contratación y el pago, y provee un servicio integrado (Figura 5.8).

Para asegurar el éxito de la propuesta Plataforma de Contratos del Gobierno, las iniciativas deben desarrollarse de cara a:

- Asegurar la mejor integración entre los sistemas regionales de licitación electrónica y la nueva Plataforma Única.
- Desarrollar la implementación de las pujas electrónicas en la Plataforma Única.
- Formar a los funcionarios públicos y a los proveedores en las características y el potencial de la Plataforma Única.
- Lanzar una campaña de concienciación sobre los beneficios de la Plataforma de Contratos del Gobierno.

Figura 5.8
KONEPS



Fuente: Chang, K.-S. (2012), «Innovating public procurement through KONEPS», Servicio de Licitaciones Públicas de Corea, presentación durante el evento «ISSSTE: Desarrollo de una Estrategia Organizacional de Adquisiciones», 26 de septiembre de 2012, Ciudad de México.

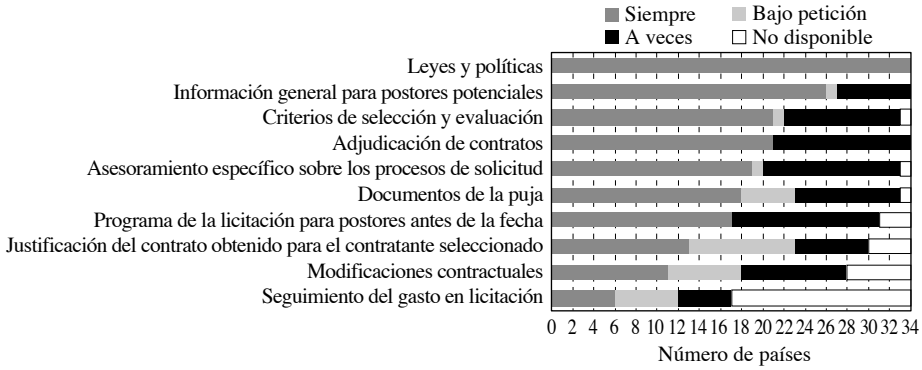
La nueva Ley de Transparencia incrementa la transparencia en la licitación pública

Los ciudadanos demandan una mayor transparencia del Gobierno. La información sobre quién, por qué y cómo la toma de decisiones es esencial para mantener un Gobierno responsable, mantener la confianza en las instituciones públicas y apoyar un nivel de competencia entre las empresas. En este sentido, la transparencia en la licitación pública es crítica debido a los intereses financieros, el volumen de transacciones, y la cercana interacción entre el público y el sector privado que puede crear múltiples oportunidades para las ganancias y pérdidas privadas a expensas de los obligados tributarios.

Proporcionar un adecuado grado de transparencia a través del ciclo completo de licitación pública resulta fundamental para minimizar el riesgo de fraude, corrupción y mala gestión de los fondos públicos, y para nivelar el terreno de juego para las empresas, promocionando la competencia. La disponibilidad pública de información sobre licitación se determina mayormente por el tipo de información. Los países miembros de la OCDE ponen disponible información sobre las fases de preoferta y oferta del ciclo de licitación, incluyendo leyes y políticas (siempre públicamente disponibles en 34 países de la OCDE) y los criterios de evaluación y selección. En comparación, pocos países publican información sobre eventos relativos a la fase posterior a la adjudicación, como la justificación de los contratos de concesión, las modificaciones contractuales o la información que permite seguir el gasto en licitación. Estonia, Islandia, Italia, Japón y Corea destacan por tener disponible para el público casi todos los tipos de información relativa a la licitación (Figura 5.9).

El artículo 8 de la recientemente aprobada Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno describe cuál es la información económica, presupuestaria o estadística que necesita ser publicada. Por ejemplo, todos los contratos indicativos de la duración y de la cantidad, el proceso de licitación utilizado para la concesión del contrato, el número de participantes en la puja y la identidad del ganador, deben ser publicados en el Portal de Transparencia (creado por el artículo 10 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno) gestionado por el Ministerio de la Presidencia. Ello contribuirá a un mejor control financiero, una administración pública transparente y un escrutinio social aumentado, permitiendo acceso gratuito y libre a la información en el marco de la ejecución presupuestaria, como base del apoyo de la supervisión por parte de la ciudadanía del gasto del Gobierno.

Figura 5.9
Disponibilidad pública de información sobre licitación a nivel central, 2010



Fuente: OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en>.

Sin embargo, una amplia cantidad de información disponible no es sinónimo de transparencia. La información publicada debe servir a un determinado propósito y ser precisa, comprehensiva y comparable, así como publicada en un formato consistente, útil y manejable. La transparencia supone mucho más que poner una información a disposición; permite un compromiso proactivo y una alianza con la ciudadanía para asegurar la rendición de cuentas de gobiernos y empresas. España puede seguir el ejemplo del Portal de Transparencia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Cuadro 5.13).

Cuadro 5.13
El portal de transparencia del Instituto Mexicano del Seguro Social

En 2011, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) creó un nuevo portal en línea (<http://compras.imss.gob.mx>), con la intención de asegurar la rendición de cuentas pública y la transparencia, además de mejorar la comprensión del gasto del IMSS. Se basa en la Ley Mexicana de Transparencia y se inspira en el portal de Estados Unidos <http://usaspending.gov>. El portal de transparencia en la licitación del propio IMSS se orienta a una amplia audiencia pública, presenta las actividades de licitación pública del IMSS de una manera amable con el usuario, y proporciona un cuadro completo acerca de cómo, en qué y por qué el IMSS gasta sus recursos.

Actualmente, el portal del IMSS incluye una base de datos que clasifica y proporciona información específica (por ejemplo, precio pagado y cantidad licitada) basada en el tipo de adquisición, servicio u obra pública. También incluye la planificación de la licitación y la solicitud de los documentos, así como otras informaciones relevantes. Detalles sobre proveedores, como el valor de los contratos y el incumplimiento, estarán disponibles en el futuro, así como la transmisión directa de las fases clave del proceso de puja y de la posibilidad de que cada ciudadano suscriba y reciba una alerta automática por correo electrónico sobre licitación pública. El objetivo es fortalecer el uso de las redes sociales en conexión con el portal del IMSS para compartir información importante sobre el conjunto del proceso de licitación, como los datos sobre los ahorros logrados. Además, el portal funciona como herramienta de conocimiento para actores internos, tales como entidades locales (delegaciones) y las unidades médicas de alta especialidad (UMAE). Su intención es ofrecerles información útil, como la referencia de los precios y las pasadas condiciones de licitación, para mejorar la eficiencia del proceso e incrementar la competencia.



Fuente: OCDE (2013), *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197480-en>.

BIBLIOGRAFÍA

BAREA TEJEIRO, JOSÉ y JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ ÁLVAREZ (2012), «Fortalezas y debilidades del presupuesto base cero», *Revista Presupuesto y Gasto Público*, No. 69/2012.

BERTRÁN, JOSÉ FELIPE *et al*. (2011), *La licitación electrónica en el sector público español: presente y futuro*, IESE Business School, Universidad de Navarra, Vortal Connecting Business, noviembre, www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-160.pdf.

BLÖNDAL, JÓN R. (2001), «Budgeting in Sweden», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/1, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art4-en.

——— *et al*. (2008), «Budgeting in Australia», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8/2, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art9-en.

CHANG, K.-S. (2012), «Innovating public procurement through KONEPS», Servicio de Adquisiciones Públicas de Corea, presentación en el evento «ISSSTE: Desarrollo de una Estrategia Organizacional de Adquisiciones», 26 de septiembre 2012, Ciudad de México.

COMISION EUROPEA (2012), «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A strategy for e-procurement», COM(2012) 179 final, Article 1, Unión Europea, Bruselas, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0179:FIN:EN:PDF.

——— (2011), «Evaluation report: Impact and effectiveness of EU public procurement legislation», Commission Staff Working Paper, SEC(2011)853 final, Unión Europea, Bruselas, 27 de junio, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/er853_1_en.pdf.

COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA) (2013), «Reforma de las administraciones públicas», informe entregado al Consejo de Ministros de España el 21 de junio de 2013, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid, www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.

CONSEJO EUROPEO (2009), Law 22/2009 governing the financing system of the common regime Autonomous Communities and Cities with Autonomic Statute and whereby certain tax regulations are modified, www.european-council.europa.eu/media/639250/02_-_tscg.es.12.pdf.

DE LA MAISONNEUVE, C. y J. OLIVEIRA MARTINS (2013), «A projection method for public health and long-term care expenditures», *Economics Department Working Papers*, No. 1 048, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k44v53w5w47-en.

HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011), *La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público,* Banco de España, Madrid.

IDC (2013), «Study on e-Procurement Measurement and Benchmarking MARKT 2011/097/C. Lot 1 — Public Procurement Performance Indicators. EU Country

Profiles Annex to D2», abril, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/studies/130601_eu-country-profiles_en.pdf.

Iglesias, J. y M. Morano (2007), «La técnica de presupuestación en la Administración Central española: estabilidad presupuestaria y asignación de recursos», *Presupuesto y Gasto Público*, No. 51/2008, pp. 107-131.

La Moncloa (2013a), «Creada la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal», Madrid, 28 de junio, www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/280613Enlace+responsabilidad+fiscal.htm.

——— (2013b), «Referencia del Consejo de Ministros», Madrid, 20 de septiembre, www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20130920.htm#DeudaComercial.

Maluquer, S. (2012), «Presupuesto público y gestión orientada a resultados: algunas reflexiones a partir de la experiencia de modernización presupuestaria de la generalitat de Catalunya entre 2004 y 2011», *Presupuesto y gasto público*, Vol. 69/2012, pp. 91-105.

Marcel, M. (próximamente), «Budgeting for fiscal space and government performance after the big recession», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13, No. 2, OECD Publishing, París.

Ministerio de Economía e Intervención General de la Administración del Estado (2010), Cuentas de las administraciones públicas, IGAE, www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Informes/Documents/CAAP/Cap2010.pdf.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014), Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, Madrid, www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/ProyectoPGE/Documents/LIBROAMARILLO2014.pdf.

——— (2013a), «Mecanismo de pago a proveedores y FLA», Gobierno de España, Madrid, 15 de noviembre, www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2013/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/15-11-13%20Presentaci%C3%B3n%20Endeudamiento%20Proveedores.pdf.

——— (2013b), MINHAP/981/2013 Mandato por el cual se establecen las reglas para la preparación de los Presupuestos Generales del Estado 2014, Gobierno de España, Madrid, 4 de junio, www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/NormativaPresupuestaria/Documents/NORMATIVA%20DE%20ELABORACION/OM%20Elaboracion%20PGE%202014.pdf.

——— (2013c), *Resultados del Fondo de Liquidez Autonómica*, www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2013/S.E.%20ADMINISTRACIONES%20PUBLICAS/03-10-13%20NP%20Comparecencia%20Congreso%20Beteta.pdf.

Ministerio de la Presidencia (2012), *Boletín Oficial del Estado*, Sec. I, No. 168, p. 50 519, 14 de julio, Gobierno de España, Madrid, www.boe.es/boe/dias/2012/07/14/pdfs/BOE-A-2012-9365.pdf.

NOMAN, ZAFAR (2008), «Performance budgeting in the United Kingdom», *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8/1, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/budget-v8-art4-en.

OCDE (2014), Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions, C(2014)17, 13 de febrero, OECD, París, http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=301&InstrumentPID=316&Lang=en&Book=False.

——— (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance,* OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en.

——— (2013b), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2013-en.

——— (2013c), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

——— (2013d), *Implementing the* OECD *Principles for Integrity In Public Procurement: Progress Since* 2008, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en.

——— (2013e), *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care*, OECD Public Governance Reviews, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264197480-en.

——— (2013f), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264197305-en.

——— (2013g), «Spending review», GOV/PGC/SBO(2013)6, OECD, París.

——— (2013h), «OECD Economic Outlook No. 94», *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), http://dx.doi.org/10.1787/data-00676-en.

——— (2012a), *OECD Economic Surveys: Spain 2012: Overview*, OECD Publishing, París, www.oecd.org/eco/surveys/SPAIN2012OverviewFV.pdf.

——— (2012b), OECD Fiscal Consolidation Survey 2012, OECD, París.

——— (2012c), *Restoring Public Finances, 2012 Update*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264179455-en.

——— (2012d), Survey on Performance Budgeting, response from Spain, OECD, París.

——— (2012e), Survey on Public Procurement, OECD, París.

——— (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

——— (2011a), «Centralised purchasing systems in the European Union», *Sigma Papers*, No. 47, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en.

OECD National Accounts Statistics, http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en.

PricewaterhouseCoopers, London Economics and Ecorys (2011), «Public procurement in Europe: Cost and effectiveness», informe preparado para la Comisión Europea, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf (consultado el 18 de noviembre de 2013).

Public Works and Government Services Canada (PWGSC) (2012), *Supply Manual*, Versión 12-2, PWGSC, Ottawa, Ontario.

Steger, Gerhard (2010), «Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules», OECD Journal on Budgeting, Vol. 10/1, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787budget-10-5kmh5hcrx924.

Treasury Board of Canada Secretariat (2005), *Business Transformation Initiative – The Way Forward, Policy Notice*, TBS, Ottawa, Ontario, www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/contpolnotices/2005/04-eng.asp.

CAPÍTULO 6
EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS FLEXIBLE Y SOSTENIBLE*

Este capítulo sostiene que las medidas sobre empleo público en curso van en la dirección correcta, pero recomienda una integración más profunda de dichas medidas dentro de un modelo estratégico de Gestión de Recursos Humanos basado en un marco de competencia conjunta incardinado dentro de un robusto sistema de evaluación del desempeño organizativo. El capítulo subraya la importancia de centrarse en el largo plazo y de entender la plantilla como una herramienta estratégica y un agente de cambio.

El desarrollo del servicio público depende de las capacidades de sus empleados. Una buena Gestión de Recursos Humanos (GRH) contribuye de manera significativa a la eficiencia del gobierno, su capacidad para proveer eficazmente servicios públicos y la agilidad requerida para implementar reformas en todas las áreas de gobierno.

Las prácticas en GRH son muy trascendentes en España, en tanto en cuanto el gobierno pretende desarrollarlas en el marco de su ambiciosa agenda de reformas según el informe de la CORA. En este contexto, el enfoque del Gobierno a la reforma de la GRH tendrá consecuencias significativas tanto a corto como a largo plazo para el éxito de las reformas y para las mejoras sostenibles del desempeño gubernamental.

A corto plazo, muchas de las reformas del informe de la CORA tendrán cierto impacto sobre los empleados. Con cada cambio organizativo, existe el riesgo de que a una bajada de la moral del empleado le siga un decrecimiento de la productividad individual del mismo. Ello supone que se debe tomar en consi-

* Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este, ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

deración inmediata la cuestión de la capacidad del empleado, la moral, el cambio de gestión y el reconocimiento de los empleados públicos como socios estratégicos en el marco del proceso de reforma.

Mirando al futuro, España avanza desde la consolidación fiscal a las mejoras continuas a largo plazo, se beneficia del desarrollo de un sistema de GRH más flexible y estratégico, para maximizar las eficiencias y permitir el adelgazamiento de un más ágil y capacitado servicio público capaz de proveer de servicios efectivos a los ciudadanos. El informe de la CORA incluye un conjunto de iniciativas que, una vez implementadas, puedan fortalecer significativamente la capacidad estratégica de GRH del país. Ello incluye iniciativas centradas en la mejora de la movilidad y de la evaluación del desempeño, que están ya siendo desarrolladas por el MINHAP, cuyo trabajo en esta área parece prometedor. Estas iniciativas todavía necesitan afinarse en el marco de una estrategia completa de GRH e integrada dentro de una iniciativa a todos los niveles de gobierno.

España puede seguir a otros países de la OCDE en una concepción más amplia del desarrollo de una gestión de la cultura del desempeño ligada a un modelo de competencias en recursos humanos, que se centre en todos los niveles, desde los altos cargos hacia abajo. Muchos países de la OCDE han hecho ya avances en estas áreas durante las dos últimas décadas. A este respecto, España se beneficia de las experiencias acumuladas y de las lecciones de aquellos países que han tenido que hacer transiciones similares. Mientras no hay una única manera de lograr una buena GRH, la experiencia de los países de la OCDE da indicaciones sobre los retos a cumplir por los gobiernos, y de las compensaciones que los países afrontan a la hora de reformar sus GRH en el gobierno.

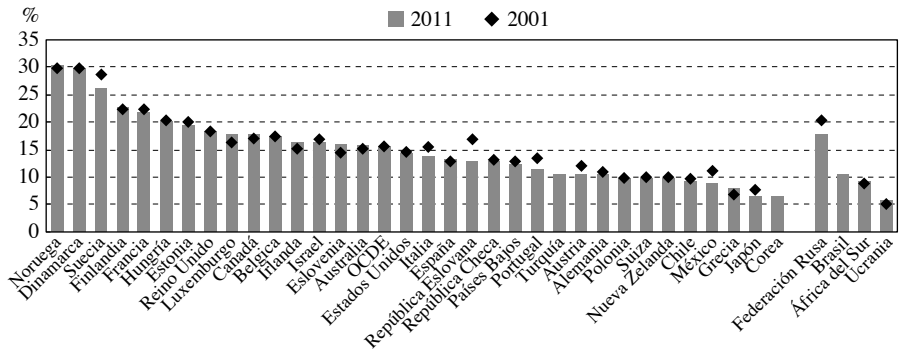
Esta sección considerará la agenda de reformas española sobre recursos humanos a la luz de las experiencias de otros países de la OCDE en las siguientes áreas:

- Cumplir con los desafíos a corto plazo: hacer una reducción de plantilla sostenible e incluir la GRH en las reformas administrativas.
- Centrrse en el largo plazo: construir capacidades para gestionar el desempeño, desde los altos cargos hacia abajo en el servicio público.

EL SERVICIO PÚBLICO ESPAÑOL DE HOY

El nivel español de empleo público como porcentaje de la fuerza laboral está por debajo de la media de la OCDE, si bien ha crecido ligeramente entre 2001 (12,9%) y 2011 (13,1%).

Figura 6.1
Empleo en el conjunto de la administración como porcentaje de la fuerza laboral, 2001 y 2011

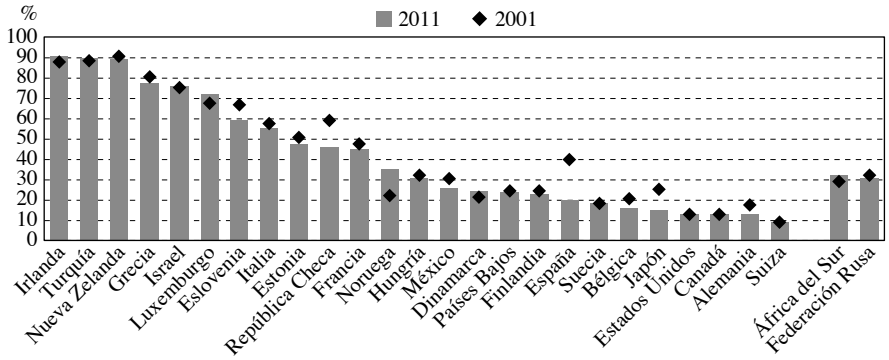


Nota: Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>.

España está muy descentralizada en términos de nivel de empleo, con una amplia mayoría de los empleados públicos (80%) en el nivel subestatal. Este proceso de descentralización se ha sucedido muy rápidamente. En 1982, las CC. AA. no existían virtualmente y desde 1982 a 2012 crecieron en múltiplo de treinta, mientras que la Administración central solo se redujo a un cuarto de su tamaño durante el mismo periodo (CORA, 2013). La figura 6.2 demuestra que la transición española entre 2001 y 2011 fue mucho más grande que en ningún otro país de la OCDE, en función de la proporción de plantilla que trabajaba a escala central, que fue reducida en casi una mitad. Esto es significativo, dado que gran parte de la reforma en recursos humanos desarrollada a escala del nivel central solo tendrá impacto si es adoptada también por las CC. AA. y el nivel local.

Figura 6.2
Cambio en el número de empleados de la Administración central, 2001 y 2011



Nota: Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>.

Las estructuras y los procesos de gestión de los recursos humanos han cambiado poco en España desde 1984. Sin embargo, en 2007, la nueva Ley sobre el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) fue introducida para definir el estatus de los empleados públicos en el Gobierno central, las CC. AA., los gobiernos locales, las agencias especiales y las universidades. Esta ley obtuvo una extendida aceptación dentro del espectro político, debido en parte al proceso que permitió la participación de representantes de las CC. AA., las administraciones locales/municipales, los sindicatos del sector público y otros actores. La ley se fundamenta en los principios de servicio, equidad, objetividad y transparencia. Apoya el desarrollo de las plantillas y refuerza la centralidad de la negociación colectiva y de la participación de los empleados. Sus objetivos principales son:

- Definir un marco básico consistente y uniforme del servicio público para todos los empleados públicos.
- Definir los objetivos de la GRH centrados en la gestión de resultados y basados en los productos más relevantes del servicio público.
- Estandarizar las categorías de pago entre los departamentos, dejando la cuestión de la complementariedad de los pagos a la discreción de cada administración.
- Establecer un sistema y un proceso de evaluación del desempeño con objetivos claros e incentivos, centrados en los resultados.

Si bien fue ambiciosa hasta su lanzamiento, la implementación de esta ley de 2007 se ha parado. La ley de 2007 proporciona unos estándares mínimos en

todos los niveles de Gobierno; sin embargo, las iniciativas que requerían inversiones, incluido el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño, no han prosperado.

Con la crisis muy presente, las medidas de austeridad se han convertido en una cuestión de gran importancia en la agenda política desde 2011. Estas medidas de austeridad incluyen la completa congelación de la contratación entre 2012 y 2014 (0% de tasa de reposición, excepto para los servicios esenciales, para los que se aplica el 10%), una reducción en el número de días libres por motivos personales, una modificación de los criterios de elegibilidad para la «incapacidad temporal para trabajar», un incremento de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años (con un periodo de transición de 14 años), una extensión del horario laboral hasta las 37,5 horas/semana y algunas otras medidas para evitar el absentismo y reducir el gasto en empleo. Las medidas de austeridad han supuesto una reducción de 374.800 empleados públicos en todos los niveles de Gobierno, desde el tercer trimestre de 2011. El 66% de esas reducciones han sido en contratos temporales y la mayor parte de las mismas se han dado a escala de las CC. AA. (Gobierno de España, 2013).

Siguiendo en este contexto, el informe de la CORA contiene un conjunto de postulados explícitos sobre la intención de modernizar los enfoques y los sistemas de la GRH que, en el caso de ser lograda, fortalecería la capacidad de la administración pública de gestionar sus recursos humanos de manera más estratégica y efectiva. Estas intenciones declaradas incluyen, entre otras, la mejora de las carreras profesionales, una mejor ligazón entre recursos y demanda, desarrollo de mecanismos consistentes de evaluación del desempeño, mejorar la movilidad interna e interadministrativa, la mejor coordinación de las oportunidades en formación. Estas iniciativas, aun siendo plausibles, necesitarán tanto del largo plazo como de una perspectiva integrada.

De manera más inmediata, sin embargo, la CORA puede tener un impacto en los trabajadores como resultado de la reestructuración del sector público con motivo de la citada destrucción de empleo. Las implicaciones de esas reducciones se consideran primeramente en esta sección.

LOGRANDO LOS RETOS A CORTO PLAZO EN RECURSOS HUMANOS DEL INFORME DE LA CORA: REDUCCIONES SOSTENIBLES DE PUESTOS DE TRABAJO Y REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Las reformas de la CORA buscan reestructurar significativamente varias entidades del sector público para reducir las duplicidades y racionalizar la administración española en sus múltiples niveles de Gobierno. Estas suponen reformas de las cuestiones GRH en el corazón de su implementación, desde que la racionalización de las funciones administrativas y de las reformas estructurales inevitablemente tiene un impacto en los trabajos de los empleados. Por ello, el

éxito de estas medidas dependerá de la calidad del cambio de las estrategias de gestión sobre el empleo, incluida la comunicación, el compromiso y la formación (Huerta Melchor, 2008).

Lograr los ambiciosos objetivos de las reformas de la CORA requerirá que los empleados se sientan parte del proceso de cambio y por ello serán apoyados durante esta transición. Si este no fuera el caso, la fatiga de la reforma supondría una reducción de la moral de los empleados y la subsecuente pérdida de productividad de los trabajadores. En entrevistas dirigidas por la OCDE como parte de este informe, los sindicatos señalaron que el riesgo de que algo así pasase era significativamente elevado.

Asegurando reducciones sostenibles

Tal y como se discutió en el capítulo 2, el Gobierno de España se ha embarcado en un proceso de estricta consolidación fiscal y, como resultado, el país ha reducido su fuerza laboral en 374.000 trabajos desde el tercer trimestre de 2011. Ello es muy significativo tanto en cantidad como en velocidad. Y aunque esta reducción represente una vuelta a los niveles de empleo anteriores a la crisis, España debe ver cuidadosamente el impacto de esas políticas de recortes y su sostenibilidad, a la luz de la transformación general de la agenda y de los objetivos estratégicos a largo plazo.

Si una organización tiene dimensiones óptimas (por ejemplo, sin exceso de trabajadores), cualquier recorte de plantilla debe estar idealmente ligado a una ganancia de productividad real o a un cambio de la manera en la que una organización desarrolla su negocio. Alternativamente, un gobierno puede también recortar plantilla con motivo de actividades o servicios que explícitamente se dan por terminados. Las recientes reducciones de plantilla en España están ampliamente justificadas en términos de corrección de la expansión previa. Ello suscita preguntas acerca de los condicionantes que propiciaron esa expansión, cómo aquellos han cambiado y si y dónde ello ha provocado un sobredimensionamiento. En ese caso, el desafío consiste en implementar reducciones concretas para identificar y eliminar redundancias donde se demuestra su existencia, minimizando con ello las dificultades indebidas sobre unas amplias condiciones de trabajo y manteniendo la capacidad de proveer servicios públicos.

La experiencia de la OCDE demuestra que la congelación generalizada de contrataciones es uno de los enfoques más negativos para la reducción de dimensiones, a pesar de su lógica. Ello sucede porque cualquier reducción de plantilla derivada de esta política no puede alinearse estratégicamente con las prioridades u objetivos en los que los recortes están más justificados. En cambio, sí será lógica en los lugares donde la deserción de la plantilla es más elevada, lo que implicaría una discordancia entre la capacidad de la plantilla y las áreas prioritarias para el Gobierno.

Los riesgos relacionados con esa estrategia de recortes discordantes son dos. Primero, existe un riesgo de perder plantilla en áreas entendidas como estratégicamente prioritarias mientras que otras áreas permanecen sobredimensionadas. Por ejemplo, si las jubilaciones y deserciones tienen más incidencia en los puestos cara al público que en los de oficina, ello puede implicar una disminución de la calidad del servicio como resultado de la congelación de contrataciones, en tanto que las oficinas administrativas, con mayor potencial para la ganancia en productividad, afrontarían una menor presión por parte de la reforma.

En segundo lugar, si los recortes no se vinculan con los actuales incrementos de productividad, disminución de las actividades de la Administración o despidos reales de empleados, tendrán un efecto asfixiante sobre las organizaciones. Ello reduce la habilidad de las organizaciones para formar al personal y supone que el personal remanente se sienta sobrecargado, erosionándose la moral de la plantilla y amenazando su productividad. La experiencia en los países de la OCDE demuestra que, cuando el crecimiento económico se recupera, existe la tendencia de compensar las vacantes perdidas en esos casos, revirtiendo los ahorros obtenidos por los recortes y conllevando costes de contratación y de formación significativos.

Para que España se asegure de que sus reducciones de plantilla sean sostenibles a largo plazo, se requiere algún pensamiento estratégico a todos los niveles sobre la distribución de la fuerza laboral, las prioridades y las actividades de la Administración, así como el mejor enfoque para los recortes. Dado que los números globales del conjunto de la Administración española no son superiores a los de la media de los países de la OCDE, sería útil dar pasos hacia la contratación continua en ciertas áreas estratégicas para asegurar la puesta en forma del personal y reducir los riesgos de sobrecarga de la plantilla remanente. Sería prudente continuar invirtiendo de forma significativa en formación y desarrollo para asegurar que la plantilla remanente esté equipada para funcionar más productivamente y se sienta apoyada en el marco del proceso de transición.

Cuadro 6.1
Lecciones sobre experiencias de reestructuración de la población activa en otros países de la OCDE

1. Las implicaciones de la fuerza laboral en cualquier reforma del servicio público deben ser consideradas y planeadas desde el inicio, tanto en términos de recortes anticipados de plantilla o reubicaciones como en términos de gestión del cambio para minimizar la perturbación, proteger la capacidad y la continuidad del servicio, y evitar en lo posible la pérdida de confianza o la erosión moral.
2. Las medidas de reducción de la fuerza laboral y de reubicación no deben ser independientes sino parte de reformas más amplias. Aparecen como ámbito para hacer

un mejor uso de la combinación de instrumentos para gestionar la fuerza laboral, particularmente a través de una mejor integración de los instrumentos de GRH –como la planificación sobre la fuerza laboral, las estrategias sobre capacidades o el rediseño del trabajo– con instrumentos de elaboración del presupuesto, como recortes automáticos de productividad, gestión del desempeño y revisiones de los programas de gasto.

3. La utilización de una combinación de instrumentos puede ayudar a reducir las desventajas asociadas con cualquier instrumento. Por ejemplo, las revisiones de gasto pueden ayudar a recortar objetivos, instrumentos que conducen a mejoras sobre la productividad en curso pueden reducir la necesidad de recurrir a recortes *ad hoc*, inversiones en la renovación de capacidades y apoyo en la redistribución de la plantilla pueden preservar capacidades y mantener la confianza en la moral de los empleados.
4. Mientras que los países parecen continuar con reformas para mejorar la productividad y capacidad del servicio público incluso durante la implementación de recortes, esto, de hecho, supondrá un equilibrio difícil de lograr. Existe el riesgo de que el enfoque pase a ver a la plantilla como un coste más que como una herramienta. El reto consiste en implementar mejoras en la productividad laboral para reconocer el equilibrio entre costes y calidad y continuidad del servicio. Para los servicios del Gobierno, la continuidad del servicio es un valor central relacionado con la confianza ciudadana en el Gobierno y en la administración pública.
5. La planificación sobre la población activa es un instrumento infrautilizado en muchos países, aunque algunos hayan desarrollado sofisticados sistemas para vincular la planificación de la fuerza laboral con la gestión de la planificación estratégica, la elaboración del presupuesto y la evaluación de las políticas públicas.
6. Otros instrumentos que permanecen infrautilizados son la evaluación de las capacidades futuras y los requisitos de capital humano, y el desarrollo de estrategias e instrumentos para canalizar las futuras necesidades (estrategias de capacitación, estrategias de selección, gestión de la competencia, políticas de GRH que apoyen la innovación, desarrollo de líderes).
7. Parece existir un ámbito considerable en algunos países para hacer las provisiones en el servicio público de GRH y empleo más flexibles al objeto de apoyar la adaptación de la fuerza laboral. La crisis puede ofrecer una ventana de oportunidad para las reformas. Los gobiernos tienen que asegurarse, sin embargo, de que al perseguir la flexibilidad no minen las reglas de GRH que impiden el patronazgo y la corrupción.
8. Una reducción a gran escala es la opción más problemática para un ajuste de fuerza laboral. Las evaluaciones han subrayado una variedad de efectos negativos sobre la capacidad de la fuerza laboral, así como sobre la confianza y la moral, y cuestionaron la sostenibilidad a largo plazo de las reducciones de plantilla logradas de esa manera. Los ciudadanos pueden también perder la confianza en el Gobierno si el adelgazamiento mina la continuidad de los servicios. Si los gobiernos entienden que no tienen más opciones que embarcarse en esos programas, necesitan estar al tanto de esos riesgos y dar los pasos para minimizar los efectos adversos. La experiencia sugiere que la atención a la gestión de los aspectos humanos (para la plantilla restante tanto como para la saliente) y el uso de planificación estratégica para evaluar los requisitos de la fuerza laboral antes de implementar los recortes suponen elementos esenciales a este respecto. Un enfoque diferenciado a las reducciones de plantilla parece preferible que recortes globales.

9. La congelación de las contrataciones probablemente suponga el enfoque más dañino de la racionalización, porque resulta indiscriminada y limita la habilidad de las organizaciones de reestructurarse y recapacitarse. Además, como tienden a extenderse, el impacto negativo en la moral de la plantilla y en los gestores, así como en la capacidad de proveer servicios, resulta significativo.
10. Los acuerdos sobre redistribución en el contexto de las reducciones de plantilla pueden ayudar a retener capacidades y experiencia y además gestionar aspectos de las relaciones industriales derivados de la reducción de tamaño. Quedan todavía más medidas por tomar a fin de romper con las barreras hacia la redistribución y la movilidad para apoyar la reestructuración de los servicios y la óptima utilización de las capacidades.

Fuente: OCDE (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en

INSERTANDO CONSIDERACIONES DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

En el pasado, los países de la OCDE tendieron a implementar las reformas sobre recursos humanos como iniciativas unitarias, mientras que otras reformas más amplias de la gestión pública no tenían necesariamente que incluir cambios en recursos humanos. Ello creó dificultades en la implementación de las reformas e inconsistencias entre las reformas en recursos humanos y otras reformas en áreas como la elaboración del presupuesto, la evaluación del desempeño o la consolidación fiscal.

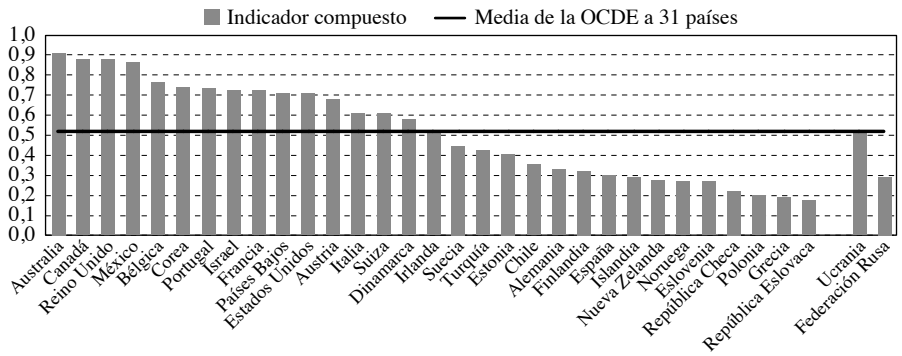
Las reformas de la CORA presentan retos similares. El informe de la CORA contiene una gama de medidas que tendrán un impacto significativo en GRH más allá de los recortes, como los derivados de la reestructuración de las organizaciones o la reducción de las duplicidades y los procesos de reforma. La plantilla será central a todas esas medidas y constituirá el factor determinante para la calidad de su éxito.

Recientemente, muchos de los países de la OCDE han vinculado mejor las reformas en GRH con la gestión general y el cambio de agenda de las organizaciones. Una de las lecciones aprendidas de los pasados 20 años de reformas en los países de la OCDE es que no puede haber una reforma gubernamental sin un énfasis en GRH. Desde que todas las reformas en la gestión de los asuntos gubernamentales requieren la involucración de la plantilla, todas las reformas deben incluir un componente sobre cómo mejor gestionar la plantilla en el contexto de otras reformas. La fuerza laboral está hoy considerada como un recurso estratégico que debe evolucionar al igual que evolucionan las prioridades de las organizaciones, y sus actitudes hacia una gestión más amplia de la reforma son vistas como cruciales y como algo que debe ser exitosamente gestionado.

La experiencia en la reforma amplia de la gestión pública muestra que no tomar en cuenta o infravalorar la importancia de los recursos humanos puede cercenar los esfuerzos de la reforma o crear efectos indeseados. Por ejemplo, la falta de flexibilidad en la gestión de la plantilla ha creado, en ocasiones, dificultades en la implementación de la gestión del desempeño en países como Bélgica, Francia o Irlanda. En algunos casos, por ejemplo, la creación de agencias –para fomentar la capacidad administrativa o/y incrementar la flexibilidad para incrementar la respuesta a las cuestiones políticas– ha supuesto también el desarrollo de pequeños y cerrados sistemas paralelos de servicios públicos, que minan la perspectiva y la movilidad del conjunto del gobierno (por ejemplo Irlanda, según OCDE, 2008). Mucho se parece a la actual situación de España, donde una rápida descentralización de responsabilidades, presupuestos y plantillas a las CC. AA. ha llevado a la duplicación de recursos en diferentes áreas de la provisión de servicios, la reducción de la movilidad de las plantillas y el resultado de unas administraciones públicas fragmentadas a lo largo del país.

La gestión estratégica de la plantilla actual debe ser la máxima prioridad para asegurar que los empleados se vinculen y se apoyen en la transición, y que la plantilla correcta, con las capacidades necesarias y trabajando en las prioridades exactas tras la transición, sea completa. La figura 6.3 muestra cómo España puede no tener ahora las herramientas correctas a disposición para permitir esta alineación estratégica.

Figura 6.3
Utilización de prácticas estratégicas de GRH en el Gobierno central



Nota: Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2011), *OCDE Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en>

En el contexto de los grandes cambios que afronta la Administración pública española, la plantilla debe entenderse como una herramienta estratégica y un socio de cambio. La negociación de las reformas en GRH con los sindicatos como parte de la cuenta salarial general puede añadir una significativa legitimidad a las reformas de los programas y otorgar a los sindicatos la oportunidad de convertirse en agentes previsores de la modernización del servicio público. Este fue el enfoque desarrollado por Irlanda. En conversaciones con representantes de los sindicatos que se realizaron como parte de esta revisión, quedó claro que un conjunto de sindicatos percibe que el proceso de desarrollo de la CORA proporciona oportunidades insuficientes para contribuir de manera sustancial a las reformas, mientras que demostraron su compromiso para entablar amplios acuerdos estratégicos, los cuales pueden constituir una importante herramienta para el proceso de implementación.

Dados los altos niveles de estrés laboral detectados por la OCDE gracias a varias fuentes, España haría bien, como mínimo, en continuar priorizando la inversión en formación e involucrar a su personal a través de diferentes canales dentro de un diálogo genuino que asegure la información sobre la motivación de los cambios y los resultados esperables, y tengan la posibilidad de aportar su propia retroalimentación en los casos apropiados. Los sindicatos del sector público, como representantes de los empleados, pueden encontrarse en una buena situación al comienzo. Los países de la OCDE han aprendido progresivamente a acompañar amplias iniciativas de reforma con medidas sobre recursos humanos. Un buen ejemplo es el portugués (Cuadro 6.2), que se ha centrado en unos pocos temas principales para la reforma del empleo público en el contexto de una amplia reforma de la Administración pública. Este proceso no ha tenido lugar con rapidez, sino que ha requerido de años de diseño, debates, propiedad de los edificios y negociaciones con los sindicatos. A través de este debate a largo plazo, el gobierno ha gestionado la implementación de una estrategia centrada en temas coherentes con prioridades claras y los cambios necesarios en materia de gestión del sistema de recursos humanos.

Las conclusiones a extraer de las experiencias de los países de la OCDE implican que España necesita considerar sus reformas en GRH como indicadores para apoyar las reformas en otras partes de la administración pública. Con unas reformas de la CORA centradas primordialmente en incrementar la eficiencia y reducir las duplicidades, la porción de GRH no debe ser considerada como una reforma unitaria, sino como un componente central que permitirá al Gobierno cumplir con esos ambiciosos objetivos. Dicha posición estratégica debe ser desarrollada dentro del enfoque de la CORA a la GRH.

Cuadro 6.2
Cambios recientes en la gestión pública en Portugal

La modernización de la administración pública es vista por el gobierno portugués como una pieza esencial de la estrategia de crecimiento económico del país. Se ha centrado en:

- La reestructuración de la Administración central del Estado, con un programa denominado PRACE, que pretende mejorar la calidad de los servicios públicos, descentralizando funciones a las administraciones locales, reduciendo los servicios públicos de la administración directa y de los institutos públicos (racionalización de sus estructuras centrales), así como de sus recursos, incluida la plantilla.
- Reforma del servicio civil.
- Modernización y simplificación de la regulación (Mejor Regulación y SIMPLEX).
- Modernización y gestión pública (creación de la posición del controlador financiero de las áreas ministeriales para reforzar el control de la implementación presupuestaria de servicios; establecimiento de la gestión patrimonial y de las propiedades estatales).
- Desarrollo de una administración electrónica (Plan Tecnológico del Gobierno; creación del Sistema Estatal de Certificaciones Electrónicas).

Para reestructurar y racionalizar los servicios, se han establecido procedimientos que incluyan tanto a los funcionarios como a los contratados laborales dentro de un esquema especial de movilidad. Estos trabajadores pueden ser, bien reasignados a otro servicio, temporal o indefinidamente, bien continuar sus funciones en cualquier servicio, también temporal o indefinidamente. La formación resulta capital para posibilitar la continuidad en servicios diferentes.

En relación con los cambios en el sistema del servicio civil, el nuevo sistema de empleo está dividido entre un sistema de nombramientos, para funciones con los poderes de la autoridad pública, y de contratos de empleo en funciones públicas, para las restantes funciones. La mayor parte de los empleados públicos tendrá entonces ahora un contrato con su administración pública, que será por lo general un contrato laboral.

La revisión de la carrera actual y del sistema de remuneración pretende reducir drásticamente el número de carreras existentes (1.460 antes de la reforma), simplificar su estructura y relatar el avance y la promoción profesional de los empleados públicos, así como sus remuneraciones por desempeño.

Un esquema de pago único se ha establecido con 115 pasos/fases de pago. Las remuneraciones como suplementos han sido racionalizadas y acordadas con base en el cumplimiento de las funciones según las condiciones de demanda. Este nuevo sistema permite una mayor flexibilidad en cuanto al establecimiento de la remuneración. La determinación del nivel de remuneración se negocia por escrito entre los trabajadores y los altos cargos del servicio para empleados con contratos laborales (para los nombramientos, la escala de remuneración se publica con anticipación).

La promoción en la carrera y el cambio de escalón salarial se basa en la evaluación del desempeño según la asignación presupuestaria disponible.

La actual evaluación del desempeño también ha sido revisada. En el nuevo sistema integrado de gestión y evaluación en la administración pública, por primera vez, una evaluación de la unidad de servicio será realizada junto con aquellas de los gestores al nivel superior y a los niveles intermedios del resto de la plantilla, facilitando el coherente ajuste del desempeño tanto en los servicios como en la propia plantilla. Dentro del marco de la cualificación en recursos humanos de la Administración pública se ha dado prioridad al desarrollo del Programa Operativo de la Administración Pública (POAP), centrándose en la formación de gestores y de altos cargos, y en la formación para el apoyo a la movilidad y a la reanudación de actividades en otros sectores, así como en formación inicial.

Los procedimientos para la designación y el cese de la plantilla de gestión de la administración pública también han cambiado. Solo los altos cargos cesan automáticamente cuando existe un cambio de gobierno. Se han introducido concursos simplificados abiertos para los puestos de gestión intermedios.

A este nivel, también se han introducido otros cambios que incluyen el establecimiento de cursos de formación apropiados para gestores de la administración pública, la creación del cuadro de misión, que desarrolla estándares específicos para las funciones de aquellos gestores relevantes para la evaluación de cómo esas funciones son desempeñadas; la posibilidad de emplear gestores externos en ausencia de solicitantes apropiados; la clarificación de las incompatibilidades y de los conflictos de interés en el servicio público.

En relación con la protección social, los estándares de protección social del servicio civil (y de 32 regímenes especiales) han sido armonizados con aquellos de la protección general social respecto a las condiciones de la jubilación y al cálculo de las pensiones. La edad de jubilación será progresivamente aumentada hasta los 65 años en 2015, y la jubilación anticipada, aunque sea posible, no será alentada.

Se introduce el factor de sostenibilidad. Vincula el cálculo de las pensiones al incremento en la media de esperanza de vida, por ejemplo el número de años que un trabajador puede esperar beneficiarse de la pensión. Para converger con el factor de sostenibilidad, el empleado debe trabajar algunos meses después de la edad de 65 años, descontar una pequeña cantidad durante algún tiempo o aceptar una reducción en su pensión.

Desde 2009, todos los empleados públicos están sujetos a una deducción adicional del 1% de su salario que revierte en el fondo de desempleo, para garantizar el derecho a las prestaciones por desempleo en el caso de la pérdida del trabajo.

Fuente: Presentación del delegado portugués en el encuentro anual de la OCDE «Public Employment and Management Working Party», 2008; página web de la Dirección General (Portuguesa) de Administración y Empleo Público, <www.dgaep.gov.pt/eng>.

CENTRÁNDOSE EN EL LARGO PLAZO: CAPACITACIÓN PARA GESTIONAR EL DESEMPEÑO DESDE LOS ALTOS CARGOS HACIA ABAJO

Además del impacto sobre los recursos humanos debatido anteriormente, el informe de la CORA contiene un número explícito de declaraciones para mo-

dernizar los enfoques y los sistemas de GRH, que, en el supuesto de éxito, pueden fortalecer la capacidad de gestionar sus recursos humanos de manera más estratégica y eficiente. Las intenciones declaradas incluyen, entre otras, la mejora de los planes de carrera, la mejor vinculación de recursos y demanda, el desarrollo de mecanismos de evaluación del desempeño consistentes, la mejora de la movilidad interna e interadministrativa y la mejor coordinación de las oportunidades en formación.

Mientras que esas intenciones ponen a España en la dirección correcta, todavía queda trabajo, ya que deben ser desarrolladas dentro de la estrategia de GRH. Se sugirió en un conjunto de entrevistas realizadas por la OCDE para este informe que esas declaraciones de intenciones no varían significativamente de las subrayadas en el EBEP de 2007. El impulso y el liderazgo de la CORA suponen una excelente oportunidad para implementar tales ambiciosas reformas ahora, dados los mínimos progresos observados en esas áreas desde que se aprobase la ley en 2007.

Para esto, resulta esencial integrar esas medidas entre ellas y con otros procesos administrativos. Siguiendo los ejemplos de algunos países exitosos de la OCDE, España puede beneficiarse enormemente al configurar sus sistemas de GRH de manera integrada centrándose en insertar una cultura de la gestión del desempeño. España puede hacer uso de tal logro para mejorar los resultados en muchas áreas, incluyendo el ajuste estratégico de recursos, la movilidad de la plantilla, la formación y los diseños de carreras. Mientras que estos son objetivos a largo plazo que requieren muchos años para su desarrollo e implementación, un claro mensaje desde el MINHAP (en relación con los pasos tomados para desarrollar los sistemas y una buena estrategia de compromiso que atraiga empleados al proceso de diseño) puede tener impactos positivos más inmediatos, mejorando la moral del empleado y recobrando la confianza en el impulso de la reforma. Además, dado el alto número de empleados públicos al nivel de las CC. AA., el Gobierno central debería analizar a las propias CC. AA. para identificar las buenas prácticas estratégicas de GRH que son valiosas y considerar su utilización a escala nacional. Las CC. AA. de Asturias y Galicia parecen haberse constituido en líderes de los programas de evaluación del desempeño, pudiendo ser capaces de proporcionar experiencias útiles y lecciones aplicables al proceso de la CORA.

La siguiente sección presentará la experiencia de países de la OCDE en el desarrollo de la gestión del desempeño derivada de los procesos de gestión de la competencia y de la gestión del desempeño de los propios gestores.

Construyendo una cultura del desempeño

La cuestión del desempeño ha sido una de las áreas principales de enfoque en la gestión de plantillas en los países de la OCDE durante los pasados 20 años.

La CORA, y la ley de 2007 que la precedió, apuntaron la intención de desarrollar sistemas de evaluación del desempeño del personal de la administración. Esto debe ser considerado como parte de un sistema de gestión del desempeño más amplio, junto a otros elementos de GRH estratégica incluidos el proceso de selección, el desarrollo de la plantilla, los pagos y los incentivos de carrera. Los datos de la OCDE demuestran que España tiene un amplio margen de crecimiento en el marco de la estratégica cultura de GRH y dentro del Gobierno central (véase la figura 6.4).

La gestión del desempeño es particularmente relevante en un modelo de sector público de carrera como el español, en el que los funcionarios públicos son reclutados al inicio de sus carreras por medio de tests estandarizados (cuadro 6.3). En tanto en cuanto muchos de esos funcionarios públicos buscarán su promoción hasta eventualmente obtener puestos de dirección, en su gestión del desempeño pueden ayudar al desarrollo de la plantilla y asegurar que, conjuntamente con el Gobierno, diseñen las capacidades necesarias para apoyar su éxito.

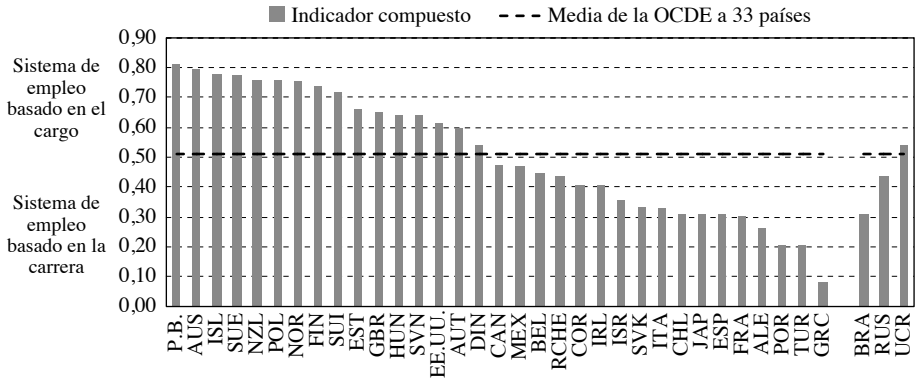
Cuadro 6.3
Sistema de empleo público basado en la carrera *vs.* cargo

Tradicionalmente, se pueden identificar dos tipos principales de sistemas de empleo en el servicio público en los países de la OCDE. Ningún país utiliza en puridad uno u otro, pero pueden ser ubicados a lo largo de la escala, con España más cerca del modelo de carrera (figura 6.4):

- En el sistema de carrera, los funcionarios públicos son reclutados al inicio de sus carreras y promovidos a posiciones de mayor responsabilidad una vez demostrada su competencia. Los procesos de selección competitiva interna aseguran el mérito y existe una limitada posibilidad de acceder al servicio público a mitad de carrera.
- En el sistema de cargos, todos los puestos están abiertos a la competición, a través de un proceso de selección externo o de una competición interna, y no hay generalmente una serie de grados de promoción preestablecidos. Existe, sin embargo, una escala salarial ajustada a cada uno de los puestos, con lo que los empleados pueden progresar en función de su desempeño.

Fuente: OCDE (2010), «OCDE Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments», OECD, París.

Figura 6.4
Tipos de modelos de procesos de selección utilizados en el Gobierno central



Nota: Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2010), «OCDE Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments», OECD, París.

La experiencia de los países de la OCDE demuestra que la gestión del desempeño de los trabajadores se fortalece si se vincula a la gestión del desempeño a escala organizativa. La gestión del desempeño debe vincularse a la gestión de las personas con objetivos y estrategias organizativas y, en último lugar, con los programas y objetivos del gobierno. Todo ello puede ir en cascada, al tiempo que los altos cargos rinden cuentas a través de un marco centrado en los resultados y ligado a los objetivos de la organización. En el nivel de los equipos y de los ciudadanos, la gestión del desempeño pretende motivar a los empleados, estableciendo objetivos del desempeño dentro del marco de los objetivos organizativos y las estrategias, y utilizando la evaluación del desempeño para su mejora y para la identificación de las capacidades que requieren un desarrollo ulterior.

Integrando el desempeño en GRH con la gestión de competencias

En los países de la OCDE, la gestión de competencias ha sido utilizada como fórmula para integrar la función de GRH con los objetivos organizativos comerciales, así como para integrar las partes componentes de la propia función de GRH (por ejemplo procesos de selección, prueba, inducción, promoción, formación, desarrollo, gestión del desempeño, disciplina, recompensa, etc.). Las competencias son utilizadas como mecanismos para expresar comportamientos, capacidades y experiencias clave entendidas como indispensables para el desempeño efectivo de un trabajo o de un conjunto de ellos. En los casos en los que se

utilizan a pleno rendimiento, las competencias constituyen cimientos comunes para la selección, el desarrollo y la evaluación de la plantilla. Facilitan la promoción, la progresión en la carrera y la movilidad interna de la plantilla proporcionando un enfoque sobre capacidades transferibles.

España no tiene todavía el marco de gestión sobre competencias globales para permitir la gestión integrada de personas. Mientras que algunas organizaciones de la Administración central emplean herramientas diseñadas para lograr un nivel mínimo de descripción estandarizada del trabajo, los mecanismos y los formatos varían según la organización y el área en los que se desarrollan. España podría considerar el desarrollo de una gestión integrada de competencias fundada en la experiencia de los países de la OCDE.

Las competencias incluyen usualmente un conjunto de comportamientos, capacidades y conocimientos que son considerados como esenciales para el trabajo. Las competencias también pueden ser listas genéricas de atributos que se aplican a un grupo de trabajos. Por ejemplo, algunos servicios públicos tienen un conjunto de competencias aplicables al servicio a los altos funcionarios. Otros ejemplos podrían aplicar competencias a familias de trabajos (por ejemplo, director de programación, analista de políticas), competencias de gestión o competencias para altos directivos. Aplicar competencias de esta manera permite una mayor movilidad de plantilla con funciones semejantes a lo largo de las organizaciones.

Una práctica relativa a la gestión de la competencia es la delimitación de los puestos de trabajo. Los perfiles de trabajo son una manera de describir los puestos en términos de competencias. Junto con la gestión de competencias, el diseño de las posiciones refleja la naturaleza cambiante de las organizaciones y del trabajo. Las descripciones habituales de trabajo, que tendían a delinear los trabajos en términos de un conjunto definido de tareas por realizar, han pasado a ser entendidas como generadoras de rigidez. La delimitación de los puestos se centra, en cambio, en la elaboración de los resultados y en el perfil de la persona necesaria para desempeñar el trabajo. La delimitación del perfil tiene que ver con el propósito del trabajo, el motivo de su existencia y los resultados que espera lograr la organización. Se trata de un enfoque asociado con una mayor flexibilidad organizativa, trabajo en equipo, competencias del empleado y conocimiento compartido.

Muchas organizaciones usan las competencias como parte del perfil del trabajo, como manera de definir y medir las capacidades, habilidades y comportamientos considerados necesarios para el trabajo. Las competencias requeridas pueden incluir la habilidad para trabajar en equipo o tejer redes; si existen responsabilidades de gestión, las competencias incluirán cualidades interpersonales y habilidades de liderazgo; mientras que otros ejemplos de competencias pueden centrarse en el pensamiento estratégico, el enfoque hacia el cliente o las capacidades analíticas.

La delimitación de los puestos y la gestión de competencias no son fines en sí mismas. Necesitan integrarse cuidadosamente dentro de los procesos de recursos humanos, particularmente la gestión del desempeño, desarrollo de plantillas y planificación de recursos humanos a largo plazo. Cuando son efectivas, proporcionan una base para integrar la GRH y los más amplios imperativos de gestión y organización. Deben reflejar las prioridades organizativas y los objetivos de desempeño y ayudan entonces a definir los indicadores individuales de desempeño individual de la plantilla.

Cuadro 6.4
Reino Unido: Marco de Competencias de Cualidades Profesionales para el Gobierno

El Marco de Competencias de Cualidades Profesionales para el Gobierno (PSG, por sus siglas en inglés) se utiliza para puestos de trabajo y carreras dentro del servicio civil británico. Establece las cualidades que la plantilla del servicio civil necesita poseer para hacer bien su trabajo, a todos los niveles y sin ser trascendente su lugar. El Marco de Competencias de PSG se aplica a los trabajos del servicio civil en todos sus niveles. El Marco de PSG puede ayudar a los empleados públicos a identificar: *i)* el conjunto de cualidades y experiencias que deben tener en el trabajo actual o en el venidero; *ii)* las cualidades necesarias para cambiar de puesto y obtener una promoción. Se fomenta que los empleados públicos reflexionen sobre el marco a la luz de su ciclo de estimación, lo que proporciona una oportunidad para observar las cualidades que tienen y las que son necesarias. Se trata de una herramienta muy valiosa para los empleados públicos a fin de diseñar sus carreras.

El Marco de Competencias de PSG se centra en cuatro áreas separadas pero relacionadas:

- Liderazgo: las cualidades de liderazgo del servicio civil se sitúan en el centro para dar dirección a la organización, entregar resultados, constituir la capacidad de la organización para afrontar desafíos actuales y futuros y actúar con integridad.
- Cualidades esenciales: cada servidor público necesita ciertas habilidades básicas que desempeñar de manera efectiva. Por ejemplo, en el 7º grado las cuatro habilidades básicas consisten en: gestión de personas; gestión financiera; análisis y uso de evidencias; y gestión de programas y proyectos.
- Cualidades profesionales: las habilidades profesionales de un trabajo específico se relacionan con el trabajo que los empleados públicos desarrollan. Cada cual en el servicio civil requiere algunas habilidades profesionales; por ejemplo, desarrollo de políticas, distribución operativa, provisión de asesoramiento experto (por ejemplo, científicos, economistas y comunicadores). Esta área de las PSG se apoya en los directores/jefes de profesión, que establecen los estándares de todas las profesiones en el servicio civil.
- Amplia experiencia: para los altos cargos del servicio civil (SCS) y para quienes aspiran a convertirse en SCS, necesitan de una amplia y profunda experiencia. Un conocimiento profesional profundo es valioso, pero como los funcionarios progre-

san en sus carreras, la amplitud de la experiencia es cada vez más importante. Los jefes de profesión lideran el trabajo que define la amplitud de la experiencia en cada contexto profesional. Esta experiencia podría ser obtenida dentro de la profesión, en otro lugar del servicio civil o en otros sectores.

Fuente: UK Civil Service, <www.civilservice.gov.uk> (consultado el 5 de noviembre de 2012).

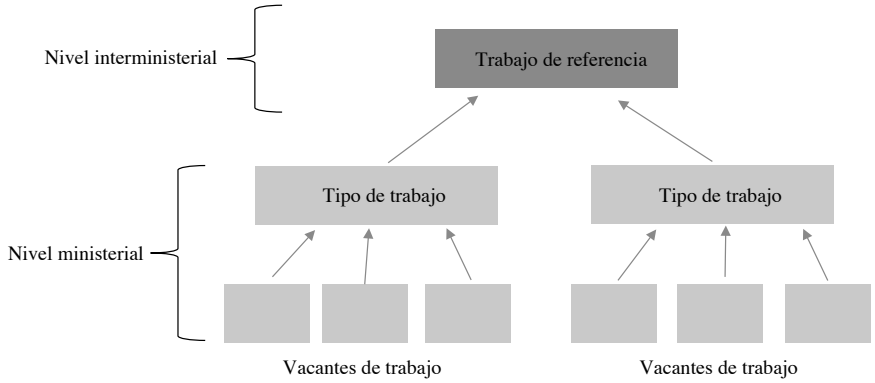
En el sistema de carrera español, el desarrollo y la promoción de la plantilla es esencial para preparar la fuerza laboral pública futura del país. Incluir competencias en la gestión estratégica puede desarrollar una visión futura de esta fuerza de trabajo y ayudar a formar el enfoque respecto a la necesidad de variar las cualidades. Esto puede entonces informar, por ejemplo, internamente el reclutamiento y la selección, y puede proporcionar un marco de asesoramiento de la progresión del empleado y de sus necesidades de formación, diseñando programas de desarrollo y formación, y afectando al presupuesto para esta última. El enfoque francés, también con base en un modelo de carrera para el sector público, puede suponer un ejemplo interesante.

Cuadro 6.5
El sistema francés de clasificaciones de trabajos: *Le répertoire interministériel des métiers de l'état* (RIME)

Francia ha adoptado un sistema de clasificación de trabajo conocido como el *Répertoire interministériel des métiers de l'état* (RIME). El denominado enfoque «*métier*» pretende: *i)* nombrar y cuantificar tan precisamente como sea posible los trabajos necesarios dentro de un servicio; *ii)* asegurar la mejor definición del perfil del trabajo; *iii)* proveer una tabla de referencia sobre las capacidades que acompañan a la formación y a la movilidad; *iv)* preparar formación referencial y crear formación referencial interservicios; *v)* guiar la revisión del contenido de las competiciones y organizar las competiciones comunes para distintos ministerios; *vi)* alimentar los procesos para admitir la adquisición de experiencia profesional. El RIME identifica y describe cada «*métier*» dentro de la Administración del Estado (261). También se considera como elemento clave asegurar la coherencia ministerial e interministerial acerca de las políticas de empleo. El RIME propone un lenguaje común sobre «*métiers*» para desarrollar capacidades ministeriales en el área de la gestión de los recursos humanos.

Las herramientas del RIME son principalmente: *i)* el *diccionario interministerial de competencias* con definiciones sobre 21 cualidades sociales (*savoir-être*), 102 cualidades sobre cómo hacer (*savoir-faire*) y una base de datos de competencias y sus equivalentes; *ii)* la bolsa de empleo interministerial (*Bourse interministérielle de l'emploi public*, BIEP) y las bolsas de empleo regionales interministeriales (*bourses régionales interministérielles de l'emploi public*, BRIEP), que son bases de datos en línea acerca

de las posiciones disponibles que utilizan una nomenclatura similar al RIME (desde 2006 ha ofrecido 30.000 puestos y ha tenido 5,6 millones de conexiones); *iii)* el kit de movilidad.

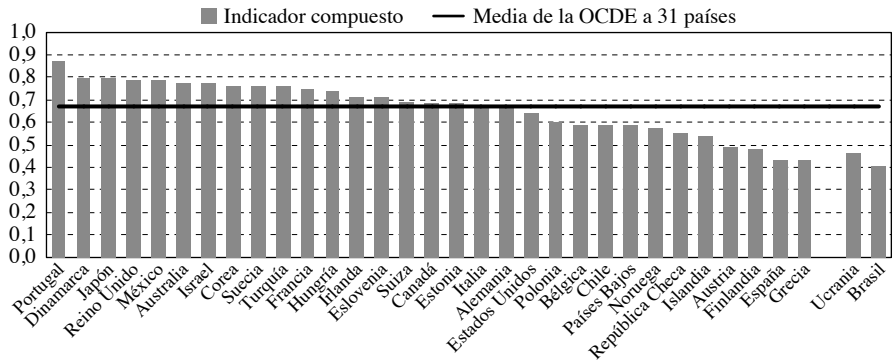


En Francia, el Empleo, la Fuerza Laboral y la Planificación de la Competencia (*Gestion Prévisonnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences*, GPEEC) se trata de una amplia estrategia gubernamental que analiza el actual cuadro de plantilla por funciones y categorías, y que pretende y prevé ajustes de las necesidades. El GPEEC ha establecido un marco común entre todos los departamentos del Gobierno, aunque cada departamento ministerial sea responsable de su propio plan de GPEEC bajo la supervisión del órgano central de GRH. La evaluación de los planes actuales de GPEEC muestra que todos los ministerios han progresado ajustando sus plantillas a sus misiones e integrando las estrategias de GRH en los planes.

Fuente: OCDE (2012), «The government workforce of the future: InnoIVAion in strategic workforce planning in OCDE countries», GOV/PGC/PEM(2012)1/FINAL, OECD, París.

Evaluación del desempeño dentro de una cultura más amplia de gestión del desempeño

Figura 6.5
Extensión del uso de la evaluación del desempeño en las decisiones sobre recursos humanos del Gobierno central



Nota: Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2010), «OCDE Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments», OECD, París.

Tanto en la CORA como en el EBEP de 2007, el Gobierno de España ha priorizado el uso sistemático de la evaluación del desempeño como herramienta para obtener una mayor eficiencia y desempeño en la provisión de servicios públicos. Todo ello converge con la mayor parte de los países OCDE, lo que requiere una evaluación del desempeño formalizada para los empleados públicos. Esto es comúnmente desarrollado por el inmediato superior cada año, con el requisito para el superior de aportar la retroalimentación por escrito. Tales evaluaciones resultan parte clave de un más amplio desempeño de los sistemas de gestión.

Un conjunto de agencias de la Administración central española ya cuentan con una historia de integración de la evaluación del desempeño dentro de sus prácticas de GRH, ajustándolas con los sistemas salariales relacionados con el desempeño. La OCDE también es consciente de un conjunto de proyectos piloto sobre evaluación del desempeño diseñados para probar las características potenciales de un amplio sistema de gobierno, así como para comenzar a desarrollar una más amplia cultura de la evaluación del desempeño (véase, por ejemplo, el cuadro 6.6). Además, un número de CC. AA. parecen contar ya con programas sobre evaluación del desempeño en vigor (Asturias o Galicia); sin embargo,

muchas parecen aguardar a que el Gobierno central tome la delantera en el diseño del programa. España tiene todavía una cantidad de trabajo significativa por delante para preparar el programa y difundirlo extensamente. Persisten algunas incertidumbres clave como la determinación de los criterios, la utilización de las recompensas y los incentivos, o la convergencia de la evaluación del desempeño con las prioridades organizativas.

En relación con el desarrollo de los criterios, las competencias y los perfiles de trabajo pueden proporcionar una buena base para el desarrollo de objetivos del desempeño ajustado. La experiencia en países de la OCDE también demuestra que la evaluación del desempeño debe ser sistemática y los objetivos deben ser transparentes y fácilmente comprensibles. Resulta esencial que los criterios de desempeño sean vistos como claros y justos por la plantilla y sus gestores. Por ello, sería una buena idea incluir a los sindicatos y/o a otros representantes de los empleados y sus gestores en el proceso de diseño.

Cuadro 6.6
Proyecto GEO

El Proyecto GEO (Gestión y Evaluación por Objetivos), es un proyecto piloto en marcha en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR). El objetivo es el de facilitar la cultura del cambio desde un enfoque basado en el proceso a otro basado en los resultados, clarificando prioridades e incrementando el compromiso de la plantilla hacia el cambio organizativo requerido. Busca contribuir a la mejora del modelo de gestión departamental de tres maneras básicas:

1. Asegurar que las actividades comerciales se ajusten a los objetivos estratégicos de la organización, asegurando un uso eficiente de los recursos para obtener resultados.
2. Motivar a los trabajadores asegurándose de que cada uno de ellos vea cómo su trabajo contribuye al logro de los objetivos generales de la organización.
3. Establecer un sistema continuo y permanente de mejora basado en un ciclo de planificación, monitorización, evaluación y mejoras en el departamento.

El proceso consiste en cuatro fases. En primer lugar, las unidades reflejan internamente y desarrollan un proceso de autodiagnóstico basado en un cuestionario que guía a las unidades a través de un análisis realizado desde múltiples perspectivas, incluyendo el desarrollo del capital humano, el uso de recursos, los partenariados, los procesos internos, las perspectivas ciudadanas y los marcos legales. Después, las unidades establecen objetivos y desarrollan indicadores para ser monitorizados. En una tercera fase, los objetivos de cada fase son validados con las unidades centrales para asegurar la convergencia y el cumplimiento. A esto sigue un proceso de automonitorización para permitir que cada unidad mida y evalúe sus progresos de manera anual y eventualmente los comparen año a año.

Conectado a este proceso de «gestión por objetivos» organizativa, se trata de un proceso de evaluación del desempeño individual de las plantillas que ajustan los objetivos de cada

empleado con los de la organización. Se espera obtener resultados en la línea de las siguientes mejoras organizativas: los empleados tendrán un conocimiento claro de sus responsabilidades y expectativas, las dificultades en cumplir con las expectativas serán detectadas tempranamente y se realizarán ajustes, la convergencia con las inversiones en el desarrollo de la competencia del empleado será mejorada y habrá una mejor comunicación entre gestores y empleados.

Los primeros resultados de la evaluación del proyecto piloto son positivos. Resulta notable que el proyecto ha permitido sinergias entre unidades y que abogue por una utilización más eficiente de los recursos. El proceso de evaluación piloto también ha subrayado un conjunto de áreas de mejora. Algunos procesos están siendo simplificados para reducir las cargas administrativas, y el diseño y el uso de los indicadores se ha mejorado para asegurar su concordancia con los procesos de gestión.

Este proyecto piloto es también un ejemplo que puede guiar algunas de las evaluaciones del capítulo 4 sobre gestión organizativa del desempeño.

Fuente: Nota proporcionada por el Gobierno de España, 2013.

En relación con las recompensas y los incentivos, la experiencia de los países de la OCDE indica que un buen desempeño debe ser recompensado. Las recompensas como formas de pago pueden ser un complemento, pero no deben ser sobreutilizadas. Otros tipos de recompensas también se pueden usar, y los empleados deben poder reconocer una clara vinculación entre sus carreras, promociones y el desempeño sostenible. Los pagos derivados del desempeño no compensan la quiebra de una carrera saludable o de un sistema de promoción para las personas de mayor rendimiento. Además, la visibilidad interna de aquellas personas de mayor rendimiento es muy importante y los gestores deben tratar de utilizar premios o reconocimientos (que no supongan un pago) para incrementar la visibilidad interna de los que más rinden.

Finalmente, ajustar las evaluaciones del desempeño con el desarrollo de los empleados y las prioridades organizativas requiere un claro entendimiento de los objetivos de organización y cómo se espera que cada empleado los alcance. Esto depende de un diálogo sobre el desempeño entre cada empleado y su supervisor más cercano, buscando clarificar lo que se espera del empleado, pero también lo que la organización puede hacer para lograr que los objetivos del desempeño sean alcanzables en términos de desarrollo y apoyo.

El proyecto piloto del Gobierno español ha dado sus pasos iniciales hacia la integración de la evaluación del desempeño dentro de un marco más amplio de la gestión del desempeño antes de que los incentivos entrasen en vigor. Se trata de un enfoque prudente, ya que permite un ajuste temporal para los empleados públicos para acostumbrarse al sistema, las medidas y las expectativas del empleador antes de que puedan ser recompensados o penalizados. Además, conse-

guir la implicación de empleados y gestores a través de su participación en el proceso de diseño puede ayudar a asegurar la relevancia de las evaluaciones del desempeño dentro del logro general de los objetivos de la organización, y con ello incrementar su uso y beneficios.

Utilizando la gestión del desempeño para mejorar la movilidad

En la encuesta de 2010 de la OCDE sobre GRH, España se reveló como uno de los tres países que informaron sobre dinámicas que apuntaban a una menor movilidad en su servicio civil, a pesar de que la CORA pretende específicamente mejorar este aspecto. Para desarrollar esta medida, España querría considerar el ejemplo francés (cuadro 6.7), que tiene también un sistema de carrera relativamente cerrado que se ha abierto recientemente a oportunidades para competiciones interdepartamentales que promuevan la movilidad interna.

Cuadro 6.7
El enfoque integrado francés para la mejora de la movilidad

Francia ha abordado recientemente la baja movilidad de sus empleados implementando un conjunto de reformas interrelacionadas, incluyendo una ley diseñada para eliminar barreras, una herramienta en línea para mejorar la conciencia sobre los puestos vacantes en las diferentes agencias y un enfoque de competencia común respecto a la clasificación de trabajos. El nuevo enfoque incluye:

- La Ley sobre Movilidad del 6 de agosto de 2009 eliminó los obstáculos legales para comisiones de servicio e integraciones en cuerpos y marcos laborales de idéntica categoría e igual nivel. También se instituyó el derecho a la integración tras cinco años de comisión de servicio en otro cuerpo o marco, la posibilidad de la integración directa en otro cuerpo o marco y el reconocimiento de las ventajas adquiridas durante la comisión de servicios. Por último, esta ley ofrece nuevas garantías para los empleados asignados a una unidad en reorganización, en apoyo de reformas más amplias de reestructuración.
- La movilidad también se ve favorecida por una nueva herramienta en línea introducida en Francia en 2008, la *Bourse inter-ministérielle des emplois publics,* plataforma que ofrece los puestos vacantes de las unidades del gobierno, con su contraparte a escala regional.
- Por último, los esfuerzos realizados desde 2006 para introducir un «catálogo interministerial de ocupaciones» (*Répertoire inter-ministériel des métiers*) son parte de este nuevo enfoque para mejorar la movilidad en el Gobierno central y fomentar un lenguaje común en recursos humanos entre las diferentes esferas de gobierno.

Este énfasis en la movilidad otorga al sistema de carrera francés la posibilidad de funcionar mejor. Un empleado debería poder ser mucho más móvil, mientras que el con-

junto de empleados que pueden servir para cubrir una vacante debe ampliarse, potenciando una mejor asignación de posiciones y personal.

Fuente: OCDE (2012), *OCDE Public Governance Reviews: France: An international perspective on the General Review of Public Policies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

Tal y como se debatió con anterioridad, el uso de la gestión de competencias y la delimitación de puestos de trabajo han sido asociados con la evolución de las estructuras de carrera y la movilidad en muchos países de la OCDE durante los años recientes, ya que los gobiernos han buscado incrementar su flexibilidad para gestionar la fuerza laboral. El desarrollo de una fórmula estándar para la descripción de las vacantes, basada en competencias estándares comunes al conjunto de la administración, puede ayudar a superar las barreras comunes a la movilidad, como las derivadas de los diversos sistemas de clasificación de vacantes en las diferentes ubicaciones del servicio público. La estandarización de los requisitos para tipos similares de trabajo y la definición de competencias requeridas permiten que los empleados públicos puedan competir efectivamente por vacantes en otros departamentos o agencias y tomar la responsabilidad de desarrollar las competencias requeridas. Para este trabajo, España deberá invertir en formación y programas de desarrollo.

El informe de la CORA también declara la intención de incrementar la movilidad interadministrativa entre el Gobierno central y las CC. AA. Los beneficios potenciales incluyen un mejor ajuste estratégico de los recursos en todos los niveles de gobierno y una posibilidad más amplia de plantear diseños de carrera para los empleados públicos. Sin embargo, las barreras estructurales son más significativas, ya que el éxito requiere de la armonización de los sistemas de recursos humanos dentro del Gobierno central y de las 17 CC. AA., cada una de las cuales ha desarrollado su propio enfoque en materia de GRH. Las barreras a la movilidad interadministrativa indicadas en la Encuesta de la OCDE a las CC. AA. incluían diferencias en la clasificación de las categorías profesionales, diferencias en cuanto a remuneración, una ausencia de criterios comunes respecto a la movilidad interadministrativa y barreras asociadas a los costes en formación y adaptación en un ajustado marco fiscal. Una fórmula para comenzar sería el establecimiento de programas de comisiones de servicio temporales, en las que los empleados continuasen siendo remunerados de acuerdo con el sistema de GRH de su propia administración, si bien trabajasen durante un periodo concreto de tiempo para otra administración. Una segunda fase puede consistir en comenzar el proceso de diálogo entre administraciones a través de conferencias sectoriales u otros foros, con miras a identificar las barreras y los criterios generales para guiar la armonización de los sistemas de GRH para incrementar la movilidad.

Desarrollando un servicio civil superior para gestionar el desempeño desde arriba hacia abajo

Alcanzar los beneficios a largo plazo de una función más estratégica de GRH dependerá de la capacidad de liderazgo de los altos cargos del servicio civil. Los altos cargos personifican y transmiten el grueso de los valores del servicio público como la integridad, la imparcialidad, la transparencia y el mérito. Suponen un ejemplo en términos de desempeño y rectitud, y son actos esenciales para el desarrollo de la planificación futura y de la capacidad estratégica. Apostar por un enfoque centrado en la gestión del desempeño en cualquier organización requiere de una elevada responsabilidad de gestión, un cambio de actitudes y enfoques por parte de los gestores, nuevas competencias de gestión y la apropiación creciente del sistema de gestión del desempeño. Ello significa la gestión del desempeño de los propios gestores. Lo que no solo mejora la responsabilidad de gestión y el desempeño, sino que emite también señales a la plantilla de que los altos cargos del servicio público son serios acerca de la gestión del desempeño.

Los sistemas de carrera generalmente enfatizan el desarrollo interno de la plantilla para, eventualmente, asumir los roles de gestores. Cualquier organización que se centre en el desarrollo del liderazgo interno necesita dar pasos para asegurar que los gestores no sean promocionados basándose solo en su desempeño funcional, sino también por sus cualidades de dirección y eficiencia. En este contexto, programas como el Máster en Dirección Pública del Instituto de Estudios Fiscales (cuadro 6.8) puede jugar un papel significativo para asegurar que los gestores estén preparados para cumplir con los retos modernos de la dirección. Una competencia o un marco de responsabilidad para los gestores también puede ayudar a establecer expectativas de gestión comunes y los medios para la medición del desempeño.

Cuadro 6.8
Máster en Dirección Pública del Instituto de Estudios Fiscales

Desde 2006, la Agencia Tributaria Española y el Instituto de Estudios Fiscales, en colaboración con la Fundación EOI (Escuela de Organización Industrial –una institución española de formación en gestión–), han ofrecido el Máster en Dirección Pública para aquellos prometedores gestores de los departamentos de Hacienda y Administración Pública.

Los objetivos del programa son:

- Formar a los gestores a fin de elevar sus habilidades para desarrollar tareas complejas de dirección.

- Fortalecer el grupo de dirección al objeto de convertirlo en un factor esencial para el desarrollo y el logro de los objetivos estratégicos del ministerio, aumentando el conocimiento, las actitudes y los valores que apoyan la profesionalización de los gestores públicos, y permitiéndoles erigirse en agentes de cambio e innovación en el ministerio.
- Crear un entendimiento común y lograr una mayor integración entre las diferentes áreas del ministerio, desarrollando una visión integrada y comprehensiva de la organización a través del intercambio de perspectivas y experiencias entre diferentes grupos de gestores.

El programa forma aproximadamente a 27 gestores al año y consiste en 420 horas de trabajo, tanto en clase como virtual. Las unidades estudiadas incluyen cualidades de gestión de personas y financieras, marketing, planificación estratégica, ética y administración electrónica.

Fuente: Nota proporcionada por el Gobierno de España, 2013.

El sistema español combina una fuerte orientación profesional a todos los niveles con una profunda interacción entre políticos y funcionarios de los más altos niveles. El modelo de carrera, que se basa en criterios objetivos y que conlleva estabilidad laboral protegida por ley, alcanza el nivel de subdirector, correspondiente al nivel profesional más alto del servicio civil español (nivel 30). Para puestos de dirección por encima de este nivel (directores generales, secretarios generales y subsecretarios), la designación es aprobada por el Consejo de Ministros sobre la base de la confianza política, si bien existe una limitación muy significativa, ya que los puestos solo pueden ser cubiertos por funcionarios profesionales del más elevado grado (A1). Esta regla general admite excepciones que deberán ser convenientemente justificadas. El sistema garantiza la competencia profesional a los más elevados niveles y ayuda a establecer un nivel de continuidad gerencial, en tanto que el perfil profesional del grupo de altos cargos de dirección es homogéneo. La neutralidad política no es necesaria paras esas posiciones. Como resultado, el nivel de reemplazos derivados de los mismos cambios políticos es muy elevado en comparación con otros países de la OCDE. La literatura académica española[1] ha subrayado la estrecha conexión entre la política y los altos cargos del servicio civil, algo que se ilustra por la significativa presencia de altos funcionarios en posiciones ministeriales. En este contexto, España puede beneficiarse del establecimiento de mecanismos para fortalecer la neutralidad política de los altos funcionarios, que podría suponer una mayor sostenibilidad de los objetivos políticos a largo plazo.

Los límites entre las arenas política y administrativa no son siempre fáciles de gestionar, pero muchos países lo han logrado equilibrando la implementación política, la provisión de servicios y la gestión de las instituciones del sector pú-

[1] Véase, por ejemplo, http://elpais.com/elpais/2012/07/23/opinion/1343043295_174561.html.

blico de una manera no partisana o tendenciosa, a la vez que mantienen la responsabilidad de la administración respecto a las prioridades políticas. Algunas de las características encontradas frecuentemente en estos sistemas incluyen el aseguramiento de los procesos de entrada, la promoción de los altos funcionarios a cuerpos profesionales utilizando criterios de competencia basados en la claridad y la transparencia, así como recurriendo a evaluaciones y recompensas como una manera de incrementar la responsabilidad de los altos funcionarios sin infringir la neutralidad de su tarea profesional.

La experiencia en los países de la OCDE demuestra que una clara delimitación de responsabilidades a distintos niveles (por ejemplo ente altos funcionarios y asesores políticos) ayuda a encontrar este equilibrio. Resulta muy importante que los designados políticos que no se encuentran en posiciones de dirección no pretendan jugar el papel de gestores de las organizaciones. Es de hecho muy importante para todos los países proporcionar los mecanismos que permitan la aparición de liderazgos en la parte políticamente neutral del servicio civil y en los procesos de información. Chile constituye un ejemplo de una efectiva división de responsabilidades entre los asesores políticos y los altos cargos en el servicio público.

Cuadro 6.9
Sistema de Alta Dirección Pública de Chile

En 2003, el gobierno chileno, con el acuerdo de todos los actores políticos (partidos políticos de la oposición, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil), crearon el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), un sistema central de altos cargos del servicio civil. Su interés era establecer precisamente una alta dirección pública. Siguiendo la reforma, se dispusieron tres grupos diferentes:

- Las vacantes para altos cargos que son decididas por designación directa por el Gobierno (1.000 vacantes sobre dos millones en el conjunto del Gobierno).
- La ADP, para la que los procesos de selección se basen en competiciones públicas (1.000 vacantes en el conjunto de la administración). Existen dos niveles dentro de la ADP: aproximadamente un 1% en el primero de los niveles jerárquicos (jefes de servicio, directores generales) y el resto en el segundo nivel jerárquico (directores regionales, directores de unidad).
- Las vacantes a nivel intermedio de gestión (2.000 en el conjunto del gobierno) en el tercer nivel jerárquico, que forma parte del servicio civil de carrera.

El Sistema de ADP ha sido implementado gradualmente por medio de la contratación con base en competiciones abiertas en los casos en los que existe una vacante y ampliándola de manera duradera al acceso para grupos adicionales. Por ejemplo, se ha optado por incluir a 3.600 directores municipales en educación y 2.800 puestos de alta dirección en los municipios.

Características claves de la ADP son:

- Una selección competitiva basada en el mérito profesional.
- Perfil basado en competencias que sean evaluadas por consultores expertos.
- Posiciones para un plazo de tres años, renovables hasta en dos ocasiones.
- Derecho a indemnización por despido.
- Acuerdos sobre evaluación para los casos de mala gestión y desempeño.
- Posibilidad de ser cesados por el presidente por un pobre desempeño o falta de confianza.

Muchos de los procesos de selección para la ADP son delegados a agencias especializadas de contratación. La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) es la responsable para la gestión de la ADP. Sin embargo, el Consejo de Alta Dirección Pública está a cargo de garantizar la transparencia, la confidencialidad y la ausencia de discriminación del proceso de selección. Está dirigido por el director del DNSC y cuenta con cuatro miembros propuestos por el presidente de Chile y aprobados por el Senado. El proceso de selección, que dura unos cuatro meses, comienza con la publicación de la vacante en los medios de comunicación. Una empresa especializada y determinada por el consejo analiza el CV de los diferentes candidatos y prepara una lista preferente para el consejo o un comité de selección (bajo la supervisión del consejo). La competencia profesional, la integridad y la honradez son algunos de los criterios utilizados en el criterio de selección. Subsecuentemente, el consejo o el comité selecciona a los mejores candidatos para una entrevista y prepara una lista de preferencia final para la autoridad competente de cara a la designación final.

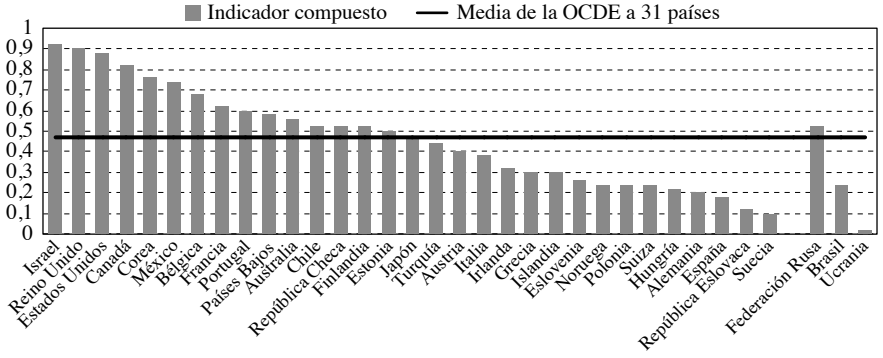
El Sistema de ADP estaba basado en la experiencia internacional. En particular, la experiencia de los países de la OCDE como Australia y Nueva Zelanda influyó enormemente en el modelo chileno. El sistema es considerado como uno de los principales logros en el marco de la modernización de la gestión pública chilena. Un efecto ha sido el declive en el número de designados políticos en el Gobierno central; actualmente representan solo el 0,5% del total de la fuerza laboral. También se ha argumentado que la presencia de mujeres en las posiciones de dirección se ha incrementado bajo este modelo; ellas ocupan el 32% de las posiciones, que deben compararse con el 15% que suponen en el sector privado.

Fuente: Weber, Alejandro (2012), «Alta dirección pública», presentación ofrecida en el seminario Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Público Colombiano, Bogotá, 27 de julio de 2012.

Arbitrar directamente las prácticas de los altos cargos puede requerir establecer estructuras separadas de gestión para los altos funcionarios. Un conjunto de países de la OCDE ha establecido una gestión separada de los puestos de alta dirección en los sistemas de servicio civil superior (SCS). Un sistema de SCS se aplica normalmente sobre tres de los cuatro primeros niveles de gestión en grandes instituciones y está gestionado típicamente a través de las instituciones centrales apropiadas y de los procedimientos necesarios para proporcionar estabilidad y profesionalidad, pero también permitiendo la flexibilidad necesaria para ajustar cambios en el gobierno.

Establecer un sistema formal de SCS puede ayudar a España a clarificar las fronteras entre la política y la administración y hacer que los puestos de alta dirección sean más explícitamente susceptibles de rendir cuentas en relación con los resultados logrados por las organizaciones que gestionan. Puede también mejorar la flexibilidad en el proceso de selección y las condiciones de empleo, que quizá sean especialmente relevantes en los sistemas de carrera.

Figura 6.6
Uso de prácticas diferenciadas de gestión de recursos humanos para puestos de alta dirección



Nota: Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2010), «OCDE Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments», OECD, París.

El Gobierno de España ha pedido recientemente al servicio civil que inicie el desarrollo de un estatuto de SCS, en reconocimiento de la necesidad de establecer parámetros de gestión separados para esta particular categoría de empleados públicos. Para avanzar con mayor éxito en el desempeño de las organizaciones de gobierno, España puede utilizar el ejemplo de otros países OCDE para crear un sistema de SCS.

Un conjunto de países (Bélgica, Francia, Irlanda y Corea, por ejemplo) con servicio público de carrera han abierto recientemente la contratación de una limitada proporción de vacantes para la reconversión profesional procedente del sector privado. En muchos países con procesos de selección abiertos para las posiciones de alta dirección, esto se fundamenta en un perfil de competencias definido centralmente, que a menudo es gestionado de manera más centralizada que la contratación de otro tipo de servidor público. España pudiera considerar este enfoque.

Cuadro 6.10
Reclutamiento de puestos de alta dirección en Bélgica, Francia e Irlanda

Irlanda

El Comité de Designaciones de Alto Nivel (TLAC, por sus siglas en ingles) pretende asegurar la objetividad al cubrir los puestos de alta dirección, mejorar la calidad de la alta gestión, abrir vacantes al más alto nivel de competencia y fomentar la competencia interdepartamental y la movilidad. Las designaciones de las posiciones de más alta dirección (secretarios generales) son realizadas por el gobierno de una lista preferencial aportada por el TLAC para un periodo prefijado de un máximo de siete años.

Las designaciones del siguiente nivel de alta dirección, secretario asistente, son también realizadas a través del TLAC. Desde 2007, todas las posiciones de secretario asistente se han cubierto por medio de competición abierta y, desde 2010, la mayor parte de las vacantes de secretarios generales también se han cubierto de esta manera. Otras posiciones de gestión se cubren por medio de una combinación de contratación abierta y concursos celebrados dentro del servicio civil.

La composición del TLAC fue reformada en 2011, con lo que el presidente y la mayor parte de los miembros fueron seleccionados fuera del sector público. Los miembros externos, que tienen cualidades específicas en materia de gestión y de recursos humanos, son designados por el ministro responsable del servicio público. Se pretende asegurar el acceso a la más amplia gama posible de talento para cubrir las posiciones de alta dirección del servicio civil. Además de la transformación de las estructuras del TLAC, los nuevos enfoques para atraer candidatos externos a estas vacantes están siendo ahora implementados, incluyendo incluso la «caza de talentos». Todas las posiciones de alta dirección vacantes son publicitadas.

Francia

En contraste con otros países avanzados de la OCDE, no existe una gestión proactiva del liderazgo en Francia. Los acontecimientos durante la RGPP han marcado, sin embargo, el comienzo de la reforma que será importante para el futuro del servicio civil. Primeramente, los puestos de alta dirección han sido abiertos a candidatos del sector privado por medio de contratos. Esto supone un adelanto significativo, consistente con la experiencia de otros países de la OCDE, lo que trae nuevas percepciones y aire nuevo a la cultura de la alta dirección. La gestión de las altas escalas ha supuesto una cierta racionalización, con la desconcentración al nivel ministerial de las actuales tareas de gestión concernientes a los administradores civiles y a la aparición de un estatus nuevo, único y horizontal de empleo para gobernar a todos los directores de los servicios desconcentrados de la Administración central y a sus diputados. Se trata del primer paso para la creación de un cuerpo unificado de alta dirección en el servicio civil.

Bélgica

La contratación de puestos de alta dirección es específica y ha evolucionado a todos los niveles de gobierno. La contratación a esos niveles está abierta a todos los solicitantes

y los mandatos son renovados automáticamente y reabiertos para la competencia externa una vez que expiran. Estos cambios respecto a la gestión suponen un avance importante hacia sistemas basados en el puesto para la gestión de las vacantes de alta dirección. El Gobierno belga ha desarrollado un sofisticado mecanismo de contratación, con preselecciones efectuadas por SELOR, la agencia central belga de contratación y recursos humanos. La selección final sobre la lista preferencial es una decisión ministerial de tipo discrecional.

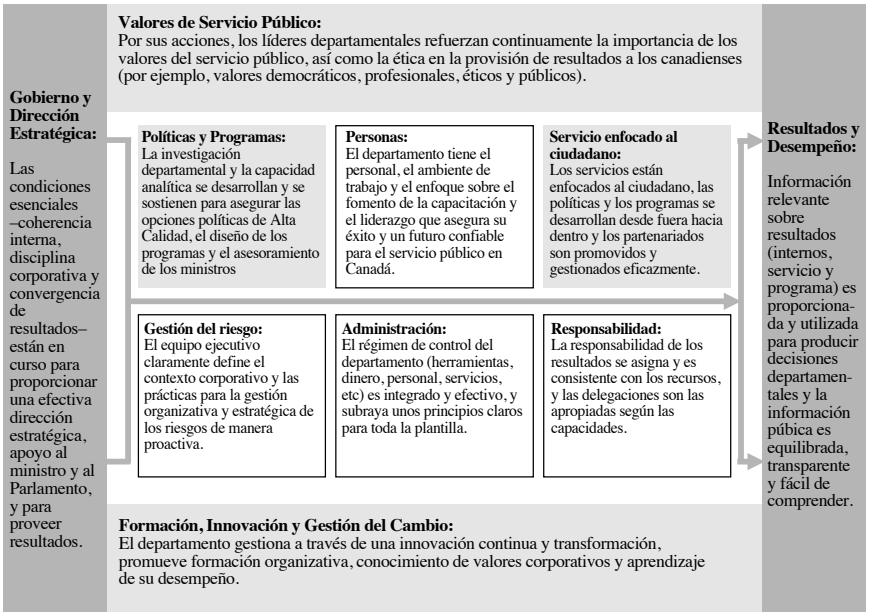
Fuentes: Top Level Appointments Committee (2011), «Procedures and practices of the Top Level Appointments Committee», http://GRH.per.gov.ie/files/2011/12/here.pdf (consultado el 6 de noviembre de 2012); Departamento de Gasto Público y Reforma (n.d.), http://per.gov.ie (consultado el 6 de noviembre de 2012); OCDE (2012), *OCDE Public Governance Reviews: France: An International Perspective on the General Review of Public Policies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264167612-en.

Algunos países de la OCDE han desarrollado marcos comprehensivos de gestión de la responsabilidad para apoyar la gestión del desempeño como una delegación extra de funciones de dirección a los departamentos, tal y como se ilustra en el ejemplo canadiense del servicio público (cuadro 6.11). Este sistema ha apoyado un cambio de las reglas prescriptivas acompañadas por un férreo control central a un modelo de gestión más flexible de monitorización basada en el riesgo, además de responsabilidad en la gestión en función de los resultados. Una importante característica de este sistema deriva de la operatividad del término gestión/dirección –los indicadores claves se identifican para asegurar que el sistema puede utilizarse para ayudar a los altos cargos a evaluar el progreso e incrementar su responsabilidad sobre los resultados–. Existe un específico componente de GRH en el marco que proporciona la estructura común para el asesoramiento sobre GRH en los ministerios y las agencias.

Cuadro 6.11
El Marco de Responsabilidad de Gestión en Canadá

En un contexto de creciente importancia de los resultados y de la gestión del desempeño y una creciente delegación de las funciones de gestión a los ministerios, el gobierno de Canadá ha desarrollado un Marco de Responsabilidad de Gestión (MAF, por sus siglas en ingles) para asegurar la rendición de cuentas departamental de los resultados de gestión, incluyéndose los recursos humanos. El MAF se estructura sobre diez elementos clave que colectivamente se definen como «gestión/dirección» y establece las expectativas de buena gestión/dirección de un ministerio o de una agencia. Establece indicadores claros y medidas que pueden ser utilizados para estimar el desempeño duradero y ayudar a los gestores, viceministros y agencias centrales a evaluar el progreso y fortalecer la responsabilidad acerca de la gestión de resultados.

El MAF es parte de los esfuerzos del Gobierno para aparcar las reglas prescriptivas y una fuerte regulación centralizada a fin de enfocarse en una monitorización basada en el riesgo y en la responsabilidad por resultados. El gobierno utiliza las evaluaciones anuales del MAF para identificar las fortalezas y las debilidades de la gestión en ministerios individuales y en las agencias, y en última instancia en el conjunto del gobierno. El proceso de evaluación lleva a un acuerdo conjunto sobre planes de acción específicos para la mejora de la gestión, así como el informe público del estado de la gestión. Las evaluaciones del MAF tienen ahora en cuenta las estimaciones del desempeño de los viceministros.



El componente personal del MAF proporciona una estructura común para evaluar la gestión de los recursos humanos en los ministerios y en las agencias. Establece visión, expectativas, indicadores claves de desempeño y medidas asociadas para la gestión de los recursos humanos. Se centra en la fuerza laboral clave, el lugar de trabajo, el liderazgo y los resultados en infraestructura acerca de recursos humanos, y las medidas asociadas. Los resultados son:

- Una fuerza laboral talentosa, profesional, representativa, comprometida y productiva, con las competencias requeridas y los valores para cumplir con las necesidades actuales y futuras.
- Un lugar de trabajo sano, seguro y justo que permite a los empleados trabajar de manera efectiva en un ambiente propicio y con la cultura de la excelencia.
- Un fuerte liderazgo y una capacidad de gestión para encabezar de manera efectiva tanto a organizaciones como a personas en un ambiente dinámico y complejo.
- Una infraestructura efectiva que facilita la planificación organizativa apoyada por una gestión estratégica de los recursos humanos y que logra elevados niveles de satisfacción del cliente.

- Los indicadores clave de gestión tanto de personas como del desempeño proporcionan bases sólidas sobre las que los gestores a todos los niveles, incluidos los viceministros y los profesionales en recursos humanos, puedan erigir sus sistemas de rendición de cuentas para la gestión de recursos humanos de calidad y evaluar tanto la situación comercial de las organizaciones como los resultados de los recursos humanos.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) (2009), «TB Management Accountability Framework», TBS, Ottawa, Ontario, www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp.

Cuadro 6.12
Hoja de ruta para la implementación de la dirección de competencias

Esta hoja de ruta ha sido creada con base en la experiencia de los miembros de la OCDE al introducir la competencia de la dirección. No se trata de una prescripción, sino de un listado de principios claves para involucrar la dirección/gestión de la competencia.

Paso 1: Decidir implantar la dirección/gestión basada en la competencia. Se trata de una elección estratégica y de un compromiso a largo plazo. La gestión de la competencia debe considerarse como una fórmula para lograr un objetivo. Resulta importante establecer los objetivos para el proyecto de modelado de la competencia con anticipación. Formular los objetivos claramente puede contribuir a crear una perspectiva compartida sobre la gestión de la competencia entre los diferentes actores. El vínculo con la misión organizativa y la perspectiva debe realizarse aquí. La decisión de implantar la gestión en competencias no debe tomarse a la ligera, ya que no se trata de un proceso fácil. A pesar de ello, la gestión de la competencia puede servir para permitir el cambio en la cultura organizativa. La implantación de la gestión en competencias puede ser una interesante oportunidad para introducir un cambio organizativo durante un periodo de amplias reformas gubernamentales.

Paso 2: Organización, planificación y comunicación del cambio a una gestión basada en la competencia. Tres aspectos deben considerarse: *i)* determinar la organización de la gestión en competencias, que se refiere a la estructura de gobierno en recursos humanos que se aplica; *ii)* planificar el enfoque para el desarrollo del sistema de gestión en competencias, que supone definir conceptos, determinar las partes relevantes de la organización y seleccionar las herramientas de desarrollo; *iii)* desarrollo e implementación de planes de comunicación para obtener el apoyo de la plantilla.

Paso 3: Identificar competencias y desarrollar modelos de competencia para grupos objetivo específicos. La fase de diagnosis comienza con la especificación de grupos objetivo de gestión de competencias. No existe un modelo ideal de gestión en competencias, pero un buen sistema debe siempre converger con los objetivos específicos de la organización. Un modelo de competencias del gobierno incluye idealmente una mezcla de competencias específicas del sector público, y competencias que aparecen tanto en organizaciones del sector público como del privado. Las competencias específicas para el servicio público generalmente toman la forma de valores del servicio público,

por ejemplo: compromiso, servicio, integridad, transparencia, responsabilidad y equidad. Otras competencias con un énfasis específico respecto al servicio público son la profesionalidad en el servicio y la rectitud, la afinidad con la gestión del sector público, la conciencia política, el entendimiento político y la motivación de servicio público.

Paso 4: Integrar competencias en varios procesos de Recursos Humanos (RH). La integración de competencias en varios procesos de RH puede suceder gradualmente o de repente. Con una integración gradual, es posible comenzar con un proyecto piloto en un ministerio, con un grupo de empleados o en un proceso de RH (selección, remuneración, planificación de la fuerza laboral, etc.). La dirección de competencias resulta más simple que la utilización de competencias en varios procesos de RH y requiere una amplia organización de las dinámicas. Por ello, los sistemas de competencias basados en RH deben integrarse de manera que converjan entre sí y se apoyen mutuamente. El reto es desarrollar la gestión en competencias como una parte integrada y central de la GRH y evitar el riesgo de que se convierta en un mecanismo aislado o en un fin en sí misma.

Paso 5: Revisar y actualizar el sistema de gestión/dirección de competencias de manera regular. Es particularmente importante ahondar en la naturaleza dinámica de las competencias individuales relacionadas con el trabajo. Deben preverse actualizaciones regulares y revisiones del sistema de gestión de competencias. El modelado de competencias es un proceso continuo y no un proyecto puntual. Para que sea útil, la lista de competencias necesita ser revisada, al igual que las estrategias empresariales y las condiciones de cambio. En términos de tiempo, existen varias opciones, como la evaluación periódica o la revisión comprehensiva durante diferentes años.

Fuente: OECD (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Esta sección ha presentado una evaluación de las implicaciones en la GRH del informe de la CORA, que se centró en dos aspectos fundamentales, pero interrelacionados: la necesidad de un cambio de gestión integrado para asegurar que la plantilla en España pueda apoyarse en reformas a corto plazo marcadas en el informe de la CORA, así como un desarrollo a largo plazo de un sistema estratégico de GRH fundamentado en la gestión del desempeño. A corto plazo, la OCDE sugiere que España continúe haciendo esfuerzos para mantener la moral de la plantilla y la productividad laboral, así como la sostenibilidad de los recortes en puestos de trabajo. España debe también analizar en profundidad su política de recursos humanos y determinar dónde, exactamente, los recortes están creando una mayor presión, y tomar entonces medidas dirigidas a aliviar esta presión donde y cuando sea necesario. Dichas medidas deben incluir la redistribución del personal y su entrenamiento y/o enfocado al propósito de una contratación que reduzca el riesgo de una excesiva carga de trabajo para la plantilla remanente. Debe ser también prudente continuar invirtiendo significativa-

mente en formación y desarrollo para asegurar que la plantilla remanente sea equipada a fin de funcionar de manera más productiva y que se sienta apoyada en el marco del proceso de transición.

Además, la plantilla necesita ser vista como una herramienta estratégica y agente del cambio. Ello implica continuar priorizando la formación e involucrar a la plantilla a través de una variedad de canales dentro de un diálogo genuino que asegure que sean informadas de la motivación de los cambios, los resultados que pueden esperar y la posibilidad de que participen en la retroalimentación del proceso en los casos apropiados. Tomando tales medidas rápidamente puede tener un impacto positivo sobre la moral de la plantilla y evitar las fatigas derivadas de la reforma.

Sería también aconsejable que el MINHAP realice un anuncio específico en relación con sus intenciones de implementar una mejor estrategia de gestión sobre la plantilla e invite tanto a la misma como a sus representantes (por ejemplo, los sindicatos) a participar. Ello puede ayudar a reducir el escepticismo que ha sido detectado y fomentar la moral a corto plazo.

En función de una visión a largo plazo, España debe trabajar más en profundidad en el desarrollo y el diseño de un sistema de GRH orientado al desempeño, basado en la gestión de la competencia y conducido por la cultura del desempeño de los altos cargos del servicio civil. Aunque esto supondrá un proceso a largo plazo, algunos elementos ya se encuentran en funcionamiento. Un buen trabajo ya está en curso en el MINHAP para desarrollar sistemas de desempeño que permitan una gestión más estratégica de los recursos humanos. Según los datos de la OCDE, España ya tiene un sistema de planificación orientado a los recursos humanos, instituciones de formación respetables y un conjunto de agencias individuales y de CC. AA. que han implementado exitosos sistemas de evaluación del desempeño, los cuales pueden proporcionar una base a ampliar.

Los retos a los que el MINHAP se enfrenta al llevar esas iniciativas al centro de todos los niveles de Gobierno deben ser inmensos. Las conversaciones entre la OCDE y diversos agentes indican que el trabajo desarrollado por el MINHAP no tiene papel protagonista en el actual proceso de reforma, aunque está ganando transcendencia en el contexto de la implementación de la CORA. Sin embargo, todos los empleados públicos contactados por la OCDE, incluidos los gestores, empleados y una gama de representantes de los sindicatos, expresaron su deseo genuino de implementar un sistema de GRH más estratégico para mejorar los diseños de carreras laborales, incrementar la movilidad y aportar un sentido más evidente sobre el propósito de sus perfiles. A este respecto, a corto plazo, sería aconsejable que el MINHAP considere desarrollar una comunicación más robusta y una estrategia de involucración que asegure que todos los socios potenciales tomen conciencia de su trabajo y tengan oportunidad de participar.

Finalmente, España debe priorizar el desarrollo de un liderazgo estable y sostenible con las cualidades apropiadas para gestionar una transformación a

largo plazo. Ello debe requerir la reconsideración del equilibrio entre los niveles políticos y administrativos, y España debería considerar métodos como aquellos subrayados en este informe para reclutar, desarrollar y gestionar el desempeño de sus líderes ejecutivos.

La secuencia de los elementos subsiguientes dependerá de detalles específicos para España que están más allá del alcance de este informe. El desarrollo de la dirección de competencias, como se subrayó en el cuadro 6.12, puede ser un buen punto de partida, ya que ello puede suponer la base para la integración de otros elementos de un sistema estratégico de recursos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013), «Reforma de las administraciones públicas», informe entregado al Consejo de Ministros de España el 21 de junio de 2013, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid, www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.

Gobierno de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013), «Report evaluating the impact of the labour reform», Gobierno de España, Madrid, www.empleo.gob.es/es/destacados/HOME/impacto_reforma_laboral/Report_evaluating_the_impact_of_the_Labour_Reform.pdf.

Huerta Melchor, O. (2008), «Managing change in OECD governments: An introductory framework», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 12, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/227141782188.

OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_ glance-2013-en.

——— (2012a), *OECD Public Governance Reviews: France: An International Perspective on the General Review of Public Policies,* OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264167612-en.

——— (2012b), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en.

——— (2012c), «The government workforce of the future: Innovation in strategic workforce planning in OECD countries», GOV/PGC/PEM(2012)1/REV, OECD, París.

——— (2011a), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en.

——— (2011b), «Trends in strategic human resource management in government: Findings from the 2010 Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries», OECD Publishing, París.

——— (2011c), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

——— (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en.

——— (2010b), *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, OECD Publishing, París.

——— (2010c), «OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments», OECD Publishing, París.

——— (2008), *OECD Public Management Reviews: Ireland 2008: Towards an Integrated Public Service*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264043268-en.

——— (2007), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium 2007: Brussels-Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264038202-en.

Top Level Appointments Committee (2011), «Procedures and practices of the Top Level Appointments Committee», http://hr.per.gov.ie/files/2011/12/here.pdf (consultada el 6 de noviembre de 2012).

Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) (2009), «TB Management Accountability Framework», TBS, Ottawa, Ontario, https://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp.

Weber, Alejandro (2012), «Alta dirección pública», ponencia presentada en el seminario Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Público Colombiano, Bogotá, 27 de julio de 2012.

CAPÍTULO 7
FORTALECIENDO LA TRANSPARENCIA Y CIMENTANDO LA CONFIANZA PÚBLICA EN EL GOBIERNO EN ESPAÑA*

Este capítulo subraya cómo se alcanza la transparencia en las reformas de la CORA y en otras iniciativas relacionadas, como la Ley de Estabilidad Presupuestaria y de Sostenibilidad Financiera. También analiza la Ley de Transparencia, Acceso a la Infomación Pública y Buen Gobierno, refiriéndose a los principios y estándares internacionales que deben incluirse en cualquier ley de libertad de información, así como en el seguimiento sobre su implementación. Finalmente, disecciona el Plan de Regeneración Democrática (DRP), subrayando sus tres principales áreas políticas: i) *la actividad económica y financiera de los partidos políticos;* ii) *el ejercicio del cargo público; y* iii) *las medidas procesales y penales para combatir la corrupción.*

Los responsables del diseño de políticas de los países de la OCDE están ampliamente de acuerdo en que realzando la transparencia y facilitando la participación de los ciudadanos se puede acentuar el compromiso democrático, aumentar la confianza en el gobierno y emplear formas productivas de responsabilidad, incluida la provisión de servicios públicos. En consecuencia, han puesto en marcha un conjunto de mecanismos que facilitan el acceso justo y equitativo a la información y a los servicios para todos los agentes y que fomentan las oportunidades para la involucración de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (OCDE, 2013b).

Ejemplos de mecanismos que han sido implementados en los países de la OCDE incluyen el acceso a la información (o libertad de información), leyes, comisiones políticas de investigación, partenariados de elevada implicación social, consultas públicas y referéndums, y más recientemente, los mecanismos

* Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este, ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

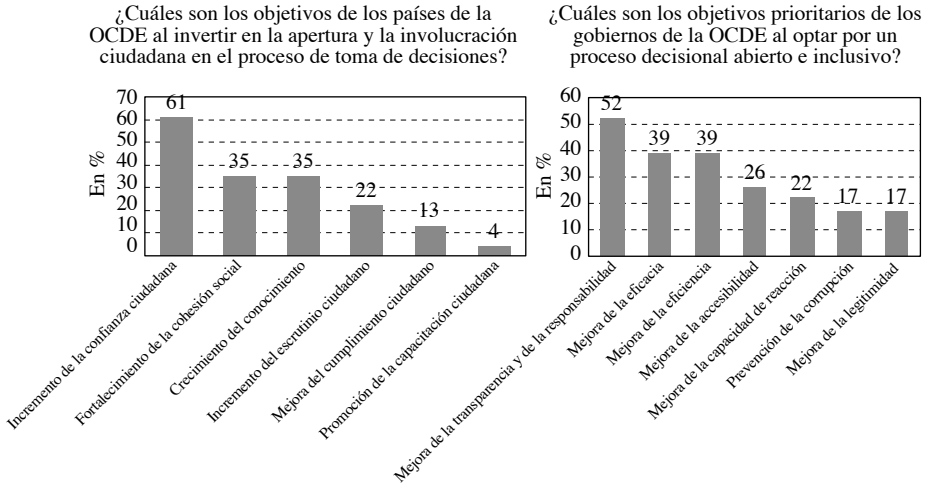
de involucración ciudadana de doble sentido, dirigidos por tecnologías de la información y la comunicación (TIC) nuevas y fáciles de usar.

En el corazón de esos esfuerzos, los gobiernos de los países de la OCDE tienen en mente, de manera predominante, el objetivo de incrementar la confianza ciudadana (61%). Además, los gobiernos de la OCDE observan el valor de la inversión en un proceso de toma de decisiones abierto e inclusivo como fórmula para incrementar la transparencia y la responsabilidad (52%), seguido de la mejora de la eficiencia y de la eficacia (39% cada una) del gobierno (figura 7.1).

La crisis financiera global ha tenido un impacto negativo agudo en la confianza pública en los países de la OCDE. La crisis subrayó serias quiebras regulatorias y de gobernanza tales como una ejecución limitada, puertas giratorias, capturas regulatorias, corrupción evidente y conflictos de interés, que han supuesto un descenso en picado de los niveles de confianza en el Gobierno (OCDE, 2013d).

En España, los efectos han sido incluso más severos. Los niveles de confianza en el gobierno han caído desde el 48% al 34% en los últimos cinco años, casi tres veces más que la media de declive en los países de la OCDE durante ese mismo periodo (45% a 40%) (figura 7.2).

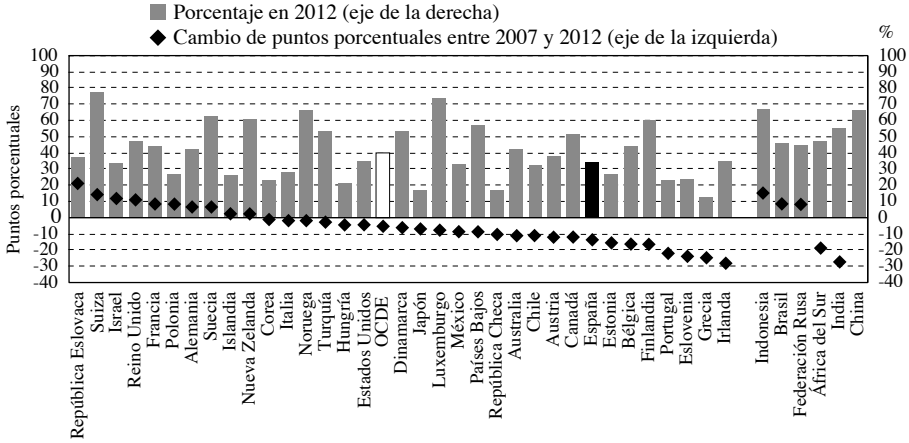
Figura 7.1
Objetivos de los países de la OCDE para invertir en apertura e involucración ciudadana y elevados objetivos prioritarios en busca de un proceso de toma de decisiones abierto e inclusivo



Nota: Porcentaje de los encuestados que valoraron la posibilidad como «importante» o «muy importante».
Fuente: OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

Figura 7.2
Confianza en el Gobierno central en España y en los países seleccionados

¿En este país, tiene usted confianza en el Gobierno central? Porcentaje de respuestas afirmativas

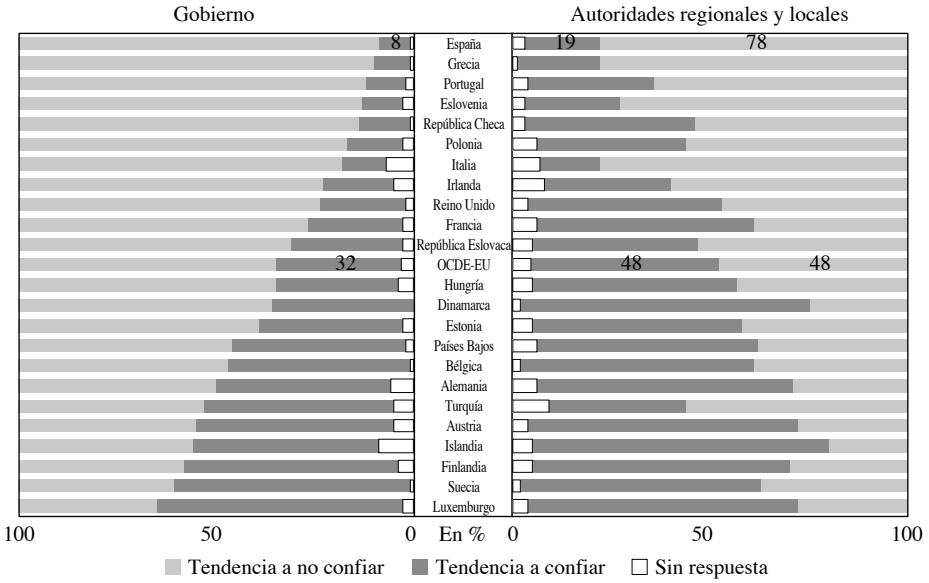


Nota: Los datos se refieren al porcentaje de respuestas afirmativas a la cuestión: «¿En este país tiene o no confianza en lo que sigue? ¿El gobierno nacional?». Los datos de Chile, Alemania y Reino Unido son de 2011 en lugar de 2012. Los datos de Islandia y Luxemburgo son de 2008, en lugar de 2007. Los datos de Austria, Finlandia, Irlanda, Noruega, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia y Suiza son de 2006 en lugar de 2007. Los datos están extraídos de la Encuesta Mundial Gallup. Dicha encuesta se desarrolló en aproximadamente 140 países de todo el mundo y se fundamentó en un cuestionario común, traducido a las lenguas predominantes de cada uno de los países. Con pocas excepciones, la muestra se basa en representantes nacionales de la población residente a partir de 15 años y en el conjunto de los países (incluidas las áreas rurales); si bien los resultados pueden verse afectados por errores sobre la muestra u otros. El tamaño de la muestra suele circunscribirse a unas 1.000 personas por país. Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

Además, según el Eurobarómetro de 2013 (Comisión Europea, 2013), la tendencia general de falta de confianza en el gobierno alcanza al 91% de los encuestados en España, un 26% por encima de la media de los países miembros de la OCDE y de la UE simultáneamente. Idéntico nivel de desconfianza se evidencia a escala local y regional: el 78% de los encuestados tendían a no confiar en las autoridades locales o/y regionales. Como resultado, España se posiciona en tercer lugar entre los países de la OCDE con un mayor nivel de desconfianza en el gobierno por detrás de Grecia e Italia (figura 7.3).

Figura 7.3
Dinámica de confianza o ausencia de la misma tanto en el gobierno como en las autoridades locales/regionales de los países miembros de la OCDE y de la UE



Nota: La media OCDE-UE incluye a países miembros de la UE y de la OCDE, pero también a países de la OCDE que se encuentran en la hoja de ruta para entrar en la UE, como Islandia y Turquía.

Fuente: Comisión Europea (2013), «Public opinion in the European Union: First results», Eurobarómetro Estándar 79, Primavera 2013, Unión Europea, Bruselas, julio, disponible en: http://ec.Europa.UE/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf (última consulta el 21 de noviembre de 2013).

La falta de confianza y la elevada preocupación con motivo de los casos de corrupción han incrementado el enfoque de las autoridades públicas centrado en la necesidad de fortalecer las políticas anticorrupción y las relacionadas con la integridad. Por ello, el Gobierno de España ha registrado la necesidad de luchar contra la corrupción, además del desarrollo de otras medidas de recuperación económica. Las reformas subrayadas por la CORA se centran en la simplificación administrativa y en las redundancias, la gestión de los recursos públicos y la racionalización de las estructuras de gobierno. El incremento de la transparencia en la actividad pública es también uno de los objetivos de la reforma. En tanto en cuanto esas reformas no han sido tratadas como unitarias o comprehensivas, resulta importante subrayar su complementariedad y su potencial para apalancar cualquiera de los demás objetivos.

Desde febrero de 2013, el Parlamento ha señalado la necesidad de adoptar una amplia gama de medidas anticorrupción, como los pactos éticos entre los partidos políticos; estableciendo una comisión independiente para informar sobre la revitalización de la democracia; una necesidad de medidas legislativas para

mejorar la legislación sobre la financiación de partidos; el incremento de poderes para el control de los partidos políticos por parte del Tribunal de Cuentas; el incremento de la transparencia y la eficiencia de la licitación pública a través de un órgano centralizado de licitaciones y una plataforma central; el estatuto de los altos cargos; las medidas criminales y procesales para combatir la corrupción; las mejoras necesarias como la independencia del Consejo de Transparencia en el marco de la Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno; la regulación del *lobbying*; las mejoras en la herramienta del sistema de revelación para los empleados públicos elegidos (Comisión Europea, 2014). Las siguientes secciones proporcionarán un resumen de la transparencia en curso y de las reformas relacionadas en España.

Cuadro 7.1
Transparencia en las reformas propuestas por la CORA

Disciplina presupuestaria

La transparencia, como elemento de la reforma, aparece de forma prominente en relación con las medidas para abordar la disciplina fiscal, principalmente en cuanto a la calidad y la accesibilidad de la información. Iniciándose en 2013, los datos mensuales de la implementación presupuestaria en todas las administraciones públicas, en términos de cuentas nacionales, serán puestos a disposición (a excepción de los de las corporaciones locales, los cuales serán publicados trimestralmente). Igualmente, el Centro de Información ubicado en el MINHAP consolidará la información presupuestaria y financiera de la administración pública.

Racionalización del sector público

Las medidas pretendidas con la racionalización de la administración institucional establecerán criterios para identificar cada tipo de entidad, su supervisión económica y financiera del sistema, así como los esquemas de licitación y empleo que tendrá, aportando entonces transparencia, claridad y consistencia al marco legal y regulando la organización del sector público español.

A escala subestatal, el proyecto de Ley para la Racionalización y la Sostenibilidad de la Administración local clarificará los poderes municipales y reforzará el papel de los controladores municipales. Se pondrán límites al número de contratados temporales y al de empleados a tiempo completo en función de la población del municipio, y los salarios de los funcionarios del Gobierno local serán determinados en la Ley de Presupuestos anual.

Eficiencia de la Administración pública

Bajo la mejora de la eficiencia de la Administración pública, un conjunto de medidas pretenden una mayor transparencia, incluidas: *i)* la reforma de la Ley de Subvenciones,

que debe aumentar la transparencia y la competencia en la selección de proyectos; *ii)* la mejora de las bases de datos de la administración en materia de subvenciones, lo que abarca la interconexión automática de las diferentes bases de datos locales y regionales con la Base de Datos Nacional sobre Subvenciones, y con las bases de datos sobre información impositiva; *iii)* postular esta plataforma como un sistema de publicitación de las subvenciones concedidas, promoviendo una mayor transparencia y la simplificación de los procesos.

Fuente: Adaptado de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013), «Reforma de las administraciones públicas», informe entregado al Consejo de Ministros de España el 21 de junio de 2013, MINHAP y Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid, www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.

TRANSPARENCIA EN LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

A través del informe de la CORA, se menciona la transparencia en un importante número de ocasiones (tabla 7.1) en asociación con los principios básicos de la reforma: *i)* disciplina presupuestaria; *ii)* racionalización del sector público; *iii)* aumento de la eficiencia de la administración pública; *iv)* una mayor convergencia en la provisión de servicios en relación con las necesidades de los ciudadanos y de las empresas.

Tabla 7.1
Transparencia de las reformas de la CORA y las iniciativas relacionadas

Iniciativa	Objetivos	Medidas/ Herramientas específicas sobre transparencia	Transparencia como…	Qué se pretende con la iniciativa
Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (CORA pp. 13, 49, 82)	– garantizar la sostenibilidad financiera del conjunto de la administración – fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía – fomentar el cumplimiento español con la UE en términos de estabilidad presupuestaria	– Central de Información gestionada por el MINHAP	– disponibilidad pública de información	– sostenibilidad financiera

Iniciativa	Objetivos	Medidas/ Herramientas específicas sobre transparencia	Transparencia como…	Qué se pretende con la iniciativa
Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (CORA pp. 14, 51)	– transparencia de la actividad pública – regulación del ejercicio del acceso a la información – promoción del buen gobierno desde los funcionarios públicos --- – mejora de la calidad de las estadísticas públicas (CORA p. 52) – inclusión de un proyecto de revisión y de simplificación regulatoria y de consolidación de la regulación (CORA p. 71)	– portal sobre transparencia gestionado por el Ministerio de la Presidencia	– disponibilidad pública de información	– incremento de la confianza en las instituciones por la apertura del gobierno a los ciudadanos – disciplina fiscal imponiendo varias obligaciones legales en relación con la gestión de los recursos económicos y el respeto por la estabilidad presupuestaria
Reforma a la Ley General de Subvenciones (CORA p. 23)	– fortalecimiento de la transparencia en las subvenciones y en la selección de proyectos, financiando solo los costes necesarios para requerir un mínimo de contribuciones privadas	– creación de una base nacional de datos sobre subvenciones reagrupando las diferentes bases de datos de las distintas administraciones, asegurando una interconexión automática de las diferentes bases de datos regionales y locales, incluida la de impuestos	– una herramienta para nivelar el campo de juego e incrementar la competición – disponibilidad pública de información	
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (CORA p. 51) La Autoridad se creó en noviembre de 2013	– incremento de la transparencia y de la responsabilidad de los funcionarios desarrollando una evaluación continua del ciclo presupuestario, la deuda pública y las predicciones macroeconómicas, subrayando los borradores presupuestarios y los escenarios a medio plazo	– implantación de un nuevo mecanismo para supervisar la transparencia en la política fiscal a varios niveles de gobierno	– responsabilidad /rendición de cuentas	– estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en todos los niveles de gobierno
Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, (CNMC), (CORA p. 56) La CNMC se creó en junio de 2012	– órgano público responsable de asegurar, proteger y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competición efectiva en todos los mercados y sectores	– desempeño de las funciones relacionadas con el correcto funcionamiento de los mercados antes atribuido a ocho órganos regulatorios	– transparencia en apoyo de la competición de mercado	– ahorros económicos

Iniciativa	Objetivos	Medidas/ Herramientas específicas sobre transparencia	Transparencia como…	Qué se pretende con la iniciativa
Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (CORA p. 57)	– entre otros, incrementar los requisitos de transparencia de la información en el modelo de gestión de las entidades locales que proporcionan servicios públicos	– no se describieron medidas	– información	– eficiencia
Sistema de Indicadores del Desempeño (CORA p. 67)	– indicadores del desempeño responden al cambio de perspectiva en el funcionamiento de la administración pública, proporcionando transparencia y responsabilidad a su actividad	– publicación de información sobre el desempeño en la página web de las entidades públicas y en el Portal de Transparencia	– disponibilidad pública de información	
Ley Orgánica de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público (CORA p. 76)	– orden del MINHAP con todas las medidas necesaria para implementar el principio de transparencia	– no se describieron medidas		
Mayor transparencia en la financiación de las políticas públicas (CORA p. 94)	– canales de comunicación más integrados para compartir información económica sobre el coste de las políticas públicas entre las diferentes administraciones públicas	– no se describieron medidas	– gestión de la información para: *i)* entender los costes de las diferentes políticas públicas; *ii)* promover las economías a escala	– evitar duplicidades – mejor utilización de los recursos
Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (CORA p. 98)	– asegurar que los datos de los distintos listados económicos, entidades o facilidades, se incluyan en una base de datos común y estén disponibles para los órganos supervisores para ejercer las tareas de monitorización y control	– Ventanilla única gestionada por el MINHAP	– gestión de la información	
Nuevo modelo de organización de las licitaciones (CORA p. 183)	– entre otros, lograr ahorros y mejoras en la licitación pública por el incremento de la transparencia	– subastas electrónicas inversas – licitación centralizada	– gestión de la información – eficiencia del gasto público	– ahorros y mejoras en la licitación pública

A pesar de la importancia atribuida al papel de la transparencia en el futuro de la administración en España, un análisis cercano a estas iniciativas revela que no hay una definición clarificadora de transparencia para los objetivos de la reforma de la administración pública. Es difícil entender su motivación o lo que se espera alcanzar a través de una mayor transparencia, aparte de hacer que la información esté públicamente disponible. Por ejemplo, la transparencia está

asociada con otras áreas de la reforma (por ejemplo, disciplina presupuestaria), mientras que en otras se presenta como un efecto colateral (por ejemplo, implementación de la productividad y sistema de evaluación eficiente). A pesar del reconocimiento inicial de que «una economía competitiva demanda una administración pública moderna, transparente y ágil», el objetivo de la CORA se centra en «alcanzar una más efectiva y eficiente actividad pública, reduciendo costes sin reducir la calidad de los servicios ofrecidos».

Una reforma estructural sostenible de la administración pública requiere la reconsideración del papel del Estado y de sus valores y principios subyacentes, además de incidir en los procesos y en las estructuras de apoyo. La institucionalización de la transparencia juega un papel clave a este respecto. La transparencia no es solo clave para sostener la integridad del sector público, sino que también contribuye al mejor desempeño de este, promueve una mejor toma de decisiones y fomenta tanto el crecimiento económico con el desarrollo social.

Esto se ilustra mejor, por ejemplo, por las inexploradas conexiones entre los objetivos de la CORA y los futuros resultados de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Entre otros, el artículo 6.2 de la ley obliga a las administraciones, si tuvieran tales documentos, a publicar programas anuales y multianuales con objetivos políticos, indicadores y los correspondientes resultados periódicos de evaluación. Esta «información institucional», que requerirá planificación administrativa, monitorización y control anterior a su publicación, está más que asociada a las referencias de la CORA sobre gestión del desempeño. Igualmente, el artículo 7.2 y la Disposición Adicional Segunda sobre simplificación normativa, complementan las propuestas de la CORA para alcanzar una mejor regulación. Además, el artículo 8 describe la información económica, presupuestaria y estadística que necesita ser publicada. Por ejemplo, todos los contratos, que indican la duración y la cantidad, de procesos de licitación utilizados para la concesión de contratos, el número de participantes en las pujas y la identidad del ganador deben ser publicados en el Portal de Transparencia (creado por el artículo 10 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno). Esto ayudará a reforzar algunos de los objetivos de la CORA, como el control financiero, una administración pública transparente y el escrutinio social, permitiendo el acceso libre en «tiempo real» a la información sobre la ejecución presupuestaria, como base del apoyo directo a la monitorización del gasto del gobierno por parte de los ciudadanos.

TRANSPARENCIA EN REFORMAS COMPLEMENTARIAS

Al referirse a la transparencia, la CORA hace una mención extensible al número de importantes reformas políticas complementarias, en particular: *i)* Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; *ii)* Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local;

iii) Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; *iv)* Plan de Regeneración Democrática.

Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

La transparencia, en esta ley, aparece como principio (artículo 6) y se refiere en particular a la disponibilidad pública de la información necesaria. Según la ley, la responsabilidad de la supervisión requiere proporcionar una información adecuada y suficiente para posibilitar la situación financiera de las administraciones públicas, su logro de los objetivos de estabilidad financiera y la verificación de su cumplimiento con los requisitos de la UE. Para ello, según el artículo 27, el presupuesto de cada administración pública debe acompañarse de la información precisa para localizar el equilibrio remanente entre ingresos y gastos. El MINHAP puede requerir la información necesaria para garantizar la aplicación de la ley. La ley especifica un conjunto mínimo de documentos que necesitan ser proporcionados por las administraciones públicas como las propuestas presupuestarias, las declaraciones financieras iniciales, las cuentas anuales de las CC. AA. y los asientos trimestrales, entre otros. La especificidad de la información, así como la disponibilidad pública de la misma, todavía necesitan ser definidas más a fondo.

En observancia del principio de transparencia, el MINHAP establecerá un Centro de Información (artículo 28) para poner a disposición del público la información financiera de las administraciones públicas. Sin embargo, el tipo de información, la periodicidad y los requisitos de publicación para asegurar la consistencia, equivalencia y utilidad no han sido todavía determinados. Incluso, no está claro cómo el portal interactuará con otros portales, como el Portal de la Transparencia que es/será dependiente del Ministerio de la Presidencia.

Como sucede con otras reformas en curso, la implementación de la ley será reforzada por la ahora aprobada Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, desde el momento en que tipifica infracciones en la gestión económica asociadas con la falta de cumplimiento de algunos elementos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (por ejemplo, conduciendo operaciones de crédito sin la necesaria autorización previa).

Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Según la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, es necesario establecer nuevas variaciones acerca de las reglas básicas en la regulación de las autoridades locales para la correcta aplicación de los principios de la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera y la eficiencia de los recursos locales públicos. En respuesta, el proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local pretende clarificar las jurisdicciones

municipales para prevenir duplicidades de funciones y limitar el ejercicio de los «poderes impropios».

En relación con las reformas de transparencia, el proyecto de ley aboga por: *i)* clarificación, por ley, de la gama de poderes municipales; *ii)* reducción de las autorizaciones administrativas necesaria para iniciar una actividad económica; *iii)* definir en el presupuesto general del Estado las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales, en función de la población y limitado por el Secretario de Estado; *iv)* limitación en cuanto al número de contratados de libre designación y temporales en función también de la población del municipio.

Además, el papel de los interventores municipales, incluyendo su capacidad y autonomía, será reforzado como empleados públicos de la Administración local con certificación a escala nacional.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

El acceso a la información o la Ley de Libertad de Información (LI) son pilares fundamentales para un gobierno abierto e inclusivo y para el reconocimiento del principio básico democrático: el gobierno representa a la población y actúa en su representación, con lo que sus acciones deben ser susceptibles de escrutinio (Abramovich y Courtis, 2000). Pero el potencial acceso a la información va más allá de su reconocimiento como principio democrático básico: el acceso a la información que genera el gobierno, adquiere, obtiene o procesa es indispensable si los ciudadanos ostentan las herramientas necesarias para hacer que su participación en los asuntos públicos esté bien argumentada y sea relevante (Stiglitz, 1999).

Para que ello suceda, una legislación comprehensiva necesita ser aprobada y seguida de la adecuada implementación que considera la relevancia y la posibilidad de usar la información proporcionada *vis-à-vis* sus potenciales usuarios.

La regulación y la implementación del derecho al acceso a la información han avanzado significativamente. Hoy, 95 países en el mundo y la mayoría de los de la OCDE (Centro de Derecho, Democracia y Acceso a la Información, n.d.) tienen su propia Ley de Acceso a la Información o aseguran el derecho al acceso a la información dentro de otras leyes o regulaciones.

Sin embargo, los gobiernos de la OCDE empujan para institucionalizar plenamente su apertura e inclusión a través del acceso a la información. En parte, esto es debido a los retos regulatorios y de implementación relacionados con su alcance (por ejemplo, las entidades sujetas a esta ley) y a la extensión y la naturaleza de la información divulgada (por ejemplo, activa o pasiva, excepciones). Pongamos por caso que, en relación con el acceso a las leyes de información, en muchos de los países OCDE su alcance se extiende verticalmente a todos los niveles de gobierno pero solo la mitad de ellos se extienden horizontalmente a todas las secciones del Gobierno central (legislativa, judicial y ejecutiva), mien-

tras que la inclusión de entidades privadas que gestionan fondos públicos, como aquellas contratadas por el gobierno para proporcionar servicios públicos a los ciudadanos, resulta inconsistente (tabla 7.2).

Tabla 7.2
Amplitud de las leyes de libertad de información del Gobierno central, 2010

Nivel de Gobierno	Número de países	Países
Central	31	Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania
Subnacional	25	Austria, Bélgica, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Turquía y Ucrania
Ramas de poder a escala central		
Ejecutivo	31	Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania
Legislativo	16	Bélgica, Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, México, Polonia, Reino Unido., República Eslovaca, Suecia, Turquía y Ucrania
Judicial	16	Australia, Bélgica, Chile, Corea, Eslovenia, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Hungría, Israel, Italia, México, Noruega, Polonia, República Eslovaca, Suecia y Ucrania
Otros órganos		
Entidades privadas que gestionan fondos públicos	18	Australia, Bélgica, Corea, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania

Nota: No hay datos disponibles para Alemania ni Grecia. Durante la redacción del presente documento, Luxemburgo se encontraba elaborando una Ley sobre Acceso a la Información no incluida en la tabla. La Federación Rusa y Ucrania no están incluidas en los totales. La ley italiana de acceso a la información se aplica solo a los actos administrativos y no se refiere a los actos legislativos. Según el sistema italiano, todos los actos legislativos se publican en la *Gazzetta Ufficiale* (disponible de manera gratuita en línea). Los actos legislativos preliminares, así como las sentencias y los actos judiciales, también están disponibles en línea. Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

Fuente: OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

En España, la divulgación de información por parte del Gobierno central se encuentra fragmentada en diferentes regulaciones. Por ejemplo, el artículo 105.b de la Constitución Española (aprobado en 1978) define la obligación del gobierno nacional de regular el acceso de los ciudadanos a los registros y archivos públicos. Además, el artículo 35 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992) reconoce el «acceso a los registros y a los archivos del gobierno según lo dispuesto en la Constitución y en otras leyes» y define el procedimiento para la petición de cualquier documento público o archivo y los motivos para la denegación del acceso a cierta información. Además, el artículo 6 de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (Ley 11/2007) «reconoce el derecho de los ciudadanos a comunicarse con la administración utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos definidos en el artículo 35 de la Ley 30/1992». En consecuencia, los ciudadanos tienen, en principio, acceso a los registros y a los archivos públicos.

Ahora, esas regulaciones son insuficientes. Las buenas prácticas subrayan el acceso autónomo a la ley de información como instrumento clave para avanzar en transparencia y apertura. Además, un estudio de 2012 encontró que más de la mitad de las peticiones de información pública en el país quedaron sin respuesta, mientras que solo el 20% de las respondidas proveían la información requerida.[1]

La aprobación de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno por el Senado,[2] el 26 de noviembre de 2013, resulta un hito muy esperado, tanto a escala nacional como internacional. La ley concibe un ámbito de acción en tres fases: *i)* incremento y fortalecimiento de la actividad pública a través de la publicación activa de las obligaciones para todas las administraciones; *ii)* reconocimiento y garantía de acceso a la información regulada como derecho con un amplio ámbito de subjetividad y objetividad; *iii)* el establecimiento de obligaciones para el buen gobierno respecto a las cuales las autoridades públicas deben adherirse, así como las consecuencias legales derivadas de su inobservancia.

---

[1] El informe se basa en el análisis de 567 peticiones de información enviadas a través de la plataforma tuderechoasaber.es entre el 20 de marzo y el 31 de diciembre de 2012, de las cuales un total de 306 peticiones (54%) no han recibido todavía respuesta alguna. Además, el 46% de las respuestas a las peticiones de información fueron insuficientes y el 14% recibió una respuesta incompleta o inadecuada o fueron rechazadas. En el 12% de los casos, las instituciones arguyeron no disponer de la información requerida y el 7% de las respuestas reenviaban a algún formulario, una medida claramente restricitiva. Para más información, véase: http://blog.tuderechoasaber.es/informe.

[2] El proyecto de ley tuvo 269 propuestas de enmienda en el Senado. El texto final incorporó 32 enmiendas propuestas por el partido del Gobierno, y 9 de otros grupos parlamentarios. La ley fue aprobada con el apoyo de seis grupos parlamentarios y la oposición de ocho, incluido el principal partido de la oposición.

La ley ha implicado mejoras significativas como resultado de debates proactivos, bien gestionados políticamente y orientados a políticas públicas, en relación con el borrador original de 2012. Asuntos clave como el alcance de su aplicación han sido modificados para su expansión. Además, el capítulo 2 de la ley, sobre la divulgación proactiva (por ejemplo, información para ser puesta a disposición sin la necesidad de una petición específica), proporciona una lista comprehensiva de información a publicar, la localización donde la información será publicada, y los principios que la información debe respetar. Respecto al tipo de información, la ley requiere que sea publicada la información institucional, organizativa y de planificación. Ello se refiere especialmente a las funciones, requisitos legales y estructura de una entidad pública, incluyendo un cuadro organizativo detallado y actualizado con los perfiles de trabajo y las experiencias profesionales de los empleados públicos. Además, las administraciones públicas, si tienen tales documentos, deben publicar programas anuales y multianuales con los objetivos de sus políticas, indicadores y la correspondiente evaluación periódica de resultados. Asimismo, la información de relevancia legal necesita ser publicada; ello se refiere a los proyectos de ley y las orientaciones, los acuerdos o respuestas a las inquietudes de los ciudadanos u otros órganos en el caso que impliquen una interpretación legal o tengan efectos añadidos extraordinarios. La divulgación de información económica, presupuestaria o estadística es también requerida, incluyéndose la información sobre licitaciones (por ejemplo, el número y el valor de los contratos, la duración, las modificaciones de estos, el número de participantes en la puja y la identidad del ganador). La información será puesta a disposición a través de un portal unificado, el Portal de Transparencia, gestionado por el Ministerio de la Presidencia; será gratuita, comprensible y de fácil acceso. El portal operará bajo los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización. Finalmente, la supervisión del cumplimiento con las obligaciones de una divulgación proactiva permanecerá en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, establecido en el artículo 33 de la ley.

Sin embargo, la ley llega en un momento en el que existe una significativa experiencia comparada y un entendimiento común a escala internacional sobre los principios clave para elevar el espíritu de las leyes de LI (cuadro 7.2). A la luz de aquellos, la ley todavía presenta importantes flujos que pueden minar su capacidad, en la fase de implementación, para alcanzar su potencial pleno.

Cuadro 7.2
El derecho a la transparencia: estándares comunes europeos y la Ley Modelo de la OEA sobre Acceso a la Información Pública

El reconocimiento del derecho público a la información supone que «todos» tienen derecho al acceso. Cualquier persona que haga una solicitud de información por escri-

to, de manera electrónica o de forma oral a cualquier autoridad pública tendrá el derecho a:

- Ser informado si la autoridad pública en cuestión tiene el registro que contiene esa información o dónde se puede obtener esa información.
- Si la autoridad pública tiene el registro, a recibir la comunicación de la información en tiempo y forma.
- A recurrir en los casos en los que se deniegue el acceso a la información.
- A realizar peticiones anónimas de información.
- A realizar peticiones sin proporcionar justificación sobre los motivos de las mismas.
- A no sufrir discriminación con motivo de la naturaleza de la petición.
- A la provisión de la información de forma gratuita o a un coste limitado a los gastos de la reproducción.

La administración no puede rechazar una petición bajo la explicación de que la misma no está basada en motivos específicos para su petición. La divulgación puede ser solo evitada si la administración demuestra la existencia de un interés público o privado prevalente en que dicha información sea confidencial. La carga de la justificación la tiene la autoridad pública.

Alcance

- Como en el primer caso, la libertad de información debe, en principio, concernir a todos los documentos e informaciones de las autoridades públicas pese a su pertinencia respecto a un procedimiento administrativo o del Poder Ejecutivo, las autoridades estatutarias y constitucionales, los órganos no estatales dirigidos y controlados por el gobierno, y las organizaciones privadas que operan con fondos públicos substanciales o subvenciones.
- Como regla general, el régimen de transparencia se aplica a todos los sectores/áreas de la intervención pública.
- Las reglas de transparencia son derechos fundamentales. Como consecuencia, deben también aplicarse a las entidades regionales/territoriales.

Objeto

En relación con ciertos actos legislativos sobre transparencia, el derecho de acceso concierne a los «documentos», si bien, según otras regulaciones, el derecho de acceso concierne a la «información». En términos abstractos, ambas nociones difieren. El primero de los derechos de acceso permite al peticionario ver el documento y obtener una copia. El último permite al peticionario, además, pedir a la administración la divulgación de cualquier información que posea, incluso cuando no se encuentre incluida en el documento.

Excepciones

El derecho de acceso a los documentos, como otros derechos fundamentales, tiene algunas limitaciones. La disciplina de excepciones representa la parte más crucial de los

regímenes de las LI. En el caso de que se apliquen excepciones a la divulgación de la información, debe quedar claro, constreñido, legitimado y ser estrictamente necesario en el marco de una sociedad democrática. El peticionario debe ser informado de la razón y la provisión legal por la que la información no es proporcionada, así como de la posibilidad de apelar esa decisión.

La intención de las excepciones es la de asegurar que la divulgación de la información por parte de las autoridades públicas no dañe intereses públicos o privados relevantes. Dos cuestiones deben pretenderse:

- justificación: protección de intereses públicos o privados legítimos;
- restricciones legislativas sobre discreción administrativa: excepciones absolutas: la prueba de daño; excepciones relativas: la prueba de equilibrio.

Proceso de peticiones

Tiempo: las peticiones de acceso deben ser procesadas «rápidamente» o «sin retrasos injustificados» y, en cualquier caso, dentro de un plazo razonable «especificado previamente». En la mayor parte de las FOIA la limitación temporal es corta: 5 días en Estonia; 10 días en Portugal; 15 días en República Checa, Finlandia y Polonia y a escala UE; 20 días en Eslovenia y Reino Unido.

Formato: acceso garantizado por unos medios efectivos y apropiados.

Tasa: está generalmente admitido que las autoridades administrativas cobren unas tasas razonables por una petición; debe diferenciarse entre el acceso a los documentos ya disponibles y el acceso a la información que implica investigación, elaboración y procesamiento por parte de la Administración.

Dar motivos en indicar remedios: ninguna Administración puede denegar el acceso al documento requerido sin justificar su decisión. Cualquier negativa debe mencionar la excepción legislativa en relación con la cual se justifica y clarificar por qué la divulgación puede dañar el interés público o privado protegido por la citada excepción.

Publicación

El principio general implica que los documentos pueden ser accesibles por parte de las instituciones desde el inicio, salvo que una excepción al derecho público de acceso sea claramente aplicable. En todos los órdenes legales europeos puestos en consideración, existen provisiones sobre transparencia que imponen a las administraciones el derecho a publicar la información de interés público.

Una precondición para eficacia de la publicación radica en el uso de internet. La publicación en papel en el boletín oficial o en los diarios no es suficiente para cumplir con la obligación de la Administración de promover el acceso a la información pública; la publicación en las páginas web institucionales es también necesaria. La elaboración y la publicación de los registros es otro prerrequisito. Cada autoridad pública tiene que publicar un registro que contenga todas las categorías de documentos y la información dispuesta en su página web. Cada registro debe proveer una «guía de información», que dé detalles sobre: *i)* la información rutinaria publicada y directamente accesible en el

registro; *ii)* cómo la información remanente puede ser accedida y demandada; y *iii)* si se cobrará por la provisión de acceso a la información.

La selección de la información a publicar no debe ser encargada solo a la Administración concernida. En cambio, supone un proceso de especificación gradual y armonización, que requiere de una supervisión unitaria por un órgano *ad hoc* competente o una unidad administrativa.

Mecanismos de revisión

Según el modelo de Ley de Acceso a la Información Pública, un peticionario puede apelar una negativa al acceso a la información en un plazo de 60 días laborables. El peticionario puede pedir una apelación interna al director de la autoridad pública o una apelación externa a la Comisión de Información. Finalmente, el peticionario puede apelar la decisión de la Comisión de Información ante los tribunales.

En Europa existen dos modelos básicos de revisión administrativa de las decisiones sobre las peticiones de acceso: en el primer modelo, el papel crucial en la revisión es desarrollado por los tribunales, mientras que en el segundo está esencialmente encomendado a la autoridad administrativa especializada e independiente.

- El primer modelo está típicamente estructurado como revisión «ordinaria» de los actos administrativos. En muchos países europeos, este es el esquema básico: si la autoridad pública deniega el acceso a la información, el peticionario puede apelar la decisión tanto ante la oficina superior de la misma autoridad (revisión administrativa interna), como ante un juez (generalmente en un tribunal administrativo, con un sistema dual de justicia –con distinción jurisdiccional entre los tribunales ordinarios y los administrativos– en funcionamiento).
- El segundo modelo de revisión asigna un papel central a la autoridad *ad hoc* que es independiente o cuasi-independiente) del Gobierno y responsable ante el Parlamento. Las decisiones sobre las peticiones de acceso pueden ser apeladas ante una autoridad independiente. Por ello, la revisión administrativa no es difusa, sino centralizada; no es interna respecto al proceso de toma de decisiones de la Administración, sino externa e independiente; tiene un mandato sectorial específico, en lugar de una competencia general.

La Comisión de Información

Debe establecerse una Comisión de Información que esté a cargo de la promoción de la implementación efectiva de la LI. Debe tener personalidad legal y operativa, autonomía de decisión y presupuestaria y debe informar a la legislatura. Está formada por (tres o más) comisarios, que reflejen una diversidad de capacidades y ámbitos de procedencia. Las misiones específicas y los poderes que la Comisión de Información necesita establecer tienen que ver con:

- La revisión de cualquier información proporcionada por la autoridad pública, incluida la versada en línea.
- La autorización *sua sponte* para monitorizar, investigar y hacer cumplir la ley.
- Emitir recomendaciones a las autoridades públicas.

Las autoridades públicas deben informar anualmente a la Comisión de Información sobre las actividades de la autoridad pública que persiguen o promueven el cumplimiento de la LI. Los informes pueden contener información como el número de peticiones de información recibidas, las concedidas en parte o en su totalidad y las denegadas, así como las apelaciones respecto a las negativas a comunicar información.

Promoción y cumplimiento de las medidas

El modelo de ley establece que su operatividad debe ser monitorizada regularmente, debe proveerse a los funcionarios públicos de información acerca de la ley, se debe educar formalmente a los ciudadanos para elevar su conocimiento acerca de su derecho a pedir información. La ley sugiere hacer esto en la educación primaria y secundaria.

Fuente: OCDE (2010), «The right to open public administrations in Europe: Emerging legal standards», *SIGMA Papers*, No. 46, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zfqt27-en; OAS (2010), «Model Inter-American Law on Access to Public Information», Organización de los Estados Americanos, disponible en: www.oas.org/en/sla/dil/docs/access_to_information_Text_edited_DDI.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2013); www.oas.org/en/sla/dil/access_to_information_project_description.asp.

Mientras que el modelo de la OEA establece que «en cualquier caso, el fracaso de la autoridad pública a la hora de completar el proceso de petición dentro de (20) días laborables, o, si las condiciones especificadas en al párrafo 1 se cumplieran, la falta de respuesta a la petición dentro de los (40) días laborables, debe entenderse como una negativa a la petición»; otros países como México sostienen en su Ley de Transparencia que «la falta de respuesta a una petición de acceso dentro del periodo prescrito por el artículo 44, se supone resuelta en la dirección positiva. Por eso, la agencia o entidad debe estar obligada a dar acceso a la información en un periodo de tiempo que no exceda de 10 días laborables, cubriendo todos los costes generados por la reproducción de información, excepto la del material considerado como privilegiado o confidencial». En España, la ley española prevé en su artículo 20.4 el «silencio administrativo negativo» que implica que, en el caso de ausencia de respuesta de parte de la Administración pública, la información requerida será considerada como denegada. Esta situación ha sembrado ciertas dudas,[3] puesto que puede afectar a los principios programáticos de la transparencia, lo que implica que toda la información pública es de entrada accesible y solo puede ser retirada para proteger otros derechos e intereses como se sostiene en la ley, lo que puede también abrir la puerta a la discrecionalidad y a inseguridad legal. Sin embargo, merece la pena mencionar que la ausencia de respuesta puede implicar la quiebra de las reglas generales del procedimiento administrativo, donde resulta específicamente indicada la obligación de la Administración de respon-

[3] http://administracionpublica.com/silencio-administrativo.

der a todos los procedimientos (artículo 42 de la Ley 30/1992). En caso de que la respuesta a la información sea denegada, total o parcialmente, debido a la aplicación de uno de los límites al derecho a la información que la ley establece, debe ser justificado. Esta justificación caso a caso debe ser proporcional y tiene que tomar en cuenta el objetivo general de transparencia previsto por la ley. Además, la decisión de no proporcionar información puede ser apelada ante el Consejo de Transparencia y el Tribunal de Justicia.

Los incentivos para perseguir la completa institucionalización de la ley pueden considerarse limitados. Las demandas de información deben ser completamente identificadas, remitidas al director del servicio público o entidad que dispone de la información y, sujetas a la decisión del mismo, pueden ser justificadas. La justificación puede ser utilizada para clarificar la información requerida o para informar de la decisión a las entidades públicas. Además, existen solo unas indicaciones muy genéricas acerca de cómo será publicada la información (formato, periodicidad). Mientras que la ley proporciona una plataforma suplementaria, el Portal de Transparencia, para ser gestionado por el Ministerio de la Presidencia, no existe una clara indicación en la ley o en el informe de la CORA sobre cómo será integrado con los existentes y los futuros portales (por ejemplo el Central de Información), o qué papel jugará el futuro Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en relación con su gestión. El portal será una buena herramienta para desarrollar la competencia del consejo en la monitorización del cumplimiento de las disposiciones contenidas.

El título III de la ley crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que estará formado por: *i)* la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno; *ii)* el presidente del Consejo, quien actuará también como presidente de la Comisión. El presidente será seleccionado a propuesta del MINHAP por un periodo no renovable de cinco años. La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno estará integrada por el presidente del Consejo, un miembro del Congreso, un senador y un representante del Tribunal de Cuentas, el defensor del pueblo, la Agencia Española de Protección de Datos, el secretario de Estado de Administraciones Públicas y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. El criterio y el proceso a través del cual los comisarios son elegidos serán establecidos por el Estatuto del Consejo. El Consejo tiene competencias para evaluar el grado de cumplimiento de la ley, incluidas las obligaciones de transparencia, y la revisión a las decisiones de no dar información.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno será el garante de la ley. Uno de los principales aspectos para proporcionar una mayor legitimidad y monitorización de este órgano lo constituye su independencia presupuestaria y de composición. Por ejemplo, la participación de entidades sujetas a la ley como miembros del Consejo podría implicar conflictos de interés. España puede seguir las mejores prácticas de los países de la OCDE para asegurar la independencia, la experiencia y el poder sancionador de este órgano (cuadro 7.3). También, el Consejo puede promover la participación de ciudadanos y/o organizaciones no

gubernamentales, además por ejemplo del Defensor del Pueblo, a través de los mecanismos de consultas.

Una vez que esos principios sean establecidos, un segundo paso es el de asegurar la capacidad necesaria para adecuar la provisión de las expectaciones ciudadanas. La ley no crea una estructura de apoyo, capacita los mecanismos para gestionar el día a día del trabajo del consejo y permite al presidente tomar decisiones informadas. Además, la experiencia comparada cuestiona la viabilidad del proceso de toma de decisiones a cargo de una única persona y sugiere en favor de la cuidadosa consideración de la estructura de apoyo necesaria (por ejemplo en México, 66.166 peticiones de información desde las administraciones públicas federales fueron enviadas solo durante el primer semestre de 2012, mientras que en Chile, más de 2.000 casos fueron admitidos en 2012, y en Estados Unidos, las 99 agencias sujetas a la Ley de Libertad de Información (LLI, o FOIA, por sus siglas en inglés) recibieron colectivamente la cifra récord de 651.254 peticiones en 2012.[4]

Cuadro 7.3
Ejemplos de órganos que proporcionan supervisión de las leyes de transparencia: Chile y los Estados Unidos

Estados Unidos

En Estados Unidos, la Oficina de Servicios de Información del Gobierno (OGIS, por sus siglas en inglés), conocida como «el defensor del pueblo federal de la FOIA», fue creada dentro de los Archivos Nacionales y Registros Administrativos (NARA, por sus siglas en inglés). OGIS surgió cuando la Ley del Gobierno OPEN de 2007 enmendó la Libertad de Información y es responsable de:

- Mediar en las disputas. Ofrece servicios de mediación para resolver las disputas entre personas que hacen peticiones a la FOIA y agencias (alternativa no exclusiva al litigio). Puede emitir opiniones consultivas en los casos en los que la mediación no haya resuelto el caso.
- Sirve como defensor del pueblo. Solicita y recibe comentarios y preguntas de las agencias federales y del público en relación con la administración de la FOIA para mejorar los procesos de esta y facilitar la comunicación entre las agencias y los peticionarios de la FOIA.

[4] Además, al asesorar la aplicación de Principios Rectores de la Información, Consulta y la Participación Activa en la Toma de Decisiones de 2011 de la OCDE, los países informaron de un progreso mixto. Mientras que la mitad de los países (58%) informó sobre el progreso realizado al establecer los derechos de acceso a la información, consulta y participación pública, los mayores retos tuvieron que ver con los recursos, el tiempo y la falta de evaluación (OCDE, 2009). Según la investigación desarrollada en 2006 por el Instituto de Sociedad Abierta, basada en una muestra de 14 representantes de países de todo el mundo, las demandas de información hechas en los países europeos fueron satisfechas en un 42% de los casos, mientras que las cifras cayeron al 28% en América Latina.

- Además de estas responsabilidades, la OGIS proporciona formación para la resolución de disputas para la plantilla de la FOIA y las agencias federales, trabaja conjuntamente con los agentes clave de la FOIA como los peticionarios, la comunidad y los defensores del gobierno abierto, y demás.

NARA está vista como un árbitro independiente de la Casa Blanca. Según su estatuto, NARA debe ser un establecimiento independiente en la rama ejecutiva del gobierno. La administración debe administrarse bajo supervisión y dirección de los archivistas. Los archivistas de Estados Unidos deben ser designados sin relación con sus afiliaciones políticas y solo respecto a sus cualificaciones profesionales requeridas para el desarrollo de los cometidos y las responsabilidades de la oficina de archivistas. Los archivistas pueden ser cesados de su cargo por el presidente. El presidente debe comunicar las razones de cualquier cese a la Cámara del Congreso.

Chile

El Consejo de Transparencia es un órgano público autónomo con su propia personalidad jurídica, creado por la Ley de Transparencia del Servicio Público y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su propia tarea es la de asegurar la oportuna ejecución de la ley, que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y que entró en vigor el 20 de abril de 2009.

El Consejo de Dirección está a cargo de cuatro consejeros designados por el presidente, con el acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros. El Consejo tiene la misión de gestionar y administrar el Consejo de Transparencia.

Los consejeros tienen un mandato de seis años, y pueden ser designados solo por un segundo periodo y pueden ser cesados por la Corte Suprema a petición del presidente de la Cámara de Diputados. El Consejo tiene las siguientes funciones principales:

- Monitorizar el cumplimiento de las provisiones de la Ley de Transparencia y aplicar sanciones en caso de su infracción.
- Solucionar las apelaciones por denegación de acceso a la información.
- Promover la transparencia en el servicio público publicitando la información desde los órganos de Administración del Estado.
- Emitir instrucciones generales para la ejecución de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por los cuerpos de la Administración del Estado, y requerirles que ajusten sus procedimientos y sistemas a la citada legislación.
- Hacer recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado que buscan mejorar la transparencia de su gestión y facilitar el acceso a la información que poseen.
- Proponer al presidente y al Congreso, en los casos apropiados, normas, instrucciones y otras mejoras regulatorias para asegurar la transparencia y el acceso a la información.
- Formar, directamente o a través de terceros, a los empleados públicos en asuntos sobre transparencia y acceso a la información.
- Desarrollar estadísticas e informar sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y el cumplimiento de esta ley.

Fuente: https://ogis.archives.gov/about-ogis/directors-bio.htm; www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html; www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363.

Por último, el proyecto de ley pierde la oportunidad de dar un salto hacia delante. La ventaja de llegar al final puede entenderse como una oportunidad de beneficiarse de las mejores prácticas disponibles e influir en la agenda política, estableciendo un precedente que pueda ser emulado en tanto en cuanto los marcos legales presuponen revisiones periódicas. En este contexto, la ley cumple con los requisitos para una reforma de primera generación sobre el acceso a la información (el objetivo pretende «reconocer y garantizar el derecho de los ciudadanos […] a acceder a la información pública»), si bien todavía existe suficiente espacio para avanzar hacia la institucionalización del gobierno abierto en España.

Finalmente, existirá un periodo de transición de dos años para los gobiernos locales/regionales y de un año para el Gobierno central a fin de completar la implementación de la ley. Sin embargo, existen todavía algunas dudas acerca de dicha implementación. Dado que la provisión del presupuesto necesario y de la capacidad supone retos particulares, los países que han implementado recientemente una FOIA, como Chile, demostraron que proporcionar los recursos necesarios es esencial para el éxito de la ley. Se requiere contratar nuevos trabajadores para controlar, compilar y responder a las peticiones ciudadanas, lo que puede incrementar el gasto. Esto es incluso más importante a nivel regional, porque los gobiernos regionales tienen la responsabilidad, incluida la presupuestaria, de implementar la ley.

CONFIANZA, INTEGRIDAD Y REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

Junto a las reformas económicas y administrativas, el Gobierno de España está poniendo en común un ambicioso paquete de reformas políticas, conocido como Plan de Regeneración Democrática (PRD), liderado por el Ministerio de la Presidencia.

El PRD está anclado en el reconocimiento de la confianza como principal herramienta para la economía y la democracia. De hecho, la confianza legitima la acción decisiva y efectiva del Gobierno, y crea las condiciones favorables para que los agentes se involucren. Además, las investigaciones sugieren que la caída de la confianza política puede afectar a la confianza, la cohesión social, e incrementar los costes de transacción debidos a una información costosa y asimétrica. La confianza es necesaria para un funcionamiento justo y efectivo de las instituciones públicas y para el éxito de las políticas públicas (OCDE, 2013d).

Los ciudadanos son sensibles no solo al contenido y a los resultados de las políticas, sino también a cómo las políticas son diseñadas e implementadas y encajadas dentro de estándares más amplios de comportamiento. No es solo el «qué» de las políticas lo que importa, sino el «cómo», «para quién», «con quién». Por ello, la confianza puede verse influida por los marcos institucionales del gobierno público, incluyendo:

- Reactividad: la provisión de servicios públicos accesibles, eficientes, orientados al ciudadano que efectivamente se dirijan a las necesidades y expectativas de quienes pagan impuestos.
- Fiabilidad: la habilidad de los gobiernos de minimizar las incertezas del ambiente económico, social y político de sus ciudadanos, y actuar de una manera predecible y consistente.
- Apertura e inclusión: una aproximación comprehensiva y sistémica a la institucionalización de una comunicación de doble sentido con los agentes involucrados, mientras que en los casos relevantes se proporciona información utilizable y se fomenta la interacción como fórmula para mejorar la transparencia, la responsabilidad y el compromiso.
- Integridad: la convergencia del gobierno y las instituciones públicas con principios y estándares más amplios de conducta puede contribuir a la salvaguardia del interés público, a la vez que se previene la corrupción (OCDE, 2013d).

Del PRD supone tanto el reconocimiento del déficit de confianza existente en España, como un ambicioso plan dirigido a los niveles más elevados del proceso de toma de decisiones. Mientras que los países de la OCDE han expresado, al más alto nivel político, su compromiso para «reconstruir la confianza en los gobiernos, los mercados y las instituciones [...] combatiendo la corrupción, promoviendo el gobierno abierto y asegurando la transparencia en la toma de decisiones» (OCDE, 2013c), no existe un paquete comprehensivo similar propuesto en los países miembros de la OCDE. España, por ello, tiene una oportunidad histórica para establecer un ejemplo de acción política decisiva para proteger y fortalecer las bases de su sistema democrático avanzando en la implementación y asistiendo a sus premisas.

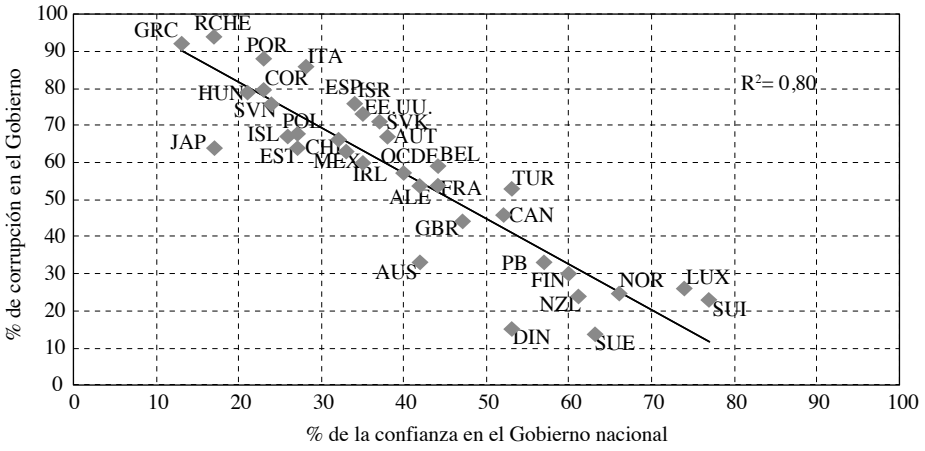
El PRD agrupa diferentes iniciativas en tres amplias áreas políticas: *i)* la actividad financiera y económica de los partidos políticos; *ii)* el ejercicio del cargo público; *iii)* las medidas criminales y procesales para combatir la corrupción. El enfoque de estas áreas políticas pretende mejorar la respuesta del Gobierno de España a la corrupción por medio de medidas preventivas que impidan comportamientos corruptos y cierren los vacíos de impunidad por medio de fuertes sanciones y una detección más precisa.[5] Para ello, el PRD se muestra, decisivamente, como un conductor clave de confianza en el Gobierno, integridad, y la dimensión de fuerte correlación con la confianza en el Gobierno (figura 7.4).

Las medidas sobre integridad y los mecanismos que buscan prevenir la corrupción y fomentar elevados estándares de comportamiento ayudan a reforzar

[5] Otras medidas ya han sido avanzadas; incluyendo la reforma de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, que reduce en un 40% las contribuciones estatales e incrementa los requisitos de transparencia o el reconocimiento de incompatibilidades de los anteriores altos cargos para recibir pensiones estatales y otras remuneraciones.

la credibilidad y la legitimidad de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, salvaguardando el interés público y restaurando el sentimiento de justicia en las decisiones políticas. Las herramientas políticas se dirigen a las áreas de mayor riesgo en la intersección de los sectores público y privado –incluyendo la efectiva gestión de los conflictos de interés, los elevados estándares de comportamiento en el sector público, y *lobbying* y regulación financiera adecuados– pueden ayudar a limitar la indebida influencia y construir salvaguardias para proteger el interés público (OCDE, 2013d).

Figura 7.4
Confianza en el Gobierno y en la corrupción, 2012



Nota: Los datos están extraídos de la Encuesta Mundial Gallup, confianza en los gobiernos nacionales referida al porcentaje de respuestas afirmativas a la cuestión: «¿En este país tiene o no confianza en lo que sigue?, ¿el Gobierno nacional?». Los datos sobre percepción de corrupción en el Gobierno representan el porcentaje de respuestas afirmativas a la cuestión: «¿Está la corrupción diseminada a lo largo del Gobierno/Administración, o no?». Los datos de Chile, Alemania y Reino Unido son de 2011 en lugar de 2012. Los datos estadísticos de Israel se suministran bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de esas estadísticas por parte de la OCDE se realiza sin prejuzgar el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este ni los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del Derecho Internacional.

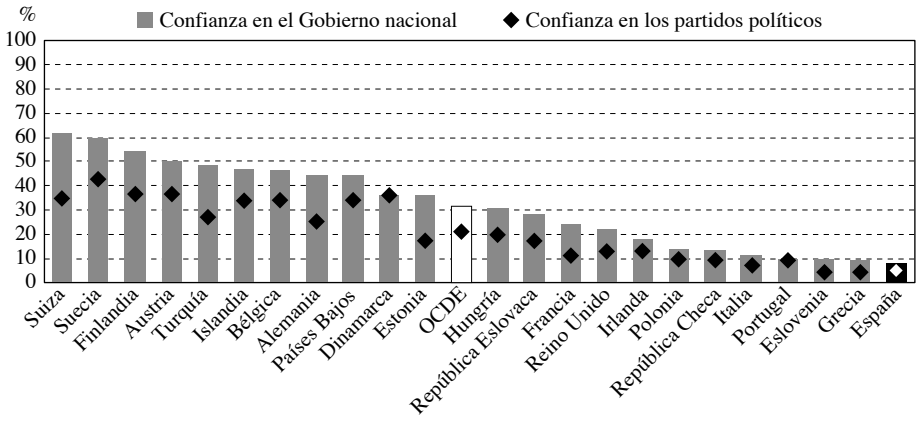
Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

Actividad económica y financiera de los partidos políticos

Hoy, los partidos políticos constituyen la institución más descreída en los países de la OCDE. Por ejemplo, según el Eurobarómetro, en España menos del 10% de los ciudadanos tienen confianza en el Gobierno y solo el 5% confía en

los partidos políticos. Este indicador sitúa a España en la última de las posiciones de los países de la OCDE-UE (figura 7.5).

Figura 7.5
Confianza en el Gobierno y en los partidos políticos en los países europeos de la OCDE, 2013



Nota: Datos referidos al porcentaje de respuestas sobre «tendencia a la confianza» para las preguntas: «Para cada una de las siguientes instituciones, dígame por favor si tiende a confiar o no: el gobierno (nacional); los partidos políticos». Los datos se refieren a las medias anuales de 23 países miembros de la OCDE. Los datos no están disponibles para Australia, Canadá, Chile, Corea, Estados Unidos, Israel, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda y Suiza.

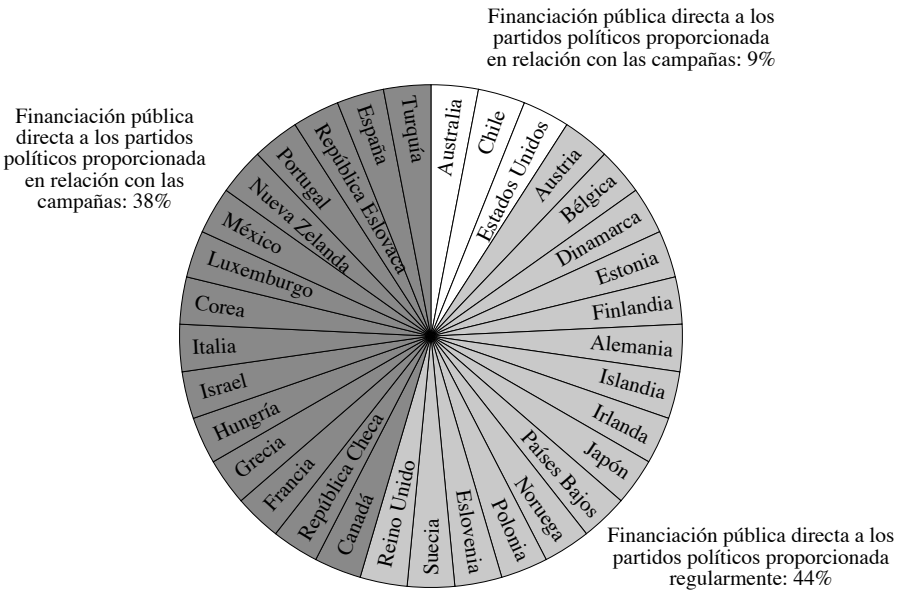
Fuente: Eurobarómetro (base de datos).

Una efectiva regulación de la política financiera ha sido identificada en la arena internacional como un desafío político crítico, por lo que han sido adoptadas iniciativas específicas durante la última década para proporcionar asesoramiento a los países. Ello incluye la Recomendación del Consejo de Europa de 2003 sobre Legislación Común contra la Corrupción en la Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales (en adelante, la «Recomendación 2003»), o las Líneas Maestras sobre la Financiación de Partidos Políticos emitida por la Comisión de Venecia en 2001; o la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas (UNCAC) de 2004.

A escala nacional, algunos países han emitido legislación para la promoción de una competencia justa entre los partidos políticos o/y los candidatos, por medio de: *i)* equilibrar las fuentes de financiación; *ii)* introducir prohibiciones y limitaciones a cierto tipo de donaciones; *iii)* limitar el gasto durante las elecciones; *iv)* implantar requisitos de información y transparencia; *v)* definir mecanismos de monitorización y ejecución de la legislación política financiera (OCDE, 2013b).

Todos los países de la OCDE, salvo Suiza, proporcionan financiación pública directa a los partidos políticos. España y otros 14 miembros de la OCDE aportan regularmente financiación a los partidos políticos y fondos para sus campañas (figura 7.6). De hecho, en España, más de tres cuartas partes de los gastos de los partidos están financiadas por el Estado. Además, la Ley de 2007 sobre Financiación de Partidos confirmó el derecho de los partidos políticos a recibir préstamos de bancos comerciales para su financiación. Como consecuencia, el Tribunal de Cuentas informó en 2012 que el total de la deuda de los partidos políticos (nacional y regional) respecto a las instituciones financieras alcanzaba los 227 millones de euros en 2007 (Comisión Europea, 2014).

Figura 7.6
Financiación directa pública a los partidos políticos



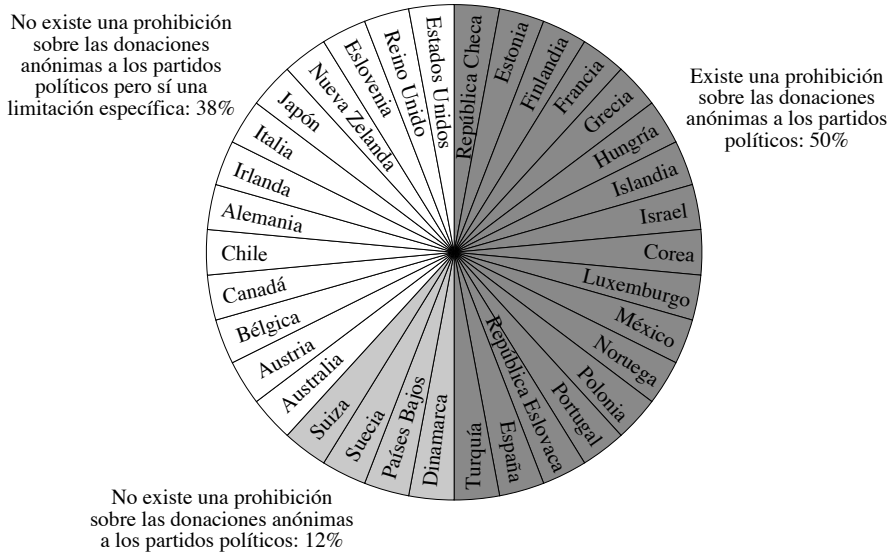
Fuente: IDEA, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Además, la ley también extendió poderes de supervisión al Tribunal de Cuentas en esta área para cubrir la financiación privada; antes de este cambio legislativo, sus poderes fueron limitados solamente a los fondos públicos. Además, la ley estableció restricciones aplicables a las donaciones. El 50% de los países de la OCDE, incluida España, prohibieron completamente las donaciones anónimas (figura 7.7). Finalmente, los partidos fueron obligados a enviar sus listados de donantes al Tribunal de Cuentas, algo que, de todas formas, no se hace público.

En 2012, la ley que regula la financiación de los partidos políticos fue reformada otra vez. Entre sus puntos esenciales encontramos:

- La ampliación de las entidades que no pueden proporcionar fondos para la financiación de los partidos políticos debido a su condición de beneficiarios directos o indirectos de subvenciones de la administración.
- La prohibición de conceder créditos a entidades para cancelar más de 100.000 euros de deuda por año.
- La ampliación de los poderes de auditoría del Tribunal de Cuentas en relación con las fundaciones y sus entidades relacionadas.
- La inclusión de medidas sobre transparencia: publicación de contabilidad anual.
- A pesar de esos esfuerzos, los desafíos permanecen. Incluso atendiendo a los mecanismos particulares elegidos, los países democráticos afrontan riesgos similares al dedicar dinero a la política. Las debilidades de la ejecución, como las derivadas de las declaraciones de contribuciones o gastos, así como la inadecuada capacidad de los órganos electorales de gestión, y los resquicios comunes en la legislación (por ejemplo, la financiación de terceros o las contribuciones en especie para evitar los controles), subrayan debilidades comunes que minan los esfuerzos de monitorización y aplicación.

Figura 7.7
Prohibición de donaciones anónimas



Fuente: IDEA, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

La inclusión de la regulación sobre la actividad económica y financiera de los partidos políticos dentro del PRD supone un paso en la buena dirección. Bajo esa área política, las medidas propuestas se centrarán en el fortalecimiento de: *i)* los requisitos de transparencia de los partidos políticos y de las relacionadas fundaciones y asociaciones; *ii)* la monitorización de los mecanismos de control, en particular, del Tribunal de Cuentas; *iii)* el sistema de sanciones, a través de un amplio alcance, un más elevado grado de severidad y mejoras procesales (cuadro 7.4).

El Segundo Informe de Cumplimiento de la Tercera Evaluación de la Ronda del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) –emitido antes de que el Consejo de Ministros español aprobara el proyecto de Ley Orgánica de Control de la Actividad Económico-financiera de los Partidos Políticos– reconoció los esfuerzos del Gobierno español por revisar la legislación existente sobre política financiera y la promoción de más transparencia y control efectivo. Subrayó, sin embargo, algunas cuestiones relativas a: *i)* efectividad de los mecanismos de control interno dentro de los partidos políticos; *ii)* transparencia de las cuentas de los partidos a escala local; *iii)* periodicidad y publicidad de la información a escala del cumplimiento de los partidos con la regulación, obligando a las autoridades; *iv)* debilidades en el régimen de sanción de la política financiera. El GRECO concluye que mientras los esfuerzos en áreas de una mayor transparencia son bienvenidos, se necesitan más reformas para restaurar la confianza en el sistema político. En caso de aprobación, la propuesta ley orgánica podría abordar algunos de esos puntos, con un adecuado énfasis en la transparencia como herramienta para fomentar la monitorización y la aplicación. Resulta de crucial importancia para España considerar sobre la implementación de esta ley la interdependencia de todos los aspectos relacionados con la política financiera, así como los avances acerca de la restauración de la credibilidad en el sistema de representación política; particularmente efectiva resulta la monitorización y la ejecución basadas en la «completa divulgación».

Cuadro 7.4
Propuestas para una mejor monitorización y ejecución de la actividad financiera de los partidos políticos en el Plan de Regeneración Democrática

Financiación

- Si la financiación anual pública es de más de 12 millones de euros, el Consejo de Ministros debe aprobarla.
- La financiación pública no se otorga si el partido político falta a sus obligaciones de pago de impuestos y de la seguridad social o no ha divulgado sus cuentas.
- Los partidos políticos pueden contar con cuotas de pertenencia y donaciones de sus miembros. Sin embargo, las donaciones no pueden exceder de 100.000 euros anuales por donante.

- Los partidos políticos no pueden recibir directa o indirectamente donaciones de donantes que formen parte de contrato público en vigor.
- Las donaciones están prohibidas entre personas legales y entidades no legales para los partidos políticos.
- Los bancos tienen la prohibición de condonar deudas a los partidos políticos.
- La financiación pública no puede ser liberada si el beneficiario deja de pagar a la seguridad social o sus obligaciones tributarias o tiene pagos pendientes respecto a financiaciones o asistencias previas.
- Los partidos políticos no pueden aceptar, directa o indirectamente, que una tercera parte desarrolle la adquisición de bienes, trabajos o servicios o incurra en cualquier otro gasto derivado de la actividad de los partidos políticos.
- Todas las donaciones por encima de los 50.000 euros y las donaciones en bienes inmuebles deben estar sujetas a la notificación al Tribunal de Cuentas por parte de los partidos políticos dentro de un plazo de tres meses desde su aceptación.

Transparencia

- Claridad respecto a las funciones y los mecanismos de información: *i)* regulación de la figura del responsable de la gestión económica y financiera de los partidos políticos y de sus fundaciones y asociaciones vinculadas, incluyendo los procesos de información; *ii)* instrucciones internas sobre contratación y establecimiento de los principios respecto a los cuales la actividad debe de estar conforme.
- Disponibilidad de la información: todos los partidos deben publicar en línea las subvenciones y las donaciones recibidas a partir de un determinado umbral.
- Las instituciones y administraciones públicas deben publicar al detalle las subvenciones concedidas por las autoridades públicas y los receptores al menos una vez al año.
- Los informes de cuentas de los partidos políticos deben contener, al menos, la siguiente información: inventario anual de las propiedades, ingresos detallando los montantes anuales debidos a las cuotas y las donaciones de los miembros, la financiación pública, el gasto en personal y el administrativo, y los préstamos, entre otros.
- Mejor control de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos: *i)* criterios claramente definidos para vincular a fundaciones y asociaciones a los partidos políticos; *ii)* obligación de registrar las fundaciones y asociaciones en el Registro de Partidos Políticos; *iii)* inelegibilidad para subvenciones en ausencia de registro.

Monitorización y control

- Informe obligatorio: *i)* comparecencia anual obligatoria del director financiero de cada partido ante la Comisión Conjunta del Tribunal de Cuentas; *ii)* comparecencia obligatoria del director de gestión económica y financiera de los partidos que reciben subvenciones en el comité parlamentario relevante.
- Monitorización reforzada: *i)* todos los partidos, reciban o no financiación pública, estarán sujetos al control del Tribunal de Cuentas; *ii)* aprobación de las cuentas en los estatutos del partido por el Tribunal de Cuentas en los primeros seis meses del

año posterior al analizado; *iii)* mayor control sobre la actividad económica y financiera de las fundaciones y las asociaciones vinculadas a los partidos, sujetándolas a un régimen similar al de los partidos políticos.

- Cooperación horizontal para una mejor monitorización: *i)* partenariados significativos entre el Tribunal de Cuentas y la Oficina de Ingresos Internos, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Oficina de Conflictos de Intereses; *ii)* alianzas significativas entre el Tribunal de Cuentas y las instituciones de crédito para el control oportuno de las donaciones de los partidos políticos y las fundaciones.

Sanciones

- Nuevas sanciones y castigos más claros.

Infracciones		**Sanciones**	
Infracciones muy graves (periodo de limitación de cuatro años)	Aceptar donaciones o contribuciones que violen lo estipulado en la ley. Exceder los límites de gasto (partidos políticos)	Multa de dos a cinco veces la cantidad que excede de los límites legales permitidos. Una multa equivalente a entre dos y cinco veces el gasto en exceso	En todos los casos en los que la financiación pública no sea liberada hasta que las sanciones sean ejecutadas o la cantidad remanente sea deducida de la financiación pública si el partido deja de pagar
Infracciones graves (periodo de limitación de dos años)	Desarrollar negocios o actividades comerciales	Una multa pecuniaria fija de 50.000 euros y la multa proporcional del 100% de los beneficios netos	
	No cumplir con las obligaciones de rendición de cuentas e información	Una multa pecuniaria de un mínimo de 10.000 y un máximo de 50.000 euros	
	Ausencia de un sistema de auditoría interna	Una multa pecuniaria de un mínimo de 10.000 y un máximo de 50.000 euros	
Infracciones leves (periodo de un año)	Falta de provisión de documentos, información, datos y justificaciones requeridos por el Tribunal de Cuentas	Una multa pecuniaria de un mínimo de 2.000 y un máximo de 10.000 euros	

Fuente: Proyecto de Ley Orgánica de Control de la Actividad Económico-financiera de los Partidos Políticos aprobada por el Consejo de Ministros el 21 de febrero de 2014.

El ejercicio de cargo público

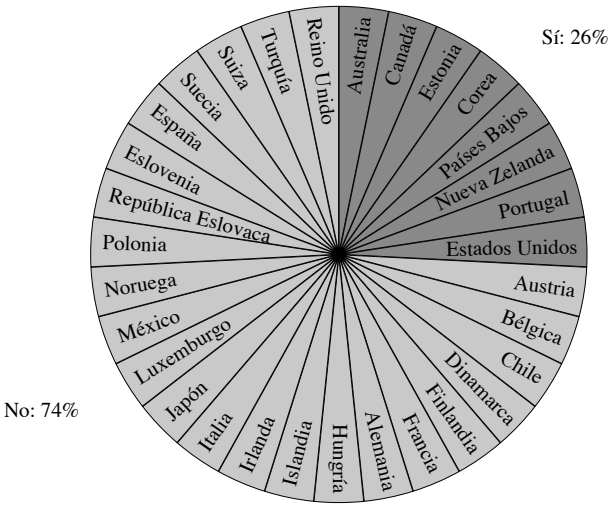
Las expectativas crecientes de transparencia, apertura y honesta decisión pública de una sociedad y comunidad empresarial constantemente mejor informadas presionan a los gobiernos para asegurar que las decisiones oficiales no se vean impropiamente afectadas por el interés particular, al objeto de apoyar la

integridad de los mercados y la justa competencia empresarial, al igual que las prácticas ilícitas son excluidas. Por ello resulta esencial asegurar que la integridad del proceso de toma de decisiones no se vea afectada por el interés particular de los funcionarios públicos (OCDE, 2013b).

Definir un enfoque político efectivo para versar sobre el conflicto de intereses en la línea de las Guías Maestras de 2003 de OCDE para la Gestión del Conflicto de Intereses en el Servicio Público ha sido prioritario en la agenda de los países de la OCDE. Una encuesta desarrollada por la OCDE en 2012 demuestra que la amplia mayoría de sus países miembros, incluida España, tienen, de hecho, políticas para gestionar el conflicto de intereses.

A pesar del importante progreso logrado durante la última década, un conjunto de desafíos permanece, y la efectiva gestión de los conflictos de interés se ha revelado como elusiva. Por ejemplo, solo el 26% de los países de la OCDE usan herramientas de diagnóstico, como encuestas, datos estadísticos y análisis de coste/beneficio, para medir el impacto de la política, las reglas y los procedimientos respecto a la eficiencia en cuanto a la gestión del conflicto de intereses. Medir el cumplimiento también supone un reto. En la mayor parte de los países de la OCDE se prevén sanciones disciplinarias, administrativas, civiles o criminales en el caso de la violación de conflictos de interés. Hasta la fecha, no hay datos disponibles sobre cómo son aplicadas las sanciones (figura 7.8).

Figura 7.8
Países de la OCDE que utilizan herramientas de diagnóstico para medir el impacto de la política, reglas y procedimientos sobre conflictos de interés (por ejemplo encuestas, datos estadísticos, análisis de coste-beneficio, etc.)



Fuente: OCDE (2012), OCDE Survey on Conflict of Interest, OECD, París.

Una herramienta clave para identificar las potenciales situaciones de conflicto de interés es la divulgación de intereses privados por parte de funcionarios públicos –práctica común en los países de la OCDE–. Ahora, de media, solo cerca de la mitad de la información relacionada con el interés particular es divulgada y puesta a disposición del público en los países de la OCDE, limitando la capacidad de los ciudadanos y de los medios de comunicación para contribuir a los esfuerzos de supervisión. España necesita fortalecer sus acuerdos institucionales apuntalando las políticas sobre estándares de comportamiento en la vida pública y la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas asociados a ellos, comenzando por una clara diagnosis de las fortalezas y de las debilidades. Por ejemplo, España ostenta índices por debajo de la media de los de otros países como Italia, Portugal o Turquía en relación con la disponibilidad pública de información sobre intereses privados (figura 7.9).

Esto es debido parcialmente a la limitada divulgación en la rama judicial. Para los jueces y los fiscales, solo la información sobre vacantes externas (pagada o no pagada) es divulgada, pero no resulta públicamente disponible. De otra parte, la información acerca de los activos y los pasivos del primer ministro y de los ministros o miembros del Gabinete es divulgada y puesta a disposición del público. La información sobre la fuente de ingresos y la cantidad de los mismos, así como los regalos/presentes, es divulgada pero no se encuentra públicamente disponible. Los legisladores, de otra parte, deben divulgar información en activos, pasivos, fuentes de ingresos y cantidades, pero la información tampoco está públicamente disponible (tabla 7.3).

Tabla 7.3
Divulgación de intereses particulares seleccionados y disponibilidad pública de la información divulgada

	Rama ejecutiva			Rama legislativa		Rama judicial	
	Presidente	**Primer ministro**	**Ministros o miembros del Gabinete**	**Legisladores de la Cámara Alta**	**Legisladores de la Cámara Baja**	**Jueces**	**Fiscales**
Activos	..	●	●	⊙	⊙	○	○
Pasivos	..	●	●	⊙	⊙	○	○
Fuente de ingresos	..	⊙	⊙	⊙	⊙	○	○
Cantidad de ingre.	..	⊙	⊙	⊙	⊙	○	○
Vacante externa: pagada	..	◘	◘	●	●	⊙	⊙
Vacante externa: no pagada	..	◘	◘	●	●	⊙	⊙
Regalos/Presentes	..	⊙	⊙	○	○	○	○
Empleo anterior	..	◘	◘	●	●	○	○

Notas:

● Información divulgada y accesible al público en línea o impresa.

⊙ Información divulgada pero no accesible al público.

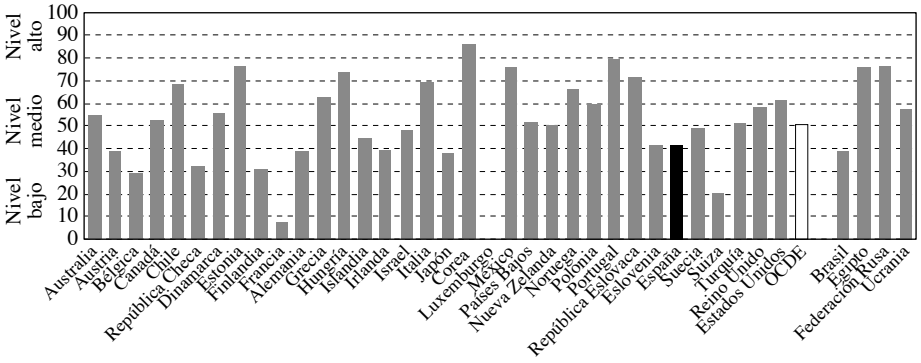
◘ Información divulgada y accesible al público tras petición.

○ Divulgación no requerida.

Nota: .. No aplicable (por ejemplo, el país no tiene presidente).
Fuente: OCDE (2012), OCDE Survey on Conflict of Interest, OECD, París.

Además, las acciones tomadas siguiendo la recopilación de fórmulas de divulgación para observar y asegurar el cumplimiento necesitan ser reforzadas: 75% de los países de la OCDE verifican el envío en tiempo de los formularios de divulgación, pero solo el 54% de los mismos revisan regularmente que su contenido sea completo, solo el 39% desarrolla auditorías internas sobre la precisión de la información enviada y, en términos de ejecución, solo cinco países –Estonia, Italia, Japón, Corea y Eslovenia– recogen datos del número de sanciones que han sido aplicadas en relación con la violación de los requisitos de divulgación.

Figura 7.9
Nivel de divulgación del interés privado y disponibilidad pública de la información



Nota: Datos para 2012, divulgación de los tres niveles de gobierno.
Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

Admitiendo la importancia de difundir políticas acerca del conflicto de intereses, el 97% de los países de la OCDE, incluida España, difunden políticas en relación con los funcionarios públicos en servicio y/o para aquellos que acceden a una vacante. De hecho, España está por encima de la media en relación con los esfuerzos por crear una conciencia entre los funcionarios públicos acerca de la política del conflicto de intereses (tabla 7.4).

Bajo el PRD, en el futuro se agrupará en una única ley un conjunto de disposiciones que regulan la designación de los altos cargos en vacantes de libre designación de la Administración general del Estado, al introducir nuevos mecanismos para asegurar la idoneidad del candidato, permitiendo análisis preliminares sobre los posibles conflictos de interés y asegurando el control del órgano pertinente de las incompatibilidades y de los conflictos de interés. Esto aporta a los ciudadanos y a los empleados públicos un marco legal transparente, claro y comprehensivo. Además, la ley buscará clarificar conceptos y expandir la regulación de las áreas clave de riesgo, incluidas las medidas preventivas contra el enriquecimiento ilícito, el fortalecimiento de la Oficina de Conflictos de Interés y la definición de los derechos y las obligaciones de los cargos públicos (cuadro 7.5).

Estas disposiciones complementarán y reforzarán el Título II sobre Buen Gobierno de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aplicable a los gobiernos oficiales, las secretarías de Estado y otros oficiales de alto nivel dentro de la Administración pública y las entidades públicas mencionadas en el Título II: *i)* implica elevados estándares de comportamiento; *ii)* subraya infracciones y las correspondientes sanciones en los conflictos de interés, así como para las infracciones en la gestión económica y disciplinaria; *iii)*

indica la entidad responsable de la ejecución, y los canales a través de los cuales el proceso puede iniciarse, lo que incluye las quejas ciudadanas.

Tabla 7.4
Acciones para la creación de conciencia sobre la divulgación del interés privado

	Diseminación inicial de las políticas de conflicto de interés a los empleados públicos tras tomar posesión	Asegurar el acceso en línea de los empleados públicos a las políticas sobre conflictos de interés	Provisión para formar empleados públicos, incluidos ejemplos reales de situaciones de conflicto de interés y cómo abordarlas	Provisión de asesoramiento oficial cuando los empleados públicos tengan dudas sobre cuestiones relacionadas con la política del conflicto de interés	Actualizaciones proactivas sobre los cambios de las políticas del conflicto de interés
Alemania	●	●	●	●	●
Australia	●	●	●	●	●
Austria	●	●	●	○	●
Bélgica	●	●	●	●	●
Canadá	●	●	●	●	●
Chile	●	○	●	●	○
Corea	●	●	●	●	●
Dinamarca	○	●	●	●	●
Egipto	○	○	○	●	○
Eslovenia	●	●	●	●	●
España	●	○	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	●	●
Estonia	●	●	●	●	●
Finlandia	●	●	○	○	○
Francia	●	●	●	●	●
Hungría	●	●	○	○	●
Irlanda	●	●	○	●	○
Islandia	●	●	●	●	○
Italia	●	●	●	○	○
Japón	●	●	●	○	●
Luxemburgo	●	○	○	○	○
México	●	●	●	●	●
Noruega	●	●	●	○	○
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●
Países Bajos	●	●	●	●	○
Polonia	●	○	○	○	○
Portugal	●	○	●	●	●
Reino Unido	●	●	●	●	●
República Eslovaca	●	●	○	○	●
Suecia	●	○	○	○	●
Suiza	●	●	●	●	○
Turquía	●	●	●	●	○
Ucrania	●	●	●	●	●
Total OCDE33					
● Sí	31	26	25	23	21
○ No	2	7	8	10	12

Nota: Datos de 2012.

Fuente: OCDE (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

Cuadro 7.5
Estándares de comportamiento y cargo público en el Plan de Regeneración Democrática

Alcance

La ley presenta una lista de individuos que se considera que ocupan una posición elevada, incluidos los miembros del Gobierno y los ministros; los delegados del gobierno en las entidades regionales; el presidente y el vicepresidente de las entidades del sector público; el presidente, el vicepresidente y los miembros de los diferentes consejos, como el Consejo de Transparencia; y los presidentes y directores de las autoridades portuarias, entre otras.

Derechos y obligaciones del cargo público

- Una clara definición de los derechos y las obligaciones del ejercicio del cargo público. La expansión del alcance de aplicación a las entidades públicas no incluidas actualmente dentro de las reglas del conflicto de interés, y las recientemente creadas (por ejemplo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal).
- Los altos cargos no podrán desempeñar ningún otro cargo público o privado durante su designación.

Fortalecimiento institucional

- Fortalecimiento de la Oficina de Conflictos de Interés, por: *i)* expansión de sus funciones y medios; y *ii)* promoción de la colaboración horizontal entre las entidades relevantes (por ejemplo, Oficina de Ingresos Interna).
- Un informe que declare el cumplimiento de los requisitos de información por parte de los altos cargos, así como las infracciones cometidas y las sanciones que les han sido impuestas, debe presentarse al Parlamento cada seis meses.

Áreas clave de riesgo

- Control público de la aptitud de la persona propuesta para el ejercicio del cargo.
- Análisis previo de los posibles conflictos de interés.
- La divulgación de activos es requisito para todos aquellos altos cargos públicos y ahora incluye un mayor nivel de detalle sobre lo que era peviamente requerido. Esta información debe ser enviada al Congreso y publicada en el *Boletín Oficial*.
- Supervisión para el empleo postpúblico de los activos y del patrimonio por la Oficina de Conflictos de Interés. Durante dos años tras abandonar el cargo, los altos cargos tendrán que informar a la Oficina de Conflictos de Interés sobre sus futuras actividades para determinar si existe conflicto de interés.

- Un periodo de «congelación» de dos años es impuesto a los altos cargos antes de tener cargos en compañías que se han visto afectadas por decisiones en las que dichos altos cargos participaron.
- Una limitación y una definición de los gastos que deben entenderse como «gastos de representación», complementados por una mayor supervisión, la prohibición de usar tarjetas de crédito o de incrementar los límites establecidos para estos propósitos en la Ley de Presupuestos anual.

<table>
<tr><th colspan="2">Infracciones</th><th colspan="2">Sanciones</th></tr>
<tr><td>Infracciones muy graves (periodo de limitación de cinco años)</td><td rowspan="3">Falta de cumplimiento de las leyes de incompatibilidad.
Rellenar declaraciones con información falsa o apoyarse en este tipo de documentación.
Falta de representación o infracción de los requisitos de elegibilidad para la designación.
Falta de cumplimiento con las obligaciones referidas en el artículo 18 relativo a la gestión de acciones y valores</td><td>Declaración de falta de cumplimiento de la ley y de la publicación en el Boletín Oficial, una vez que la decisión administrativa es definitiva</td><td rowspan="4">Alguien relacionado con infracciones graves o/y muy graves no puede ser designado como alto cargo por un periodo entre cinco y diez años.</td></tr>
<tr><td></td><td>Destitución del cargo público, salvo que el funcionario haya sido ya cesado de sus funciones</td></tr>
<tr><td></td><td>La pérdida del derecho a recibir compensación tras el cese.
La obligación a restituir apropiadamente las cantidades injustamente cobradas en relación con compensaciones derivadas de ceses</td></tr>
<tr><td>Infracciones graves (periodo de limitación de tres años)</td><td>Falta de declaración de actividades, activos y derechos de propiedad en los registros relevantes tras el aviso.
La deliberada omisión del envío de información y documentos.
La repetida quiebra del deber de abstención</td><td>Declaración de incumplimiento de ley y publicación en el Boletín Oficial, una vez que las decisiones administrativas son definitivas</td></tr>
<tr><td>Infracciones leves (periodo de limitación de un año)</td><td>Cumplimentar la declaración en los registros relevantes de actividades, activos y propiedades</td><td colspan="2">Amonestación escrita</td></tr>
</table>

Fuente: Proyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado aprobado por el Consejo de Ministros, 21 de febrero de 2014.

En resumen, las provisiones del Título II demuestran un fuerte compromiso con unos elevados estándares de comportamiento para los cargos públicos, particularmente en los niveles más elevados de la Administración, otorgándole fuerza legal. Los principios subrayados en el artículo 26 incluyen transparencia, dedicación al servicio público, imparcialidad, responsabilidad, dedicación, gestión adecuada de los recursos públicos y evitación de pretender ventajas derivadas del empleo público. Las sanciones con motivo de las infracciones muy graves (que son la mayoría de las incluidas en los artículos 28 y 29) pueden incluir la destitución y la prohibición de ocupar cargos públicos durante un periodo de cinco a diez años, dependiendo de la naturaleza de la infracción, y del reintegro de las cantidades indebidamente cobradas al tesoro público. Además, un efectivo sistema de identificación y gestión del conflicto de interés requiere los recursos adecuados, capacidad e independencia de la Oficina de Conflictos de Interés, así como mecanismos que permiten una temprana detección de incumplimientos, como banderas rojas. Además, un sistema para investigar y aplicar sanciones en tiempo resulta un factor disuasivo crítico para la gestión del conflicto de interés.

En el contexto de implementación de estas reformas, España puede beneficiarse de las lecciones aprendidas en relación con los retos comunes para lograr un sistema efectivo de divulgación de activos y prevención de los conflictos de intereses, particularmente durante la fase de implementación. Ello incluye: *i)* cómo utilizar de manera efectiva la información divulgada (por ejemplo beneficiándose de tecnologías potenciales); *ii)* auditoría y seguimiento efectivos; *iii)* disponibilidad pública de información; *iv)* implementación y análisis de impacto (por ejemplo datos sobre cumplimiento, incluyendo infracciones, aplicación de sanciones); y *v)* la efectiva integración de la privacidad dentro del modelo de divulgación.

Además, la complejidad creciente asociada a la provisión de servicios públicos a los ciudadanos puede llamar a una definición del «titular del cargo público» que vaya más allá de aquellos designados o elegidos como cargos públicos, tal y como entendió recientemente el Comité sobre Estándares en la Vida Pública del Reino Unido (cuadro 7.6).

Cuadro 7.6
Comité sobre Estándares en la Vida Pública, Reino Unido

- El Comité sobre Estándares en la Vida Pública fue creado en 1994 como respuesta a las numerosas alegaciones sobre prácticas corruptas, con un mandato para cubrir incluso los asuntos del gobierno local, la financiación de los partidos políticos, el *lobbying* (incluido el empleo público-privado) y el enfoque sobre los estándares de conducta de los cargos públicos.
- En 2013, los términos de referencia fueron clarificados para incluir en la definición de «titular de cargo público» a todos los involucrados en la provisión de servicios

públicos, más allá de aquellos designados o elegidos como cargos públicos, en calidad de reconocimiento del número creciente de contratados o subcontratados para la provisión de servicios públicos.

- En su primer informe, el Comité recomendó siete principios guía del comportamiento de quienes sirven, de alguna manera, al público: altruismo, integridad, objetividad, responsabilidad, receptividad, honestidad y liderazgo. Una evaluación en 2013 reveló que esos principios siguen siendo tan importantes como siempre. También reveló que los ciudadanos esperan un comportamiento basado en la integridad por encima del cumplimiento.
- El Comité ha desarrollado también una revisión de las mejores prácticas para promover un buen comportamiento en la vida pública, concluyendo que las vías más efectivas de desarrollar estándares éticos elevados incluyen:
  - Educación y formación en temas éticos para los titulares de los cargos públicos, la introducción de códigos de conducta en los órganos públicos y el establecimiento de sistemas de escrutinio independiente para supervisar y regular el comportamiento.
  - Incorporación de los estándares éticos dentro de la cultura de cada organización en el sector público, bajo los principios del liderazgo y el ejemplo.
  - Abordar los riesgos del declive de estándares éticos que pueden resultar de la subcontratación de servicios públicos a las organizaciones externas al sector público, particularmente abordando la integridad y los asuntos éticos en las licitaciones públicas.

Fuente: www.public-standards.gov.uk; OCDE (próximamente), OECD Policy Forum «Restoring Trust in Government: Addressing Risks of Influence in Public Decision Making», Resumen de los debates, OECD, París.

Para beneficiarse completamente del Proyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado para combatir la corrupción, la ley debe extenderse a los empleados públicos en áreas de riesgo, como los funcionarios de hacienda y aduanas, los encargados de las licitaciones y las autoridades financieras. En España, como se muestra en la tabla 7.5, estos empleados públicos solo divulgan información sobre vacantes externas pagadas o no pagadas y no está accesible públicamente. Estas revelaciones son puestas a disposición del público solo en unos pocos países, por ejemplo Bélgica, México y Nueva Zelanda. La prevención del conflicto de interés en las áreas de riesgo se centra primariamente en la divulgación y la prohibición de vacantes externas y regalos.

Tabla 7.5
Divulgación de intereses privados seleccionados y disponibilidad pública de la información revelada para vacantes de riesgo

	Funcionarios de Hacienda y Aduanas	Agentes de licitaciones	Autoridades financieras
Activos	○	○	○
Pasivos	○	○	○
Fuente ingresos	○	○	○
Cantidad ingresos	○	○	○
Vacante externa: pagada	⊙	⊙	⊙
Vacante externa: no pagada	⊙	⊙	⊙
Regalos/Presentes	○	○	○
Empleo anterior	○	○	○

Notas:
⊙ Información divulgada pero no accesible al público.
○ Divulgación no requerida.

Fuente: OCDE (2012), OECD Survey on Conflict of Interest, OECD, París.

Un sistema de divulgación significativa aborda cuestiones y define áreas de riesgo. Para los altos cargos, se requiere más transparencia en la revelación. Por ejemplo, en Italia la legislación ordena que los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los funcionarios de los gobiernos subestatales (como los miembros de los consejos locales y regionales), deban divulgar información. Otros funcionarios que están obligados a divulgar son los de las instituciones para la regulación financiera, los que trabajan en Hacienda y Aduanas, los designados por el ejecutivo, los directores de entidades con al menos 50% de su presupuesto proveniente de fondos públicos, para prevenir el conflicto de intereses y detectar el enriquecimiento ilícito. Los miembros de sus familias no están obligados a declarar, si bien esto es a discreción del funcionario. Otros países, como Alemania, cuentan con diferentes declaraciones según el puesto. Por ejemplo, el tipo de información divulgada varía entre las diferentes categorías de funcionarios. Los miembros del Parlamento (MO) y los ministros (que son MP) están obligados a declarar sus intereses en una compañía o participación si cuentan con el 25% de los derechos de voto. La cantidad de ingreso proveniente de cualquier actividad necesita ser declarada si excede de los 1.000 euros mensuales o de 10.000 euros anuales. Los regalos recibidos en relación con el mandato necesitan ser declarados y transferidos al Parlamento si el valor excede de los 200 euros. En el caso de los empleados públicos, ellos revelan activos e intereses en los casos donde encuentran –dentro del contexto de una específica tarea oficial– que sus obligaciones, intereses privados o intereses de terceras partes puedan crear una situación de conflicto de intereses. En esos casos, informan al supervisor acerca de

la fuente potencial de conflicto para que el supervisor pueda tomar las medidas adecuadas a fin de gestionar la situación.

Las áreas complementarias de alto riesgo necesitan ser abordadas para que la reforma sea efectiva. Los estándares de comportamiento en la vida pública y la calidad general, integridad y limpieza del proceso público de toma de decisiones se ven afectados por políticas distintas de la prevención del conflicto de intereses. Cuestiones impropias (por ejemplo, el abuso de la información interna, el cargo o los contactos) han llevado a más y más países a revisar y modernizar las medidas para la prevención efectiva y la gestión del conflicto de interés antes y después de la titularidad de un empleo público, un área clave para los intereses de los países de la OCDE según su Encuesta sobre Conflictos de Interés de 2012.

El incremento en la movilidad de empleados entre los sectores público y privado, frecuentemente denominado fenómeno de la «puerta giratoria», ha elevado la preocupación sobre el empleo antes y después de la titularidad pública, así como su efecto negativo en la confianza sobre el sector público. Esta práctica se ha incrementado considerablemente durante la última década. Algunos sectores están más expuestos a la «puerta giratoria»; por ejemplo, la experiencia muestra que los sectores bancario y financiero tienen una relación más cercana con el gobierno y las agencias regulatorias. Los hallazgos han demostrado que la mayoría de los bancos y las firmas de seguridad han empleado a antiguos miembros del gobierno o de las agencias regulatorias o han tenido miembros de plantilla o ejecutivos que han formado parte del gobierno o de posiciones de regulación (OCDE, 2009e).

Un periodo de prueba o «congelación» existe en muchos países de la OCDE, donde los empleados públicos deben limitar sus interacciones con su antigua organización durante un periodo tasado de tiempo (de media entre uno y dos años). Muchos países han establecido un sistema doble: existen requisitos generales para los empleados públicos y un régimen más estricto para los altos cargos públicos, incluyendo a los responsables de la toma de decisiones tales como ministros y legisladores. Este es el caso, por ejemplo, de Canadá, donde para los empleados públicos la limitación general es de un año, mientras que para los ministros se aplica un periodo de dos años. Una prohibición especial de cinco años para hacer *lobbying* fue también implantada para los ministros, las plantillas ministeriales y los altos cargos. Igualmente, Noruega estableció dos conjuntos de principios postempleo para los políticos y para los empleados públicos, incluyendo una descalificación temporal (una prohibición de hasta seis meses después de abandonar el cargo por una organización fuera del servicio público que tiene o puede tener contacto con la esfera de las responsabilidades del empleado como servidor público o político), y la abstinencia (una prohibición de hasta un año tras haber abandonado el cargo, para un empleado que desee participar en áreas relacionadas con su esfera de responsabilidades como servidor público o político).

España está abordando esta cuestión incluyendo en el proyecto de ley un periodo de «congelación» de dos años para un alto cargo público y durante los dos años posteriores a abandonar el cargo, plazo en el que no tiene permitido trabajar en ninguna compañía que hubiera sido afectada por sus decisiones como cargo público, así como la comunicación a la Oficina de Conflictos de Interés de cada nueva actividad que pudiera desarrollar. Sin embargo, España puede también beneficiarse del Marco de Buenas Prácticas tras el Empleo Público, desarrollado por la OCDE (cuadro 7.7), que proporciona una gama de medidas que pueden considerarse para la implementación comprehensiva, efectiva y transparente de los principios de la OCDE tras el Empleo Público. Los principios abordan: *i)* problemas surgidos mientras los funcionarios todavía trabajan en el gobierno; *ii)* problemas surgidos después de que los funcionarios hayan abandonado el gobierno; *iii)* deberes de los funcionarios actuales en relación con los antiguos funcionarios públicos; *iv)* responsabilidades de las organizaciones que emplean a antiguos funcionarios públicos (OCDE, 2010a).

Cuadro 7.7
Gestión del conflicto de interés tras el empleo público: Marco de Buenas Prácticas

1. El sistema de empleo tras el cargo público contiene instrumentos necesarios para tratar efectivamente los problemas actuales y anticipados del empleo tras el cargo público y las cuestiones adyacentes emergentes.
2. Los instrumentos del empleo tras el cargo público están vinculados, cuando es viable, a los instrumentos relacionados con el conflicto de interés en el sector público y con el marco global de valores e integridad.
3. El sistema de empleo tras el cargo público cubre todas las entidades para las que el empleo postpúblico es un problema real o potencial, y cumple con las necesidades distintivas de cada entidad.
4. El sistema de empleo tras el cargo público cubre todas las áreas de riesgo importantes para el conflicto de intereses del empleo postpúblico.
5. Las restricciones particularmente de la duración de los límites de tiempo impuestos para las actividades de los antiguos funcionarios, son proporcionadas a la gravedad que plantee el conflicto de interés del empleo postpúblico.
6. Las restricciones y las prohibiciones del sistema de empleo tras el cargo público son efectivamente comunicadas a todas las partes afectadas.
7. Las autoridades, los procedimientos y los criterios para aprobar decisiones en casos individuales de empleo postpúblico, así como para las apelaciones contra estas decisiones, son transparentes y efectivas.
8. La ejecución de las sanciones para ofensas por empleo postpúblico son claras y proporcionales, además de aplicadas en tiempo, consistente y equitativamente.

9. La efectividad de las políticas y las prácticas contenidas en cada sistema de empleo tras el cargo público está asesorada regularmente y, cuando resulta conveniente, está ajustada a las preocupaciones emergentes.

Fuente: OCDE (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en.

Finalmente, el creciente peso económico y la presencia de actividades de *lobby* están llevando a los países de la OCDE a abordar cuestiones sobre el riesgo de la influencia indebida en el proceso de toma de decisiones derivado de las actividades no reguladas de *lobby*. Regular esas elevadas áreas políticas de riesgo supone un necesario complemento para un efectivo modelo de conflicto de intereses. Junto a los elevados estándares de conducta que corresponden al servicio público, ayudan a fomentar la transparencia, la integridad y la justicia del proceso de toma de decisiones y proporcionan salvaguardas esenciales para el interés público en el marco de la toma de decisiones.

Medidas penales y procesales para combatir la corrupción

La regulación de los aspectos penales de la corrupción es uno de los pilares de los instrumentos internacionales anticorrupción actuales, principalmente la Convención Penal sobre Corrupción del Consejo de Europa; la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas (UNCAC) de 2004; y la Convención para Combatir la Corrupción de los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE de 1997. Los estándares establecidos por aquellos instrumentos están vinculados con todo lo relacionado con la persecución penal y la imposición de sanciones de esta naturaleza, incluidas algunas cuestiones sobre asistencia en detección e investigación criminal (por ejemplo, sistemas de protección de testigos y confidentes).

Cuadro 7.8
Guía Internacional sobre la Criminalización de la Corrupción

- Leyes sobre Corrupción: Convención Inter-Americana contra la Corrupción (IACAC), art. VI, párrafo 1, subpárrafos a) y b); UNCAC, artículos 15 y 21.
- Corrupción transnacional: IACAC, art. VIII; UNCAC, art. 16; OCDE, art. 1.
- Malversación, defraudación y apropiación de propiedades: IACAC, art. VI, párrafos c) y d) y art. XI, párrafo 1, subpárrafos a), b) y d); UNCAC, artículos 17 y 22.
- Negocios con influencias: IACAC, art. XI, párrafo 1, subpárrafo c); UNCAC, art. 18.

- Abuso de cargo público: UNCAC, art. 19.
- Enriquecimiento ilícito: IACAC, art. IX; UNCAC, art. 20.
- Encubrimiento: UNCAC, art. 24.
- Obstrucción de la justicia: UNCAC, art. 25.
- Protección de testigos, víctimas, expertos y confidentes: IACAC, art. III, párrafo 8; UNCAC, art. 13, párrafos 2, 32 y 33.

Fuente: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), Convención de la OCDE para Combatir la Corrupción de los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones de Negocios Internacionales, y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Un marco anticorrupción efectivo reconoce la necesaria interacción entre la prevención, el control y la ejecución. Comprender y gestionar los incentivos que motivan a los funcionarios públicos a cometer actos de corrupción resulta trascendente para el éxito de cualquier política anticorrupción. Las políticas penal y procesal juegan un papel a este respecto en tanto en cuanto hacen más costosas las transacciones corruptas, y por tanto menos deseables.

Bajo el PRD, una nueva ley orgánica sobre medidas penales y procesales para combatir la corrupción procurará revisar el tratamiento penal de los existentes delitos relacionados con la corrupción (prevaricación, sobornos, tráfico de influencias y fraude y extorsión) e incorporar nuevos comportamientos merecedores de sanciones penales (por ejemplo, la financiación ilegal de los partidos políticos). Además, se buscará racionalizar los procedimientos para la persecución de las ofensas por corrupción.

Los esfuerzos para fortalecer la criminalización de la corrupción en España son oportunos. Según el Barómetro de Corrupción Global de Transparencia Internacional[6] (2013), el 67% de los españoles considera que la corrupción es un serio problema en el sector público y el 71% piensa que las acciones del gobierno no son efectivas o son muy inefectivas en la lucha contra la corrupción. Además, el 83% de los españoles considera que los partidos políticos son bien corruptos, bien extremamente corruptos, y el 67% siente que el Parlamento es corrupto o extremamente corrupto. Todo ello en la línea del Informe sobre Competitividad Global del Foro Económico Mundial, en el que España estaba ubicada en la posición 79 en 2012-2013[7] respecto al nivel de confianza pública en los estándares éticos de los políticos. Por el contrario, España estaba situada en la posición 39 en 2008-2009. Idénticas dinámicas han sido observadas respecto a otros indicadores. Por ejemplo, se situó en la posición 53 en el Informe

[6] Véase más en: www.transparency.org/gcb2013/country//?country=spain#sthash.6PDksc8d.dpuf.

[7] www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

2012-2013 sobre la frecuencia de la desviación de fondos públicos a empresas, individuos o grupos, mientras que en 2008-2009[8] el mismo indicador se situaba en la posición 32. Finalmente, en la lista de los factores más problemáticos para la realización de negocios, la corrupción pasó de ser el undécimo factor en 2008-2009 al séptimo en 2012-2013.

Cuadro 7.9
Medidas penales y procesales anticorrupción en el Plan de Regeneración Democrática

Criminalización

- Nuevo régimen penal asociado a la financiación de los partidos políticos, incluyendo la financiación ilegal, la contabilidad paralela y la ilícita administración de fondos.
- Mayores sanciones por corrupción, sobornos, tráfico de influencias y fraude y extorsión.
- Un trascendente vínculo de vuelta con la licitación pública y los beneficios de la Administración pública (por ejemplo, subvenciones, ayudas, beneficios fiscales, etc.) basados en la incompatibilidad por la condena derivada de actos de corrupción.

Procesos de racionalización

- Procesos de racionalización para acelerar el proceso en relación con la investigación y la persecución, así como el modelo de apelación, para prevenir su uso como técnica dilatoria.
- Separación de responsabilidades, por la autorización de los tribunales a solucionar las disputas civiles al margen del proceso criminal.

Medidas complementarias

Recuperación de activos derivados de las ofensas por corrupción. Incremento de las garantías en los procesos penales para prevenir que los convictos se beneficien de sus delitos.

Fuente: Basada en información del Gobierno de España (2013), «Democratic Regeneration Plan», www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica (última consulta el 7 de mayor de 2014).

[8] www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf.

Como estas medidas procesales y criminales requieren una implementación, necesita apuntarse que, para que estas reformas sean efectivas, deben acompañarse de: *i)* sanciones apropiadas; *ii)* recursos adecuados y capacidad para perseguir e investigar la corrupción; *iii)* la habilidad de conducir esos juicios y sus derivados en tiempo; *iv)* una ejecución cierta y efectiva.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La transparencia es un componente importante de la reforma de la CORA. Está particularmente asociada en la reforma con la calidad y la accesibilidad a la información requerida para asegurar la disciplina presupuestaria. Además, la transparencia que se ha contemplado en reformas complementarias es un importante elemento del PRD y un objetivo autónomo de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- El Proyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y la Ley Orgánica sobre el Control de la Actividad Económico-financiera de los Partidos Políticos, recientemente aprobada por el Consejo de Ministros, están en la línea de las buenas prácticas internacionales para promover la transparencia y luchar contra la corrupción. El Gobierno de España debe avanzar de manera decisiva hacia la aprobación por el Parlamento y la implementación de las leyes.
- En relación con la futura implementación de la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, es importante asegurar que la Oficina de Conflictos de Interés cuente con los recursos, capacidades e independencia necesarios así como con mecanismos para permitir la temprana detección de infracciones, como las banderas rojas y un efectivo sistema para investigar y aplicar sanciones en tiempo.
- Para obtener todos los beneficios de la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y frenar la corrupción, la ley debe ser extensible a los funcionarios públicos en áreas sensibles, como hacienda o aduanas, adquisiciones públicas o autoridades financieras.
- En relación con la Ley Orgánica sobre el Control de la Actividad Económico-financiera de los Partidos Políticos, es importante abordar algunas cuestiones: *i)* los mecanismos efectivos para el control interno de los partidos políticos, *ii)* la transparencia de las cuentas de los partidos a escala local, *iii)* la oportunidad y la publicidad de la información a escala del cumplimiento de los partidos al tiempo que la legislación obliga a las autoridades; *iv)* debilidades en régimen sancionador de la política financiera.
- Tomadas de manera conjunta, esas iniciativas representan un paso clave hacia el reconocimiento de la transparencia como un elemento importante y necesario para la reforma de la administración pública. Sin embargo, a pesar de su complementariedad, y capacidad de apalancamiento mutuo,

esas medidas no han sido tratadas hasta la fecha como parte de un paquete único integral. En adelante, el Gobierno de España debe asegurar la coordinación estratégica de esas reformas, así como las unidades e instituciones responsables de sus implementaciones, para maximizar el potencial de la reforma y asegurar su consistencia.

- En particular, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno ha desarrollado grandes expectativas tanto interna como internacionalmente. Sin embargo, puede ser mejorada para establecer una base sólida a fin de institucionalizar la transparencia como valor central de la futura Administración pública en España. Debe ser imperativa una mayor atención a la provisión de los elementos necesarios y guías de apoyo para su completa institucionalización y construcción en torno a una amplia experiencia comparada. Igualmente, mientras que las reformas, en principio, pueden ser consideradas más cercanas a un acceso de primera generación a las reformas sobre la información pública, su implementación puede proporcionar oportunidades adicionales para avanzar de manera confidente hacia un modelo de gobierno abierto, siguiendo la dinámica de los países de la OCDE.
- La implementación de esta ley progresa, siendo importante tener en mente que la profundización de la transparencia en la Administración pública requiere frecuentemente de un importante cambio cultural, que necesita de un asesoramiento, apoyo regular y adecuados incentivos para convertirse en realidad. Regular el acceso a la información pública es un paso necesario, si bien insuficiente. La experiencia comparada muestra lo imperativo de invertir en los atributos de la información revelada, proporcionando asesoramiento informado, capacidad y criterios para asegurar que una información completa, objetiva, fiable, relevante y fácil de entender sea puesta a disposición y se utilice por los distintos agentes con diferentes propósitos, para permitir a los gobiernos rendir cuentas y participar proactivamente en la discusión sobre políticas públicas (Baena y Vieyra, 2011). Después, el adecuado apoyo de los acuerdos institucionales es necesario para dar legitimidad a los esfuerzos gubernamentales, viabilidad y sostenibilidad de las reformas, para lograr el necesario cambio cultural que frecuentemente se requiere en esta área de las políticas.
- De particular importancia a este respecto es la constitución y las funciones del futuro Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y su capacidad de apoyo. El estatuto del Consejo debe ser designado e implementado tan pronto como sea posible y garantizar su independencia presupuestaria y de composición para proporcionar una mayor legitimidad a su papel de asesoramiento.
- La información secuenciada proporcionada por la ley dispone una oportunidad para invertir en la construcción de capacidades, el establecimiento de estándares, el adecuado potencial de demanda y la capacidad de necesidades de estimación, así como los tests de ensayo y error antes de que las provisiones completas de la ley entren en vigor.

- El PRD, así como el Título II de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, merecen un especial reconocimiento. En el contexto actual se han elevado los intereses para una decisiva acción del Gobierno en salvaguardia de la integridad. Dotando al proceso de toma de decisiones de los mecanismos para salvaguardar el interés público y doblegar las influencias indebidas derivadas del capital y del poder resulta esencial para restaurar la sensación de legitimidad en la toma de decisiones (OCDE, 2013b). Para cosechar sus frutos y su potencial como paquete de reformas decisivo para los gobiernos de la OCDE, el Gobierno de España debe avanzar con firmeza hacia su implementación.
- Sin embargo, es importante hacer notar que otras áreas sensibles en la intersección entre los intereses públicos y privados necesitarán ser abordadas para consolidar un marco comprehensivo y efectivo de integridad en España, en particular acerca del *lobby*, la protección de confidentes y los riesgos del empleo antes y después de la titularidad de cargos públicos. Un conjunto de instrumentos de la OCDE (por ejemplo la Recomendación sobre Principios de Transparencia e Integridad en el Lobby; la Guía de Principios de 2010 de la OCDE sobre el Empleo tras el Cargo Público y su apoyo en el Marco de Buenas Prácticas; o la Guía de Principios sobre la Protección de Confidentes del G20) pueden proporcionar asesoramiento a los responsables de la toma de decisiones en España para abordar estas cuestiones críticas.
- Finalmente, estas medidas pueden ser profundizadas y complementadas con un mandato renovado y una capacidad de mecanismos de control internos y externos para, en términos amplios, promover la integridad, aumentar la transparencia y combatir la corrupción, siguiendo el camino de países como Chile, Italia o Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. y C. Courtis (2000), «El acceso a la información como derecho», *Anuario de derecho a la comunicación*, vol. 1, núm. 1.

Baena Olabe, P. y Theodore Kahn (2012), «From information to participation: The potential of the technologies on accountability initiatives», *Institutions for Development Sector Technical Notes*, mayo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Baena Olabe, P. y Juan Cruz Vieyra (2011), «Access to information and targeted transparency policies», IDB-TN-321, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Centre for Law and Democracy and Access Info (2013), «RTI Rating Data Analysis Series: Overview of results and trends», septiembre, www.rti-rating.org/files/docs/Report.13.09.Overview%20of%20RTI%20Rating.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2013).

——— (n.d.), «Global right to information rating», www.rti-rating.org/reports.php (consultado el 21 de noviembre de 2013).

Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013), «Reforma de las administraciones públicas», informe entregado al Consejo de Ministros de España el 21 de junio de 2013, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid, www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.

Comisión Europea (2014), «Annex: Spain to the EU Anti-Corruption Report», COM(2014) 38 final, Unión Europea, Bruselas, disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_en.pdf.

——— (2013), «Public opinion in the European Union: First results», Standard Eurobarometer 79, primavera de 2013, Unión Europea, Bruselas, julio, disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2013).

Departamento de Justicia de Estados Unidos (2013), «Summary of annual FOIA reports for fiscal year 2012», Office of Information Policy, Washington D.C., disponible en: www.justice.gov .

Fung, A., M. Graham y D. Weil (2007), *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Gobierno de México (2012), «Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental», *Diario Oficial de la Federación*, Mexico, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2013).

Gobierno de España (2013), «Democratic Regeneration Plan», www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica (consultado el 7 de mayo de 2014).

Linders, D., S. Copeland Wilson y J. Carlo Bertot (2012), «Open government as a vehicle for government transformation», en: Weerakkody, V. y C. Reddick (eds.), *Public Sector Transformation through EGovernment: Experiences from Europe and North America*, Routledge, Nueva York.

Metroscopia (2013), Barómetro de Confianza Institucional.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012), Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Gobierno de España, Madrid, www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/Ley_Estabilidad_Resumen.aspx.

OCDE (próxima publicación), OECD Policy Forum «Restoring Trust in Government: Addressing Risks of Influence in Public Decision Making», Summary of Discussions, OECD publishing, París.

——— (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

——— (2013b), «Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policy making», GOV/PGC(2013)2, OECD Publishing, París.

——— (2013c), «Ministerial Council Statement», Meeting of the Council at Ministerial Level, 29-30 de mayo de 2013, C/MIN(2013)16/FINAL, OECD Publishing, París.

——— (2013d), «Trust in government: Evidence, policies and decision making: A forward looking agenda», C(2013)51, OECD Publishing, París.

——— (2012e), Survey on Conflict of Interest, OECD Publishing, París.

——— (2011), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

——— (2010a), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en.

——— (2010b), «The right to open public administrations in Europe: Emerging legal standards», *SIGMA Papers*, núm. 46, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zfqt27-en

——— (2009a), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

——— (2009b), «Indicators of regulatory management systems: 2009 report», OECD Publishing, París.

——— (2009c), *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264073371-en.

——— (2009d), «Revolving doors: Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis», GOV/PGC/ETH(2009)2/REV1, OECD Publishing, París.

OEA (2010), «Model Inter-American Law on Access to Public Information», Organización de los Estados Americanos, disponible en: www.oas.org/en/sla/dil/docs/access_to_information_Text_edited_DDI.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2013).

Stiglitz, J. (1999), «On liberty, the right to know, and public disclosure: The role of transparency in public life», Oxford Amnesty Conference, Oxford University, Reino Unido, 27 de junio.

Transparencia Internacional, Global Corruption Barometer 2013, disponible en: www.transparency.org/gcb2013/results (consultado el 21 de noviembre de 2013).

World Economic Forum (2012), *The Global Competitiveness Report 2012-2013: Full Data Edition*, World Economic Forum, Ginebra, disponible en: www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2013).

——— (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum, Ginebra, disponible en: www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf (consultado el 21 de noviembre de 2013).

CAPÍTULO 8
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EN GOBERNANZA EN ESPAÑA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Este capítulo evalúa las diferentes dimensiones de la reforma de la CORA a la luz de los principios y valores de Buen Gobierno de la OCDE, así como de las lecciones aprendidas. Explica el marco de responsabilidad dentro del paquete de reformas de la CORA, que oscila entre la auditoría y la evaluación para la inspección. También evalúa el control interno y externo y la política de desempeño tomando ejemplo de diferentes órganos de control. Este capítulo describe los diferentes esfuerzos y desafíos para una aproximación del conjunto del Gobierno durante la fase de implementación para evaluar la consistencia y la coherencia de las reformas. También aborda los factores que influyen en la eficiencia y el delicado equilibrio entre costes y calidad en la provisión de servicios. El liderazgo institucional, las instituciones centrales de gobierno y la movilización de los agentes también son evaluados. Finalmente, el capítulo analiza la sostenibilidad a la luz de la planificación, visión a largo plazo, flexibilidad en relación con el contexto en evolución y una utilización estratégica de los recursos humanos.

La reforma de la CORA aborda diferentes elementos de la gobernanza para lograr una Administración pública efectiva y dinámica. La mejor regulación, la gestión de recursos humanos (GRH), las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la transparencia y el gobierno multinivel, por ejemplo, suponen todos los elementos necesarios para la administración pública que prevé valor a cambio de dinero. El conjunto de esos elementos puede implicar mucho más que la suma de las partes, cuando las sinergias entre ellos sean identificadas y explotadas y cuando sean vinculadas a un enfoque de gobierno estratégico. De otra parte, el proceso de reforma administrativa tiene que ser considerado cuidadosamente en conexión con los cambios a corto plazo (modificaciones legales e institucionales incluidas en el paquete de reformas) y los mecanismos a largo plazo que asegurarán la sostenibilidad y la mejora del gobierno. España tiene una oportunidad única para pasar de una reforma administrativa *ad hoc* a una continua mejora si

existe una conexión exitosa entre la reforma a corto plazo y la sostenibilidad a largo plazo.

Esta evaluación cubrirá el proceso de la CORA, así como los diferentes marcos públicos de gobierno en España que están sujetos a reformas más allá del proceso de la CORA. En este capítulo, las diferentes dimensiones de la reforma de la CORA serán evaluadas a la luz de los principios y valores de buen gobierno de la OCDE, así como de las lecciones aprendidas de las recientes experiencias internacionales de reformas administrativas.

Las siguientes dimensiones del proceso de reforma serán analizadas: responsabilidad, consistencia, eficiencia, viabilidad y sostenibilidad. Este capítulo abordará las fortalezas, debilidades y riesgos, y concluirá proporcionando recomendaciones para mejoras hipotéticas. Enfatizará conexiones horizontales entre las diferentes prioridades políticas abordadas por la CORA. Con la finalidad de organizar el trabajo de la CORA en paralelo a la estructura del informe, las reformas han sido clasificadas por áreas específicas (por ejemplo, simplificación administrativa, gestión institucional, provisión de servicios y servicios compartidos, y duplicidades administrativas). Sin embargo, las sinergias deben ser identificadas y explotadas al objeto de maximizar su impacto, asegurar la sostenibilidad e implementar los principios sobre el buen gobierno descritos anteriormente.

En algunos casos, los vínculos son evidentes, por ejemplo, en relación con las sinergias entre la gestión de TIC y el uso de esas herramientas para el propósito de la simplificación administrativa. En otros, la conexión no resulta tan evidente, por ejemplo, sobre cómo usar la gestión del desempeño para implementar una política estratégica de GRH. La reforma solo tiene pleno sentido si es entendida en el contexto del sistema de gobierno, donde los ajustes en un apartado tienen su impacto en el desempeño del conjunto del gobierno. Para ello, las sinergias legales y teóricas expresadas en los documentos no son suficientes: deben operar en la práctica, lo que supone una secuenciación, coordinación y motivación de los actores clave. Por esa razón, el siguiente análisis prestará atención particular a la implementación de desafíos.

FORTALECIENDO LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

La rendición de cuentas puede ser definida como la habilidad y la disposición del gobierno a mostrar qué grado de extensión y consistencia tienen sus acciones y decisiones según sus objetivos definidos. En este sentido, la reforma de la CORA tiene elementos muy positivos, ya que establece un número específico de objetivos, bien documentados, incluyendo un calendario de implementación y cuantificación de resultados (Comisión para la Reforma de la Administración Pública, 2013: 11). También define un mecanismo de implementación, monito-

rización e información (la Oficina para la Ejecución de la Reforma Administrativa, OPERA), algo que se realiza a un elevado nivel, puesto que el director de OPERA pertenece e informa al principal órgano de coordinación de la administración española, la Comisión General de Secretarías y Subsecretarías de Estado (CGSES).

El Real Decreto que estableció la OPERA proporciona un mandato para asesorar y seguir la implementación de las reformas de la CORA, pero no incluye un enfoque acerca de la evaluación del impacto. A la luz de ello, pareciera que la OPERA es más un instrumento de control administrativo que un mecanismo de evaluación sustantiva y periódica. Sin embargo, el liderazgo de la OPERA ha implementado un enfoque mucho más comprehensivo que el indicado en su mandato, por ejemplo, sosteniendo un continuo diálogo con los ministros y, más recientemente, con las CC. AA. para apoyar las agendas de reforma y documentar sus avances. Todavía, el mandato de la OPERA puede ser modificado para concentrar su actividad en los impactos de las reformas (resultados), mientras se evalúa el cumplimento de las medidas (resultados/salidas).

Además, las «fichas» proporcionadas por el Gobierno español para describir las iniciativas contenidas en el informe de la CORA proporcionan criterios para evaluar el grado de éxito, así como los tiempos y la estimación del impacto económico (véase el cuadro 8.5 para mayor detalle), que serán útiles para la rendición de cuentas de todos aquellos responsables.[1] Para asegurar la sostenibilidad del esfuerzo de la reforma y para movilizar un apoyo continuo para la CORA, es esencial que se proporcione evidencia sobre el impacto de sus medidas a través del desarrollo de ejercicios de evaluación profunda en algunas áreas decisivas de la CORA.

Este es precisamente unos de los mayores desafíos de la OPERA: evaluar sistemática y periódicamente los alcances y asesorar sobre los resultados de las políticas, determinando si los objetivos más amplios del paquete de reformas de la CORA están siendo alcanzados. Para ello, el Gobierno español necesitará una estrategia de visión a largo plazo que vaya más allá de la reacción respecto a la actual crisis. Además, la evaluación del desempeño necesita ser integrada, por ejemplo, dentro de la GRH y de las políticas presupuestarias para que la administración identifique las desviaciones y las corrija.

Implantando la evaluación en la Administración Pública española

Más allá del proceso de la CORA, la responsabilidad está reforzada en el paquete de reformas de gobierno. Por ejemplo, la creación de una Central de

[1] Para la elaboración de este informe, la OCDE ha recibido solo las fichas de las medidas de carácter transversal y las de la Subcomisión en Duplicidades Administrativas.

Información sobre la Actividad Económica y Financiera en las diferentes administraciones públicas, el establecimiento de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF) y de la Ley de Control de la Deuda Comercial del Sector Público buscan incrementar la responsabilidad de las administraciones públicas. Mientras que esas y otras iniciativas ilustran la intención de la administración de proporcionar elementos que vinculen las entradas financieras y las salidas de política pública, existe una oportunidad para reforzar la cultura de la evaluación, mejorar los mecanismos de control administrativo y empoderar a los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, que son componentes necesarios para la responsabilidad de las instituciones.

Mientras que la principal capacidad de guiar el desempeño en España reside en sus auditorías internas y externas, las instituciones de control y la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios (AEVAL) se involucran en recoger y diseminar asesoramiento sobre el desempeño e información acerca de la evaluación a menor escala que en otros países de la OCDE. Su uso de la elaboración del presupuesto del desempeño, por ejemplo, está por debajo de la media de la OCDE (figura 8.1).

Cuadro 8.1
Auditoría, evaluación e inspección en el contexto del marco de control español

Conceptos como la auditoría, la evaluación y la inspección, entre otros, son comúnmente usados por los profesionales en todo el mundo. Sin embargo, estas actividades no siempre están bien definidas y las fronteras entre las mismas son frecuentemente difusas.

Auditoría

Internacionalmente, las Normas Internacionales de Auditoría (ISA), emitidas por la Federación Internacional de Contables (IFAC) a través del Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento (IAASB), están ampliamente aceptadas para la auditoría financiera.

En España, la auditoría pública se define en la Ley General Presupuestaria 47/2003 como una función consistente en la verificación sistemática y *ex post* de la actividad económica y financiera del sector público, a través de la aplicación de procesos de revisión selectiva descritos en los estándares y en las instrucciones relevantes. La auditoría pública presenta las siguientes tipologías:

- Auditoría financiera o de regularidad contable, a través de la revisión de la información y documentación contable, para verificar su adecuación a la normativa contable y, en su caso, presupuestaria.

- Auditoría de legalidad o cumplimiento: como control de legalidad tiene por objeto verificar que la gestión presupuestaria, las actividades y procedimientos de la gestión económica-financiera se dictan adecuándose a la legislación vigente.
- Auditoría del desempeño u operativa: consiste en el examen o revisión sistemática de las operaciones y los procedimientos de una organización, programa, función o actividad pública, para proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económica-financiera y su adhesión a los principios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos, detectando deficiencias y proponiendo recomendaciones y acciones correctivas.

Evaluación

La evaluación de políticas públicas proporciona retroalimentación sobre la eficiencia, eficacia y el desempeño de las políticas públicas. También contribuye a la rendición de cuentas a los ciudadanos y al Parlamento por parte de los gobiernos, que son cada vez más responsables de la implementación de las políticas públicas.

En el contexto español, y dejando de lado las auditorías sobre el desempeño antes definidas, los estatutos de la AEVAL definen los siguientes objetivos:

- Evaluar y analizar las políticas y los programas públicos.
- Promover la cultura de la evaluación y de la calidad de la provisión de servicios públicos, impulsando su aplicación en la gestión pública.
- Proporcionar metodologías y colaborar en la implementación de los sistemas de información y los indicadores del desempeño útiles para la evaluación de la gestión de la calidad.

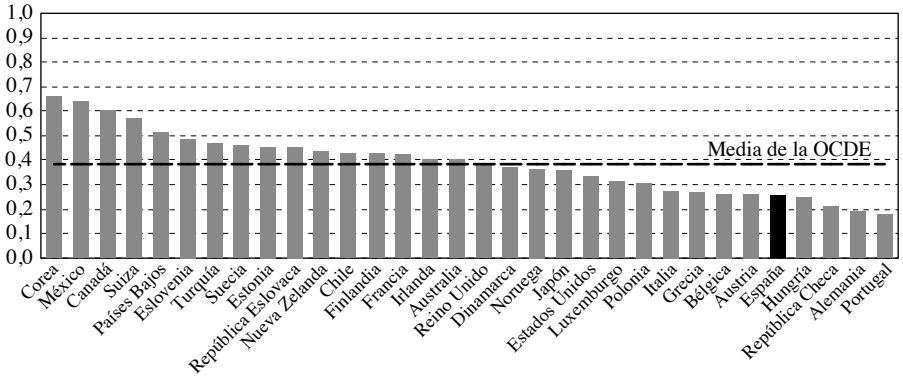
Inspección general

Además de las diferentes instituciones internas y externas de auditoría, la inspección general también existe en España, al igual que en otros países como Francia, organizada en los ministerios.

Los principales objetivos de la inspección general son:

- Revisión e inspección de los servicios, entidades y otros órganos del ministerio.
- Desarrollo de sistemas de información e indicadores para la evaluación permanente de la efectividad y del valor de la inversión monetaria para los servicios públicos relacionados.
- Hacer propuestas y recomendaciones para mejorar la organización y la gestión, las acciones de coordinación y unificar los criterios, por ejemplo la simplificación de los procesos administrativos, la reducción de las cargas y los costes.
- Promover, coordinar y hacer un seguimiento de la calidad de los servicios públicos, controlando los catálogos de servicios y coordinando las acciones para facilitar el acceso electrónico a los mismos.

Figura 8.1
Utilización del presupuesto por resultados por parte de los Gobiernos centrales, 2011



Notas: Datos no disponibles para Islandia e Israel. Para Austria, la información sobre el desempeño no ha sido todavía utilizada para las negociaciones presupuestarias sino durante la implementación del presupuesto para mejorar su eficiencia. Para los miembros de la OCDE y de la UE, los resultados excluyen cualquier financiación de la UE.

Fuente: OCDE (2011), 2011 OECD Survey on Performance Budgeting, OECD, París.

Existen órganos de control interno (CI) en España en los tres niveles de Gobierno:

- La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) ejercita un control interno sobre la gestión económica y financiera del Estado español. Ello incluye al Gobierno central, los órganos autónomos dependientes de la Administración central, las entidades estatales de derecho público, las empresas públicas y las restantes entidades pertenecientes al sector público. Como en la mayor parte de los países, los órganos de control interno se incluyen orgánicamente dentro de las estructuras del ministerio o de la agencia que son objeto de control. Entre sus funciones cabe destacar verificar el cumplimiento de la legalidad, el adecuado registro y la contabilidad de las transacciones y su reflejo en las cuentas de las entidades, la evaluación de la actividad económico-financiera, el seguimiento de los procesos asegurándose que se adecuan a los principios de buena gestión financiera establecidos, entre otros en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley General de Subvenciones y la legislación europea.
- En las 17 CC. AA. y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, la intervención de la C. A. ejercita un control interno sobre la gestión económico-financiera del sector público; se trata del órgano superior de control interno y responsabilidad pública para la gestión del sector público regional.

Dicho control se ejercita a través de los controles financieros permanentes y de las auditorías públicas. Adicionalmente, se ejercita un control financiero sobre las subvenciones financiadas con fondos europeos, además de las actividades financiadas por los recursos tributarios y propios.

- Los interventores locales ejercitan las funciones de control interno sobre la gestión económica y financiera de los municipios, sus órganos autónomos y restantes entidades pertenecientes a las corporaciones locales. Ejercitan el control financiero para verificar las operaciones económicas y financieras del sector público local. El control financiero y las auditorías son realizadas de acuerdo con los estándares de auditoría del sector público. Los informes, junto con las alegaciones del órgano auditado, son enviados al pleno de la corporación para su consideración.

El control interno es ejercido con plena independencia respecto de las entidades cuya gestión esté siendo controlada. Los funcionarios de CI adheridos a las entidades que son controladas siguen las instrucciones de la IGAE. El CI se ejercita de manera desconcentrada; a través de la IGAE y de sus delegados (dentro del Ministerio de Defensa y Seguridad Social, el control es ejercitado respectivamente por la Intervención General del Ministerio de Defensa y la Intervención General de la Seguridad Social –que dependen funcionalmente de la IGAE–). El CI es ejercitado central y subestatalmente:

- *Ex ante*, controlando, antes de su aprobación, las actividades económico-financieras que den lugar al reconocimiento de derechos, la realización de gastos, ingresos, pagos que se deriven de los mismos, e inversiones, o la aplicación general de fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones legales aplicables a cada caso. El control *ex ante* es por ello preventivo, tiene lugar antes de la adopción de las actividades económico-financieras como los contratos, subvenciones, convenios y pagos de nóminas, entre otros. Puede ser ejercido de forma limitada, examinando algunos aspectos clave de las actividades económicas y financieras, o de forma plena, examinando toda la documentación ligada a los actos económico-financieros.
- *Ex post*, que tiene por objeto verificar de una forma continua la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público, comprobando el cumplimiento de la normativa aplicable y que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero. La IGAE realiza auditorías públicas, que pueden tener varias modalidades, incluidas las auditorías anuales de regularidad de cuentas (revisando la información contable para verificar su relevancia respecto a los estándares contables), auditorías de cumplimiento (que verifican la legalidad entre otros de la gestión del presupuesto, las licitaciones, las nóminas, los ingresos y la gestión de subvenciones) y las auditorías del desempeño (examinando las operaciones y los procesos para evaluar la racionalidad financiera y eco-

nómica y la adecuación a los principios de buena gestión financiera como instrumentos para detectar las deficiencias y hacer recomendaciones para su corrección).

Los principales resultados de las auditorías son resumidos en el informe anual. Cuando se detectan infracciones derivadas de corrupción o fraude, se envía un informe especial al ministro de Hacienda y Administración Pública, y también a la entidad controlada. La información proporcionada por el control interno facilita la toma de decisiones por los gestores públicos, al incorporarse las propuestas de mejora de las técnicas y procedimientos de gestión económico-financiera o al solventar deficiencias u obsolescencias detectadas en una organización, programa o actividad pública derivadas de las recomendaciones emitidas. Existen mecanismos de colaboración entre la IGAE, los interventores de las CC. AA. y los interventores locales. Debe subrayarse que la IGAE promueve la conclusión de acuerdos, convenios y otros instrumentos de coordinación y cooperación para ejercitar las funciones contables y de control, como en guías metodológicas de fiscalización y control o en sistemas informáticos. Esta coordinación debe ser todavía más expandida y reforzada.

Además, la Inspección General de Servicios (IGS) es responsable de la inspección y la coordinación de todas las entidades adheridas a un ministerio, tanto central como territorial; desarrollando sistemas de información e indicadores para la evaluación permanente de la eficacia y la eficiencia de los servicios; proponiendo mejoras en la provisión de servicios, economías de gestión, procesos de decisión sobre la implementación oportuna de los programas de cara a la simplificación de los procedimientos administrativos, reducción de las cargas administrativas y de los costes de gestión; y el mantenimiento de la información contenida en el Sistema de Gestión de la Información. La IGS promueve una política de coordinación para mejorar la calidad de los servicios públicos, junto con sistemas para la evaluación de la calidad, seguimiento del cumplimiento de las cartas de los servicios, coordinación de las acciones con el objetivo de mejorar la información a los ciudadanos y el desarrollo de acciones específicas al objeto de verificar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos al acceso a la administración electrónica. La IGS emite informes anuales sobre estas cuestiones.

Las principales fortalezas de los procesos CI en España incluyen el mapa de riesgos que encuadran la planificación y el seguimiento de las recomendaciones incluidas en los controles financieros previos, para verificar que ha existido una retroalimentación y que se han incorporado las propuestas de mejora o solventado las deficiencias u obsolescencias detectadas en una organización, programa, actividad o política pública. Anualmente se elabora un plan de control financiero y auditoría en función de un mapa de riesgos en el que se especifican las áreas más propensas a la ineficacia, la ineficiencia y el potencial fraude, así como el seguimiento de las recomendaciones puestas de manifiesto en informes de control financiero emitidos con anterioridad. Estos procesos permiten la provisión de información para la toma de decisiones y la retroalimentación, al incorporar-

se las propuestas de mejora de las técnicas y procedimientos de gestión económico-financiera y resolviendo las deficiencias y las obsolescencias detectadas en una entidad por medio del proceso de auditoría. Las instituciones de CI incrementan su transparencia *vis-à-vis* los agentes y los ciudadanos mediante la divulgación y publicidad de sus informes. La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) recomienda una adecuada política de divulgación y comunicación, por ejemplo a través de la publicación de informes anuales sobre la página web de la institución, algo que realizan las instituciones de CI españolas.

El órgano de control externo español es el Tribunal de Cuentas. Existen también órganos de control externo en el ámbito de las CC. AA. (OCEX).

- El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica y financiera del conjunto del sector público español. Tiene jurisdicción sobre todo el país. El Tribunal de Cuentas ejercita sus funciones con completa independencia. Es reconocido por sus fortalezas en la divulgación y publicidad de sus informes de manera transparente, tanto electrónicamente a través de su página web como en papel. Su mandato deriva del Parlamento y la Constitución, e incluye:
  - Una función supervisora permanente que asegura que las actividades económicas y financieras del sector público cumplen los principios y los procedimientos de legalidad, eficiencia y economía en relación con la implementación del presupuesto nacional. Los resultados de dicha función se reflejan en los informes, mociones y cartas dirigidas al Parlamento a través de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, y se publican en el *Boletín Oficial del Estado*. Cuando la actividad auditada se refiere a una C. A., el informe se envía adicionalmente a la asamblea legislativa de dicha comunidad. En los referidos informes se hacen constar las infracciones, abusos o prácticas irregulares observadas, indicando la responsabilidad incurrida y las medidas para exigirla. Además, propone las medidas para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público.
  - La función jurisdiccional consiste en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren quienes son responsables de la gestión de bienes, fondos o efectos públicos. Las resoluciones que dictan los órganos de la jurisdicción contable son susceptibles de recurso ante el Tribunal Supremo.
- En relación con los órganos de auditoría externa, la independencia, principio básico para valorar el papel de los órganos de control en la lucha contra la corrupción, debe ser reforzada, tal y como señala la INTOSAI. Por ejemplo, los nueve años de mandato de los consejeros podrían ser no renovables, siguiendo el ejemplo de la AIRF, y la cualificación profesional de los mismos debería ser más específica y adecuada a los objetivos y funciones desempeñados por el Tribunal, es decir, no tan amplia y genérica como

se exige en la legislación vigente. Además, es conveniente reducir el desfase temporal de los controles, retraso en la ejecución de los mismos y en la publicación de los informes, racionalizando así los procesos y fijando nuevas fechas límite.

- El ejercicio de los OCEX, en sus respectivos territorios, control externo de la gestión económica y financiera de las entidades del sector público regional y local, en cumplimiento de las provisiones de sus respectivos estatutos de autonomía. Actualmente, 13 de las 17 CC. AA. tienen un órgano externo de control.

La relación entre los órganos de control externos se basa en los acuerdos de colaboración que garantizan el intercambio de información entre el Tribunal de Cuentas y el OCEX y la coordinación de la actividad para asegurar una mayor eficiencia de los resultados y evitar duplicidades en los procesos de auditoría. A pesar de esos esfuerzos, sin embargo, la CORA hace notar la existencia de numerosos OCEX que acreditan un reducido desempeño respecto a los recursos que tienen asignados, una falta de uniformidad en cuanto a estructuras administrativas y en la composición y los resultados de las funciones de auditoría externa. Además, cuatro CC. AA. no cuentan con OCEX, lo que no ha tenido un impacto adverso sobre el propio control de las cuentas públicas de esas comunidades por parte del Tribunal de Cuentas. La CORA hizo notar, por ello, que la duplicidad y la ineficiencia administrativa existe –lo que indudablemente lleva a un gasto de recursos públicos desde que el Tribunal de Cuentas puede también auditar las cuentas de aquellas CC. AA. que tienen OCEX–. La CORA, por tal motivo, recomienda la supresión de los OCEX a discreción de las CC. AA. También recomienda el fortalecimiento del Tribunal de Cuentas para desarrollar las funciones de los OCEX a escala local a través de la creación de secciones regionales del Tribunal.

La institución dentro de la administración española que se centra en evaluar las políticas desarrolladas es la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). En funcionamiento desde enero de 2007, su cometido es el de promover y dirigir evaluaciones y análisis de impacto de las políticas públicas y de los programas del Gobierno de España, así como su gestión de servicios de calidad, mientras promueve el uso racional de recursos y la rendición de cuentas a los ciudadanos. Las principales competencias de la agencia son:

- Promover la cultura de la evaluación y mejorar la calidad de los servicios e impulsar su práctica de gestión pública, como se define en el mandato aprobado por la dirección.
- Desarrollar y proponer metodologías, dirigiendo acreditaciones y certificaciones, y promoviendo la implementación de sistemas de información e indicadores para la evaluación y la gestión de la calidad.
- Desarrollar evaluaciones y análisis de políticas públicas y programas a petición de una entidad de la administración pública (ello ha ocurrido una vez desde 2007 por parte de la Secretaría de Estado de Inmigración).

- Analizar el propósito de implementar las provisiones de la Ley de Agencias Estatales, las acciones seguidas por estas agencias estatales y su compromiso para la mejora de la calidad de los servicios provistos a los ciudadanos.

Sus competencias se basan en los principios rectores de la independencia de juicio, transparencia y autonomía de responsabilidad, su participación en los acuerdos interinstitucionales a través de una cooperación activa, su enfoque en la calidad y la mejora continua, su ética profesional y la responsabilidad pública. Sistemáticamente, se promueve la publicidad, divulgación y transparencia de la información a través de la página web de la AEVAL.

El Plan de Trabajo de la Agencia para 2013 incluye el desarrollo de un Manual sobre Racionalización y Eliminación de Duplicidades con el ánimo de identificar ineficiencias administrativas y redundancias, en línea con los objetivos de la CORA.

Esta agencia se enfrenta a desafíos significativos, lo cual podría reflejarse en lo que muchos funcionarios identifican como una carencia en el conjunto de la administración de una cultura de la evaluación por desempeño basada en los resultados en la administración pública.[2] Los retos de la agencia están relacionados con unos recursos limitados y con un nivel de influencia institucional que parece restringido a pesar de su habilidad para «pegar por encima de su peso»: la calidad de sus resultados parece estar altamente valorada por participantes claves del CdG, incluyendo a la Presidencia y más recientemente por la propia CORA (la AEVAL produjo documentos clave que fueron usados por la CORA para argumentar partes de su informe y la CORA ordenó a la agencia una de sus más importantes tareas de evaluación).

Notablemente, el Real Decreto 1418/2006, que aprobaba el estatuto de la AEVAL, otorgó competencia a la agencia para «informar sobre las evaluaciones de impacto regulatorio, cuando se estipulase como aplicable en la legislación, pero la agencia no recibió nunca la competencia general para informar del impacto regulatorio de los proyectos de ley en sí mismos. Perdió, por tanto, su mandato para evaluar impactos regulatorios específicos, lo que fue asignado a la Dirección General de Modernización de la Presidencia en 2009. La CORA analizó la posibilidad de designar a la AEVAL para abordar nuevas y más importantes responsabilidades, pero cualquier extensión de su mandato habría tenido que verse acompañada de nuevos recursos que no estaban disponibles a corto plazo. En su lugar, la CORA encontró que la Inspección General de Servicios tenía los recursos y la experiencia requerida para asumir esa ampliación de competencias.

Se podría razonablemente debatir si la evaluación del desempeño independiente de la administración podría ser mejor desarrollada por la IGS (centrada

[2] Esta cuestión fue abordada por diversos funcionarios y académicos durante la tercera misión de la OCDE en Madrid, entre el 15 y el 18 de octubre de 2013.

por definición en la evaluación de la calidad de los programas desarrollados por los ministerios sobre sectores específicos) o por la AEVAL (una agencia fuera del alcance del conjunto del enfoque de la Administración). Dicho esto, dada su excelente reputación, confirmada por la confianza expresada por la CORA en la utilidad de la agencia, la AEVAL podría, como mínimo, ser requerida para asegurar que las entidades claves de la Administración española colaboran con ella y producen una información significativa sobre el desempeño cualitativo y cuantitativo, vinculado a la persecución de resultados estratégicos integrados en el conjunto de los resultados de la Administración, dentro de una base sostenible.

Mientras que la evaluación del desempeño administrativo y financiero a corto plazo contra las propias reglas contables no solo es aceptada sino impuesta a través de varias leyes y regulaciones, la noción de evaluar el desempeño más allá de los objetivos estratégicos del conjunto de la administración a largo plazo no parece enmarcar las prácticas de la evaluación del desempeño en la administración pública española. Este aislamiento de la agencia y su limitada influencia parecen ilustrar una cuestión, también subrayada en el capítulo 3, en la discusión sobre la racionalización institucional.

El escenario institucional del conjunto de la evaluación del desempeño de la administración española aparece por tanto limitado a las funciones de auditoría y control y a la evaluación del desarrollo de las políticas como función de los resultados de la provisión de servicios. Además está fragmentado en compartimentos. Las instituciones auditoras, aunque funcionan bien, deben promover una mayor colaboración a través de un modelo único de auditoría. Como subrayó el Tribunal de Cuentas Europeo (Opinión núm. 2/2004 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre el Modelo de Auditoria Única), una insuficiente coordinación incrementa la posibilidad de que diferentes funciones de control desarrollen idéntico trabajo, resultando un esfuerzo baldío, una carga extra para el auditado y una pobre imagen. El modelo único de auditoría pretende evitar la redundancia de controles desconectados que llevan a situaciones como el caso de la gestión de los subsidios agrícolas de la UE, donde se encontraron irregularidades que habían sido parcialmente observadas por diferentes órganos de supervisión, pero respecto a los cuales ninguno tenía toda la información necesaria para denunciarlos.

Además, esos controles institucionales adoptan un enfoque principalmente reactivo en la detección del fraude y la prevención basados en los tradicionales métodos adheridos a la legislación y la regulación. La auditoría y los procesos de control podrían moverse deliberadamente hacia los métodos del *value for money* vinculados a la elaboración del presupuesto nacional y regional por desempeño. Unido a lo anterior, la contribución de las instituciones auditadas para alcanzar los principios del buen gobierno como la participación, la calidad, la sostenibilidad o la responsabilidad ha sido subrayada por la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI). Las instituciones

pueden promover la cultura de la responsabilidad a través de sus auditorías, informes, recomendaciones y divulgación de buenas prácticas.

Como fue subrayado en capítulos anteriores, este tipo de evaluación integrada necesita ser más profundamente adherida al proceso de toma de decisiones en España, en términos de evaluación del desempeño tanto del conjunto de la Administración como de la contribución de los empleados públicos al mismo. El desarrollo y la aplicación de un marco integrado de evaluación de la política del desempeño y de la GRH del conjunto de la Administración que mide el impacto de los resultados a corto, medio y largo plazos necesitan ser coordinados más efectivamente a través del liderazgo institucional del Centro de Gobierno (CDG). Este enfoque puede fortalecer el principio de responsabilidad que apuntala el buen gobierno, ya que ello subrayaría tanto en términos cualitativos como cuantitativos la relación entre los recursos y los resultados, y permitiría que esta información fuese difundida ampliamente dentro y fuera del Gobierno. La reacción de los ciudadanos y de los actores a esta información del desempeño puede influir en el desarrollo futuras políticas estratégicas. En este sentido, resulta clave asegurar que el impacto de las reformas puede ser evaluado *vis-à-vis* en relación con los objetivos declarados. Mientras no exista «un modelo uniforme», el marco de evaluación del desempeño integrado puede considerar los siguientes criterios:

- Relevancia: ¿Es la política la mejor manera de tratar los asuntos y los problemas de la temática que cubre?
- Efectividad: ¿Hasta qué punto los objetivos declarados al inicio se han cumplido?
- Eficiencia: ¿Cómo puede la relación entre entradas (financieras, administrativas) y salidas ser examinada?
- Impacto: ¿Cuáles son los impactos, quiénes son los ganadores y los perdedores, incluyendo análisis sociales, sectoriales y regionales?
- Sostenibilidad: ¿Todavía la política sirve a los intereses originales y resulta adecuada a largo plazo?
- Evaluación en curso: cuando la monitorización y la evaluación son requeridas durante un periodo de tiempo continuo más que puntualmente para una evidencia concreta.

Tal y como se discutió previamente en este informe, existe la necesidad de desarrollar una cultura de la evaluación en la Administración española. De una parte, según la mayoría de los interlocutores, los informes de la AEVAL, aunque útiles, no alimentan el proceso de toma de decisiones, a pesar de la buena calidad de sus orientaciones estratégicas, que quedaba alineada con los estándares internacionales. La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno confirma esta situación. La ley vincula correctamente la divulgación proactiva de información y planificación institucional, al objeto de definir unos objetivos que deben ser regularmente evaluados (art. 6). Sin embargo, solo asigna a los Servicios de Inspección General la responsabilidad de evaluar la implementación

de esos planes y programas, pero no existen provisiones en relación con la evaluación del programa en sí mismo. Sería útil definir metodologías comunes y claros estándares de calidad en desarrollo de estas provisiones legales, en las que la AEVAL podría jugar un papel significativo en la línea de su mandato. Alternativamente, a largo plazo, el Gobierno de España puede fortalecer el mandato de la AEVAL y aportarle recursos para asegurar que la agencia pueda efectiva y eficientemente jugar el papel de evaluación del conjunto de la administración que le fue inicialmente asignado en su legislación de habilitación (y que continúa siendo simbolizado por el mismo título de la agencia).

Los órganos de control internos y externos actualmente desarrollan auditorías del desempeño u operativas regularmente. Sin embargo, esas auditorías no están orientadas a los resultados sino a los productos, buscando la eficiencia y la reducción de costes. Su aportación no está completamente adherida al proceso de toma de decisiones, que permanece desconectado de los resultados de las auditorías de desempeño. Por ello, el marco de auditorías del desempeño debe ser actualizado con un enfoque más centrado en los indicadores de resultados y mejor integrado dentro del proceso de toma de decisiones. Por estas razones, la evaluación del desempeño y los acuerdos de auditoría deben ser revisados y mejorados para incrementar el volumen, la relevancia y la oportunidad de los mismos. La IGAE, el Tribunal de Cuentas, la IGS y la AEVAL pueden ser capaces de desarrollar esta función, en tanto en cuanto ajuste sus métodos operativos, incremente su capacidad y adapte mejor en el futuro su estructura institucional, tal y como también se especifica en el capítulo 3. El hecho de que la subcomisión de Administración institucional de la CORA utilizase los informes del IGAE para mejorar sus propuestas representa la evidencia de cómo su trabajo y el de los otros órganos de control puede ser incorporado al proceso de toma de decisiones.

Además, el cuestionario distribuido por la OCDE en las CC. AA. demuestra la existencia de diversos esfuerzos por incorporar los métodos de evaluación y las prácticas al proceso de toma de decisiones a escala regional. Esto supone una dinámica positiva que debe ser promovida e incentivada. En 2012, el gobierno de las Islas Canarias aprobó una estrategia para modernizar y mejorar la provisión de servicios públicos (Estrategia para la Modernización y Mejora de los Servicios Públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias 2012-2014, PEMAC). Entre otros, la PEMAC busca mejorar la evaluación de política y programas públicos dentro de la implementación progresiva del Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM) desarrollado por la AEVAL. En Galicia, los formularios de recibo de la evaluación del desempeño continuo de los empleados públicos están bajo revisión. Los formularios suponen una parte integral del esfuerzo gallego por desarrollar e implementar el sistema de evaluación de la productividad y la eficiencia de las instituciones públicas. El Plan Catalán 2013-2016 de Gobierno ha desarrollado indicadores para medir el desempeño y el cumplimiento de las 355 acciones a implementar por el gobierno catalán. Los indicadores están disponibles para el público.

Una medida importante de la CORA aborda el refuerzo de las conferencias sectoriales, que debe encajar con una planificación común a mayor escala. Las conferencias sectoriales son plataformas ideales para los gobiernos autónomos y la Administración central para compartir sus prácticas y realizar avances en los métodos de evaluación. Las conferencias pueden facilitar la transferencia de buenas prácticas y promover la presión por pares y la competencia constructiva entre administraciones públicas (véase el capítulo 3).

Reconociendo la importancia de la gestión y la evaluación general del desempeño, la CORA hace un llamamiento para un nuevo énfasis en esta cuestión. Recomendó la implementación de sistemas de medición del desempeño, así como medidas que pretendían mejorar la eficiencia y la efectividad de la capacidad de control interna y externa de España. Las asunciones básicas de la CORA a este respecto son las que siguen:

- El uso de métodos de evaluación estandarizados, hechos a medida de las características de las diferentes actividades del sector público, resulta crucial para la gestión efectiva de los recursos disponibles, desde que facilita el logro de la efectividad, eficiencia, economía y calidad.
- El uso de estos métodos de evaluación se ha distribuido actualmente de manera errática a lo largo del sector público español. Muchas áreas de gobierno ya los utilizan, especialmente en departamentos muy grandes como las Autoridades Fiscales, el MINHAP o el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Este es también el caso de algunos servicios centrales que preparan planes de actividad anual con objetivos e indicadores para evaluar el cumplimiento.
- Sin embargo, para determinar la situación general, primero es necesario planificar las estructuras del gobierno e identificar las áreas que carecen de aquellos sistemas. Donde ya existen, su adaptabilidad al propósito debe ser verificada y, en los casos necesarios, adaptada.
- Los requisitos establecidos por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno para establecer objetivos e indicadores permitirán un seguimiento permanente del desempeño de la Administración pública y facilitarán la evaluación continua.

La intención general de la CORA es, en sus propias palabras, «avanzar hacia una mayor homogeneidad en la evaluación de sistemas e indicadores utilizados en el sector público, a la vez que mantener su idoneidad para los objetivos específicos de cada unidad. El diseño de un sistema de control para la gestión organizativa debe ser consistente con estas estrategia y estructura, para asegurar que las acciones y los resultados de las decisiones sean relevantes y consistentes con la organización de los objetivos». La CORA argumenta que:

- Para los órganos públicos, dichos mecanismos de control y seguimiento pueden incorporar indicadores de gestión. Para establecer un sistema de indicadores de gestión con información del grado de cumplimiento

de los objetivos es esencial saber si la organización está actuando correctamente o si debe ser promovida alguna acción para corregir las discrepancias.

- Sin indicadores del desempeño que proporcionen una información sistemática de los resultados logrados, no es previsible determinar o evaluar, con ningún grado de seguridad, los niveles de efectividad, eficiencia y calidad de la organización. La introducción de tales indicadores forma parte del cambio de valores aplicado dentro de los sistemas del Gobierno y contribuye a una mayor transparencia en la Administración pública.
- Los indicadores de gestión proporcionan tanto información cuantitativa como cualitativa sobre la actuación de la organización, identifican cualquier desviación de las dinámicas operativas requeridas y permiten tomar medidas correctivas a tiempo. La buena utilización de esos indicadores resulta crucial para la gestión óptima de los recursos organizativos.
- Estos sistemas están centrados en el análisis y el uso de información relativa a la gestión y al desempeño del servicio al objeto de que la organización pueda realizar modificaciones procesales o substantivas necesaria para mejorar la gestión de la calidad y la eficiencia, facilitando por tanto el proceso de toma de decisiones y permitiendo el efectivo cumplimiento de los programas establecidos en cada departamento.

De hecho, las medidas de la CORA pueden constituir una importante oportunidad para que el Gobierno mejore sus prácticas actuales y adopte un enfoque global basado en resultados para evaluar el desempeño del sector público en relación con el logro de resultados estratégicos duraderos para el país, sus ciudadanos y sus empresas. Esta sección proporciona dos ejemplos-país del citado enfoque: Canadá y Colombia.

Un ejemplo interesante de una política comprehensiva e integrada del conjunto de la Administración y herramienta de gestión del desempeño presupuestario es SINERGIA, del Gobierno de Colombia (cuadro 8.2).

El Marco de Gestión de la Contabilidad de Canadá (MAF, por sus siglas en inglés) demuestra la importancia de aplicar medidas comunes a lo largo de los departamentos y las agencias para desarrollar una perspectiva del conjunto de la administración dentro de un contexto federal descentralizado:

- En el contexto de un creciente énfasis en los resultados y la gestión del desempeño y una creciente delegación de las funciones de gestión a los departamentos, el Gobierno de Canadá ha desarrollado el MAF para asegurar la responsabilidad departamental en la gestión de resultados, incluidos los recursos humanos. El MAF está estructurado en torno a diez elementos clave que se definen colectivamente como «gestión» y que establecen expectativas de buena gestión de un departamento de una agencia. Establece indicadores y medidas claras que pueden ser utilizados para calibrar el desempeño a lo largo del tiempo y ayudar a los gestores, vice-

ministros y agencias centrales a asesorar sobre los progresos y reforzar la responsabilidad de la gestión de resultados.

- El MAF constituye una parte de los esfuerzos del Gobierno por dejar atrás las reglas prescriptivas las densas regulaciones centrales para centrarse en una monitorización basada en el riesgo y una responsabilidad en relación con los resultados. El Gobierno utiliza las evaluaciones anuales del MAF para identificar las fortalezas y las debilidades de la gestión en los departamentos individuales y en las agencias, y por último en el conjunto de la Administración. El proceso de evaluación lleva a un acuerdo conjunto sobre planes de acción específicos para la mejora de la gestión y, en última instancia, a informar públicamente sobre el estado de la gestión. La evaluación del MAF ahora también afecta a las valoraciones del desempeño de los viceministros.
- La plantilla que compone el MAF proporciona una estructura común de evaluación de GRH en departamentos y agencias. Establece una visión, expectativas e indicadores clave de desempeño vinculados al logro de los resultados estratégicos departamentales (que son parte de los objetivos estratégicos integrados el gobierno para el país), así como medidas asociadas para profundizar en la GRH. Se centra en la fuerza laboral clave, el lugar de trabajo, el liderazgo y los resultados de infraestructura de la GRH, además de medidas asociadas. Los indicadores clave de desempeño acerca de la «gestión de personas» proporcionan una sólida base sobre la que los gestores a todos los niveles, incluidos los viceministros y los profesionales de recursos humanos, pueden construir sus modelos de rendición de cuentas para la calidad de la GRH y evaluar su desempeño en la organización empresarial y los recursos humanos en función de los resultados estratégicos del departamento y del conjunto del Gobierno.

En España (como se exponía en el capítulo 3), esto sugiere que la OPERA podría tener el mandato de trabajar actualmente con el Ministerio de la Presidencia, el MINHAP, los órganos de control y auditoría (como la IGAE y el Tribunal de Cuentas), la AEVAL y la Inspección General de Servicios para hacer uso de herramientas de evaluación del desempeño procedentes de todo el Gobierno, como métodos para definir e implementar un marco comprehensivo e integrado del conjunto de la Administración que vincule gasto, desempeño del servicio civil y resultados de política pública junto con horizontes de planificación a corto, medio y largo plazo, y comunicarlo de manera transparente a través de información regular sobre cómo la actividad del Gobierno está logrando resultados estratégicos para España y sus ciudadanos.

Cuadro 8.2
SINERGIA en Colombia

Colombia ha desarrollado y redefinido un sistema comprehensivo de información para monitorizar y evaluar que el país alcance sus objetivos principales. Este sistema, inspirado en las experiencias internacionales como la Unidad de Provisión del Reino Unido y los «Tableros de la Casa Blanca» del gobierno de Estados Unidos, ha permitido que el país discuta sus prioridades e identifique sus retos más importantes. A través del mismo, Colombia ha integrado toda la información desde las diferentes entidades y sectores, el gobierno ha desarrollado tableros de fácil uso y semáforos para proporcionar información.

La Constitución colombiana requiere que todas las políticas públicas sean monitorizadas y evaluadas, y SINERGIA es el sistema nacional responsable para esas tareas. SINERGIA está liderada por la Dirección General de Evaluación de Políticas Públicas dentro del Departamento de Planificación Nacional y la presidencia de la República. SINERGIA debe ser implementada por todos los gobiernos subestatales, con el interés de alinear las intervenciones de política departamental y municipal y las agendas de inversión con las del Plan de Desarrollo Nacional (este componente de monitorización se denomina SINERGIA TERRITORIAL). SINERGIA mide el progreso y los objetivos de los proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Nacional a través de tres herramientas principales:

1. SISMEG (monitorización): Un conjunto de indicadores del desempeño que miden los resultados de la política según se identifican en el Plan Nacional de Desarrollo. El sistema está construido siguiendo una estructura piramidal con tres niveles principales: estratégico, sectorial y de gestión. Los indicadores estratégicos se encuentran arriba y están relacionados con los pilares principales del gobierno según se explicita en el Plan de Desarrollo Nacional. Son seguidos por el presidente y por el Consejo de Ministros. Los indicadores sectoriales describen objetivos sectoriales específicos y están monitorizados por el presidente y cada ministro en encuentros bilaterales dentro de cada ministerio. Finalmente, los indicadores de gestión son indicadores estándares medidos para todas las entidades para verificar su eficiencia institucional.
2. SISDEVAL (Sistema Nacional de Evaluaciones): Un sistema para evaluar los resultados de las principales políticas públicas y los programas implementados dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. Cada año, las políticas que serán evaluadas son elegidas por un comité de DNP y aprobadas por CONPES. Las políticas son evaluadas por reconocidas y experimentadas terceras partes (consultores) para garantizar la objetividad y la transparencia del proceso. Desde la creación del SISDEVAL, el número de evaluaciones ha incrementado significativamente, de una evaluación en 2003 a 32 evaluaciones en 2011.
3. Encuestas: Encuestas a escala nacional son llevadas a cabo periódicamente para comparar la percepción pública y los resultados del gobierno. Los resultados de las encuestas son públicos y pueden encontrarse en la página web de SISDEVAL. Las encuestas miden la percepción de la manera en la que el gobierno alcanza los objetivos establecidos.

Al inicio, SINERGIA se centró en la gestión del Gobierno central solamente; en 2004, su alcance fue ampliado para incluir el seguimiento de la gestión territorial y de las

entidades descentralizadas. Ahora proporciona información sobre el conjunto de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno en Colombia. Sin embargo, a escala territorial, la implementación de la gestión del desempeño permanece relativamente poco desarrollada. En 2009, las guías metodológicas fueron aprobadas centrándose en la gestión del desempeño a escala subestatal; una red de funcionarios regionales fue creada para fomentar el intercambio de buenas prácticas en el campo de la gestión del desempeño.

A través de SINERGIA, el seguimiento está disponible. La presidencia, el gobierno y los ciudadanos pueden seguir el desempeño del gobierno. Resulta un instrumento especial para la consolidación de la confianza en el gobierno.

Fuente: OCDE (2013), *Colombia: Implementing Good Governance,* OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en.

ASEGURAR LA CONSISTENCIA DEL PAQUETE DE REFORMAS

En el contexto de las reformas multidimensionales de las políticas, la consistencia puede ser definida como la coherencia entre las dimensiones individuales, evitando medidas contradictorias y objetivos conflictivos. Las 217 propuestas de reforma contenidas en el informe de la CORA son, de hecho, comprehensivas abordando los elementos necesarios para una dinámica y efectiva Administración pública: GRH, transparencia, finanzas públicas, Mejor Regulación, Gestión TIC y gobierno multinivel, entre otros. Sin embargo, lograr la coherencia y la consistencia en la implementación en el conjunto de la Administración de esas reformas resulta un desafío.

Una importante fortaleza de la CORA es su componente fundamentado en la evidencia, así como su análisis originario. Un diagnóstico de las administraciones públicas y la extensión de sus desequilibrios fueron imperativos para trazar soluciones para solventar los retos. Además, el análisis parece ser multidisciplinario, incorporando principalmente enfoques económicos y legales. Ello se relaciona con la experiencia movilizada para la elaboración del informe de la CORA, basado en la experiencia de unos profesionales de alto nivel (administradores profesionales) con muchos años de servicio para conformar su visión de la Administración.

Una fortaleza añadida es el enfoque consistente en disciplina fiscal. La falta de esa disciplina está en el origen de la actual crisis económica. Más allá del establecimiento de medidas para la ejecución del mandato de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las diferentes subcomisiones de la CORA trazaron iniciativas que llevarán a una más equilibrada vía del sector público, por ejemplo procesos de racionalización (Subcomisión de Simplificación Administrativa), eliminación de redundancias (Subcomisión de Duplicidades Administrativas), un nuevo sistema de procesos de licitación (Subcomisión de Provisión de Servicios y Servicios Compartidos) y un nuevo modelo

de gobernanza para la Administración central (Subcomisión de Administración Institucional). En este sentido, la consistencia de las propuestas es notable.

En términos de debilidades, parece que existen oportunidades para mejorar la coordinación política y la integración de las herramientas específicas a través de las administraciones públicas. El capítulo 3, por ejemplo, describe la existencia de ministerios y órganos como la AEAT y la Seguridad Social, en las que el uso de TIC ha mejorado significativamente tanto sus operaciones como sus interacciones con los ciudadanos. Sin embargo, sus experiencias no han sido llevadas a su máxima extensión para facilitar y fomentar la integración de TIC en otras instituciones. En ese sentido, la CORA va en la buena dirección estableciendo el CIO como mecanismo para beneficiarse de las lecciones aprendidas y adheridas al uso sistemático de TIC en las administraciones públicas.

La dispersión se ha percibido también en relación con la GRH durante la preparación de este informe. Antes del lanzamiento de la fase de implementación de la CORA, existieron diversas iniciativas en esta área centradas en mejorar la movilidad y la evaluación del desempeño, desarrolladas en el MINHAP. Los interlocutores informaron del riesgo de fragmentación, la falta de visibilidad y una participación insuficiente que podría poner en peligro la implementación de posturas divergentes y el interés competitivo de naturaleza burocrática entre los ministerios y los grupos profesionales. Sin embargo, la estrategia de implementación de la CORA parece ser efectiva a este respecto, ya que a inicios de 2014 determinaba que la acción del conjunto de la administración estaba siendo desarrollada para asegurar la implementación apropiada del conjunto de las iniciativas del MINHAP en este dominio. En capítulos anteriores se subrayó la existencia de fuentes significativas y de un profundo conocimiento administrativo, así como de experiencia en políticas públicas en la Administración española (como AEVAL o INAP). Las múltiples entrevistas durante el proceso de elaboración de este informe, y los cuestionarios recogidos de las CC. AA., claramente muestran que la administración española, tanto a escala central como autonómica, se beneficia de una pericia muy avanzada y de buenas prácticas. Las capacidades de los empleados públicos son indudablemente elevadas, y numerosas iniciativas de la modernización administrativa son innovadoras y alcanzan elevados estándares de la OCDE. Existe, sin embargo, un problema de conexión entre las diferentes iniciativas, transferencia de prácticas y comunicación, no solo entre los niveles de gobierno, sino también dentro de la Administración central. El legado de tradición burocrática y el impacto del sistema del servicio civil basado en los cuerpos administrativos están probablemente detrás de esta tendencia a la fragmentación. La implementación de la CORA debe ciertamente abordar este desafío y aumentar el número y el perfil de los agentes involucrados. Reforzar el papel estratégico de la OPERA como instrumento clave del Centro de Gobierno español puede contribuir muy significativamente a reforzar el liderazgo estratégico del sistema de gobernanza pública en España.

Aunque en principio no hay impedimentos fijados para el desarrollo simultáneo de cada medida de la CORA[3] según su propio esquema de implementación, la experiencia internacional sugiere que el apoyo político se debilita con el tiempo, buscándose la concentración de los recursos y del liderazgo político. La priorización sobre la implementación y la comunicación puede ayudar a apoyar la coherencia de la agenda de reformas y el cumplimiento de los objetivos claves. No existe una clara priorización, a pesar de la evidente diferencia de alcance de los impactos de las iniciativas (por ejemplo Ley de Garantía de la Unidad de Mercado *vis-à-vis* licencias de pesca). Señalar las prioridades resulta importante para que las administraciones públicas se movilicen en torno a aquellas reformas de mayor impacto, pero que pueden requerir también mayores recursos (financieros, políticos, etc.). A pesar de la existencia de una unidad única a cargo del seguimiento del conjunto del proceso de la CORA (OPERA), existen diferentes entidades responsables de la implementación de las medidas y cada una de las mismas tiene su propia lista de deberes.

El paquete de la reforma de la CORA es muy ambicioso en su alcance, y por ello afronta objetivos competitivos; resulta poco claro cómo aquellos serán resueltos. Como fue mencionado con anterioridad, existe un delicado equilibrio entre los objetivos a corto, medio y largo plazo. Mantener dicho equilibrio no será fácil, ya que las presiones y las prioridades del corto plazo (por ejemplo, eliminar las duplicidades y recortar el gasto del Gobierno para mejorar el balance fiscal) podrían entrar en conflicto con objetivos más estructurales.

Unos pocos ejemplos deben ilustrar este conflicto. Abordar las duplicidades entre los niveles de gobierno puede justificarse en términos de evitar la confusión, errores de coordinación e inflación regulatoria, pero es también cierto que los gobiernos locales tienen la «ventaja de la proximidad», estando más cerca de los ciudadanos y de los problemas a los que se enfrentan de acuerdo con las características de sus territorios y sus preferencias. Los objetivos a largo plazo deben estar entre las motivaciones del Gobierno central al considerar algunas de las propuestas de la CORA.

Por ejemplo, la CORA propone eliminar los órganos de control externo (OCEX), y que el Tribunal de Cuentas (TCU) desarrolle la función de control en las CC. AA. La CORA argumenta que la duplicidad radica en el hecho de que el TCU puede auditar a las administraciones de las CC. AA., en ocasiones siguiendo un mandato legislativo. De ahí que la conclusión de la CORA prevea que no hay necesidad de un OCEX para las cuatro CC. AA. que no lo tienen, sin que ello dañe los intereses públicos. España está en la duodécima posición de la UE a 15 países (40 sobre 177 países en total) en términos de percepción de la corrupción. Dentro del Índice de Percepción de la Corrupción de 2013 de Transparencia Internacional, España se situaba en el puesto 59 (65 en 2012) en la es-

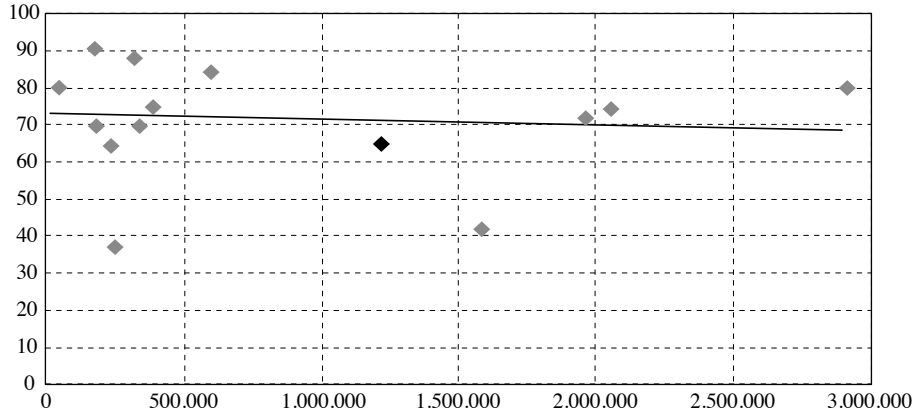
[3] Como informó la OPERA el 20 de junio de 2014, 51 de las iniciativas de la CORA han sido implementadas cumpliendo con sus objetivos de ahorro.

cala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio), mientras que Dinamarca se situaba en primer lugar con 90 puntos (Transparencia Internacional, 2012). Eliminar el OCEX puede fomentar una percepción negativa, incluso cuando la función de control permanezca en el TCU. Sin embargo, no existe evidencia para argüir que la percepción de la corrupción sea mayor en aquellas CC. AA. que no poseen OCEX o que la corrupción esté siendo combatida más eficazmente en las CC. AA. que tienen su propio OCEX. Ello es algo a considerar cuidadosamente y a estudiar en profundidad en tanto en cuanto la percepción de la corrupción en España es elevada para su nivel de PIB (tal y como su posición en la línea dinámica que la figura 8.2 ilustra). A pesar de ello, una C. A., Castilla-La Mancha, ha anunciado la eliminación de su OCEX.

A pesar de la magnitud de este conflicto potencial, es justo reconocer que la administración española ha proporcionado una lógica que va más allá de consideraciones de coste. El principal criterio de la CORA, que lleva a la supresión de instituciones, reside en que los servicios ciudadanos pueden ser proporcionados con la misma o mayor calidad. Si las reducciones de costes vienen acompañadas por la disminución de la calidad de los servicios provistos, la medida en cuestión no era implementada. Este era el caso, por ejemplo, de los consejos asesores de las CC. AA., en los que la supresión habría implicado dañar sus funciones y, con ello, la iniciativa no se habría desarrollado. En el caso de los OCEX han existido también argumentos contra la «ventaja de la proximidad», en tanto en cuanto la distancia de la autoridad fiscal a la administración que es auditada debería conllevar una mayor independencia y eficiencia de su cometido. Por ello, la CORA justifica la propuesta de supresión de los OCEX para la optimización en el uso de los recursos, la armonización de los estándares de control y la simplificación de los procedimientos, que últimamente llevan a ahorros de aproximadamente 45,6 millones de euros anuales, tal y como se documentaba en las fichas de la iniciativa.

Figura 8.2
Índice de Percepción de la Corrupción *vs.* PIB, 2012

Precios constantes, poder de paridad de compra en millones de dólares norteamericanos



Fuente: Transparencia Internacional (2012), Índice de Percepción de la Corrupción 2012, Transparencia Internacional, Berlín, http://cpi.transparency.org/cpi2012/results (consultado el 3 de diciembre de 2013); OECD StatExtracts, http://stats.OCDE.org (consultado el 29 de noviembre de 2013).

Un conflicto similar puede presentarse en el caso de los defensores del pueblo. La CORA propone que el defensor del pueblo estatal desarrolle las competencias ejercitadas por los defensores del pueblo de las CC. AA. Actualmente, 11 CC. AA.[4] tienen su propio defensor del pueblo (Castilla-La Mancha y Murcia lo abolieron recientemente, y Asturias planeó su eliminación desde el 1 de enero de 2014, tal y como se explicaba en los cuestionarios recogidos a las CC. AA.). Además, la CORA explica que el número de quejas y el tamaño de las oficinas llevaban a consiguientes ineficiencias. Mientras que el defensor del pueblo estatal está apoyado por una plantilla de 165 funcionarios que gestionan 33.849 quejas, los defensores del pueblo locales tienen una plantilla de 346 funcionarios que procesan 38.407 quejas (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2013: 100). Uno podría argumentar que el número de quejas dice muy poco acerca de la eficacia de la respuesta a la misma o de la contribución de las instituciones a la rendición de cuentas de las administraciones públicas regionales. Mientras parece tratarse de una cuestión de eficiencia económica, debe tener algunas desventajas. De una parte, los defensores del pueblo de las CC. AA. tienen la ventaja de la proximidad y los afectados puede que no quieran rellenar sus quejas en Madrid. Además, el argumento opuesto en favor de la independen-

[4] Andalucía, Aragón, Asturias, País Vasco, Islas Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra y Comunidad Valenciana.

cia como consecuencia de la distancia pudiera ser discutido, como en el caso de los OCEX. De otra parte, dado el desempeño en relación con la confianza del gobierno nacional (creciente desde 2010, pero baja en relación con 2008, véase la figura 1.18), la eliminación de los defensores del pueblo locales podría debilitar la confianza todavía más.

Como en el caso de los OCEX, la administración española justifica la iniciativa explicando que el servicio y la protección de los intereses públicos no se verán afectados por la supresión de los defensores del pueblo de las CC. AA. De hecho, como se ilustra en la tabla 8.1, que contiene información proporcionada por el Gobierno central español, el porcentaje de quejas resueltas y la proporción de las mismas en relación con la plantilla laboral apuntan a un grado de eficacia mucho más elevado a escala estatal. A pesar de ello, durante el proceso de recolección de datos por parte de las CC. AA., la OCDE recibió información que parecía ser contradictoria respecto a los indicadores de la CORA. Lo último subraya la necesidad de una rigurosa evaluación, basada en indicadores y metodologías que sean validadas por los diferentes actores.

Tabla 8.1
Eficacia del defensor del pueblo estatal *vis-à-vis* el defensor del pueblo de las CC. AA.

	Resolución %	**Proporción de quejas resueltas/ plantilla**
Andalucía	65,9	..
Aragón	74,3	90,0
Asturias	45,9	20,1
País Vasco	41,5	23,4
Islas Canarias	89,4	..
Castilla y León	79,0	102,1
Cataluña	47,5	86,8
Galicia	82,1	..
Navarra	86,1	108,3
Valencia	55,5	212,5
Media de las Comunidades Autónomas	66,7	96,7
Defensor del Pueblo estatal	97,6	1.640,1

Nota: .. No disponible.
Fuente: Información proporcionada por el Gobierno de España.

El debate en curso acerca de las conversaciones actuales entre las diferentes autoridades españolas para la implementación de las medidas de la CORA podría suponer una oportunidad (a pesar del resultado de la medida en sí misma en términos de eliminación o no de instituciones) para abordar la cuestión principal,

que es cómo asegurar que los gobiernos autónomos son responsables y los ciudadanos se benefician de mecanismos efectivos para hacer cumplir sus derechos administrativos. La guía para identificar y evitar duplicidades propuesta por la CORA (pp. 93-104) debería ser útil para tratar este tipo de conflictos proporcionando los criterios y las metodologías para sopesar cada tipo de interés. La CORA no es explícita respecto a estos criterios y solo describe mecanismos para prevenir la emergencia de duplicidades, como el fortalecimiento de las plataformas de coordinación, la planificación conjunta y los sistemas de información compartida. Un análisis cuidadoso resulta necesario, no solo para justificar la reforma, sino para evitar también el desperdicio de capital político y recursos en iniciativas que a largo plazo no traerán ahorros reales o que dañarán de manera importante el interés público.

Estos casos no implican necesariamente evitar las redundancias, pero ilustran que la eficiencia económica no es el único argumento válido para apoyar una decisión, apropiadamente identificada por la CORA. Mientras que a corto plazo la eficiencia económica puede ser vista como una sólida justificación, otros intereses pueden dañarse a largo plazo y la administración española debe continuar su enfoque basado en la evidencia para considerar las diferentes implicaciones de las decisiones de política pública.

EL EQUILIBRIO ENTRE EFICIENCIA Y EFICACIA

Un concepto clave para el éxito de la reforma es la eficiencia: producir resultados al mínimo coste, utilizando el mínimo necesario de recursos de la sociedad, y particularmente de quienes pagan impuestos. En el caso de la CORA, esta motivación es particularmente prominente, ya que uno de los principales objetivos de la reforma es el de consolidar la cultura de la eficiencia y gestionar cuidadosamente los recursos públicos, algo que está en la línea de las prioridades ciudadanas y que responde directamente a algunas preocupaciones generales sobre los motivos que han llevado a España a la crisis financiera, sufriendo, de lejos, efectos más severos que sus países vecinos. La prioridad dada a la eficiencia no es solo un objetivo estratégico inspirador de la reforma, sino que también afecta al proceso de la CORA en sí mismo, ya que el gobierno está comprometido a implementar el paquete de reformas a coste cero, lo que a la vista de experiencias comparables resulta un reto.

Como se subrayó previamente, mientras que la CORA pretende reducir costes, explícitamente sostiene que ello no debe minar la calidad de los servicios públicos. Se trata de un objetivo difícil, ya que requiere de claras estrategias a alcanzar, incluida, obviamente, la movilización de instrumentos de evaluación. Es necesario señalar que estos suponen precisamente un significativo desacuerdo entre los diferentes agentes de las reformas de la CORA. Las CC. AA., por ejemplo, no siempre están de acuerdo con entregar algunas funciones que ya se desarrollan por parte de las instituciones de la AGE. En un país descentralizado,

donde las regiones tienen diferentes necesidades, debe existir margen para algunas redundancias «legítimas». La consulta, la participación ciudadana y el uso de mecanismos para la toma de decisiones basada en la evidencia pueden ayudar a identificar las desventajas que supone el proceso de frenar las duplicidades en el contexto de la gobernanza a múltiples niveles. La coordinación también será decisiva para asegurar que se alcance el equilibrio justo entre eficiencia y eficacia. Un buen ejemplo de ello puede encontrarse en la sección de gobernanza regulatoria multinivel, que apunta la importancia de fortalecer las conferencias sectoriales y otras plataformas existentes para el diálogo multinivel y la coordinación.

El paquete de reformas de la CORA se ha presentado con ambos objetivos: reducir el gasto y mejorar la eficacia de los servicios públicos. Sin embargo, particularmente a corto plazo, ambos objetivos pueden, en ocasiones, chocar (por ejemplo, la inversión adelantada requerida para poner en funcionamiento una potente infraestructura de TIC), y no resulta claro en qué mecanismos la Administración pública confiará para alcanzar este equilibrio y comunicar la necesidad de un objetivo dominante a corto plazo de reducción del gasto. Este caso puede ilustrar un delicado equilibrio entre eficacia y eficiencia, así como las implicaciones para el gobierno de ese equilibrio. En la situación actual, la Administración está bajo presión para minimizar costes. La reforma administrativa puede buscar su logro, pero será insuficiente si no se dan los acuerdos de gobierno. La cooperación entre las CC. AA. en este proceso es también decisiva. Por ejemplo, Andalucía y la Comunidad Valenciana pusieron a disposición de otras CC. AA. sus logros en TIC, permitiendo la adopción de esas herramientas sin incurrir en costes de desarrollo.

La reforma necesita tiempo para materializarse y está llena de incertezas. Un lento retroceso puede entorpecer el apoyo público. De hecho, el éxito de las reformas propuestas por la CORA depende de mucho más que la voluntad de la Administración central. La experiencia en los países de la OCDE puede ser ilustrativa a la hora de ser conservadores para estimar los resultados cuantitativos.

Cuadro 8.3
La revisión regulatoria del ejercicio de Base Cero en México

En enero de 2010, el presidente mexicano anunció un proceso de revisión regulatoria para actualizar el conjunto legislativo federal. El primer paso de esta tarea, hacer que la legislación se centrase más en el usuario, requirió de la identificación de formalidades y regulaciones por parte de cada ministerio. La instrucción desde el Ejecutivo era la de informar sobre cuáles regulaciones eran absolutamente necesarias y revocar todas las demás en un plazo de tres meses. En segundo lugar, las regulaciones debían ser evalua-

das según los criterios específicos para identificar sus costes, beneficios e impactos en relación con cuestiones como la competencia, la protección ambiental y al consumidor, y las cargas para las pequeñas y medianas empresas.

A pesar de las instrucciones iniciales desde el nivel más alto de gobierno, los ministerios del ramo declararon que casi todas las regulaciones eran necesarias y muy pocas se derogaron dentro de ese plazo de tres meses. Como resultado, el ejercicio fue de un ámbito generalizado a uno más focalizado, concentrándose en las regulaciones y las trámites que tenían que ver con la exportación, la iniciación de un negocio y el pago de impuestos. Este cambio de alcance conllevó la simplificación de algunas formalidades empresariales, pero claramente supuso unos resultados limitados en relación con el objetivo original.

Fuente: OCDE (2011), *OCDE Economic Surveys: Mexico 2011*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2011-en.

La gestión de los recursos humanos es un buen ejemplo de un área que requiere la integración de diferentes dimensiones. Los ahorros a corto plazo pueden entrar en conflicto con objetivos estratégicos a largo plazo de GRH. Mientras que a corto plazo existen grandes presiones para reducir tamaños, ello debe ser realizado con cuidado, fundamentándose en la evaluación de los casos en los que el sobredimensionamiento es un problema, ocupándose del impacto sobre la moral de los funcionarios públicos. A largo plazo, incrementar la productividad del sector público requiere inversiones adelantadas (por ejemplo, formación en herramientas de TIC), en las que el gobierno podría no estar demasiado dispuesto a incurrir. Además, las reformas de los países de la OCDE han errado porque las plantillas estuvieron inadecuadamente dirigidas y apoyadas dentro del proceso de reforma, y no fueron tratadas en calidad de actores estratégicos de la misma. Conversaciones con los sindicatos del sector público en España indican que existe riesgo de que más reformas puedan contribuir a disminuir la moral del empleado, así como su productividad, especialmente en el contexto de las recientes medidas de austeridad.

Además, la congelación de contrataciones adoptada en julio de 2012 tiene el potencial de convertirse en una discordancia de la capacidad del empleado, los niveles de trabajo y las prioridades estratégicas en el caso de no ser gestionada cuidadosamente, lo que puede suponer una reducción de la eficiencia. España ha permitido algunas excepciones a la congelación de la tasa de reposición en los casos en los que la provisión de servicios públicos sea puesta en riesgo. Y mientras que existen medidas de la CORA que implican una reducción de plantilla, la CORA propone una gama de medidas en su informe para evaluar procesos, la gestión del desempeño, la necesidad de personal o el incremento de la movilidad de los empleados públicos. El desafío consiste en asegurar las adecuadas inversiones en estas áreas para priorizar su implementación y que sean capaces de mantener efectivamente la calidad de los servicios.

La cuestión clave a este respecto es analizar lo que puede no funcionar. Diversos factores deben ser considerados en el caso de las reformas de la CORA:

- De las 217 propuestas de reforma contenidas en el informe de la CORA, 139 requieren de la participación de las CC. AA., sobre las que la Administración central tiene un significativo menor control. De hecho, el 46,6% del gasto público está gestionado a escala subnacional (CC. AA. y entidades locales), concentrando el 77% en el empleo público. Mientras que algunas CC. AA. se han comprometido plenamente con el paquete de la CORA (más del 80% de las medidas de la CORA han sido aceptadas por las CC. AA., de acuerdo con sus compromisos formales propios), otras han expresado sus reservas.
- Muchas de las herramientas y de las palancas propuestas para conducir la reforma requerirán de una significativa cantidad de tiempo, recursos, esfuerzos y capital político (por ejemplo, la aprobación de legislación, el cambio de las condiciones laborales en la Administración pública, las inversiones adelantadas en infraestructura de TIC). Esos recursos pudieran no estar disponibles cuando fueran necesarios. Un énfasis particular puede otorgarse a aquellos mecanismos sobre los que la Administración central tiene un mayor control y cuyos progresos pueden efectuarse con mayor rapidez.
- Pueden aparecer potencialmente presiones dentro de la Administración pública que impliquen restricciones a las medidas a tomar (por ejemplo, limitaciones en salarios o subvenciones).
- El riesgo derivado de la «fatiga de la reforma» debe ser observado de cerca.

Las administraciones españolas deben abordar activamente esas incertezas. El paquete de reformas de la CORA, a la vez que comprehensivo, puede introducir algún nivel de priorización y una idea sobre la mejor secuencia de implementación. Es importante cómo el impacto de las diferentes iniciativas puede ser priorizado, ya que sería extremamente difícil, si no imposible, desarrollar todas las 217 propuestas al mismo tiempo y ritmo, tal y como se ilustra gracias a la experiencia internacional. El hecho de que diferentes entidades sean responsables de la implementación de las medidas de la CORA puede ayudar a este respecto, en tanto en cuanto la coordinación se mantenga.

Existen mecanismos bien establecidos para informar sobre los progresos, principalmente la OPERA. Añadir capacidad a las funciones de supervisión y monitorización, por ejemplo, asegurando que la plantilla y la estructura organizativa justas puedan apoyar la eficiencia de los esfuerzos de implementación. Además, la revisión periódica de los hitos y los logros en otros ámbitos (por ejemplo, la OCDE, *think tanks* o expertos independientes) puede proporcionar asesoramiento objetivo para permitir que tanto el Gobierno como su liderazgo justifiquen e implanten medidas correctivas.

Además, la Administración española debe desarrollar escenarios alternativos en el caso de que la cooperación entre diferentes agentes no sea óptima (por

ejemplo, el fracaso de las conferencias sectoriales), así como posiciones conclusivas y negociaciones sobre compensaciones bajo la fórmula de incentivos para las CC. AA. y los sindicatos, entre otros.

LA PROMOCIÓN DEL COMPROMISO COLECTIVO COMO SOPORTE DE LAS REFORMAS

La viabilidad implica una articulación realista de los objetivos relevantes con los medios disponibles a la vista de alcanzar una exitosa implementación del proceso, algo complejo por definición y determinado por incertezas. En 2007, la OCDE lanzó una iniciativa denominada «Hacer posible la Reforma» (*Making Reform Happen* –MRH–), para comprender mejor los obstáculos a los que los gobiernos se enfrentan al desarrollar las reformas en diferentes áreas e identificar características comunes en las instancias exitosas. Incluso aunque la experiencia de los países de la OCDE no sugiera una única fórmula de éxito, el análisis encontró ocho características comunes para maximizar el éxito potencial.

Cuadro 8.4
Características comunes en los procesos de reforma administrativa

- Mandato político: Las reformas mayores para las que los gobiernos no habían buscado previamente la aprobación pública tienen éxito solo cuando generan beneficios visibles muy rápido, algo que no sucede generalmente en el caso de las reformas estructurales. Es por ello importante para los gobiernos desarrollar reformas con motivo de la crisis financiera y evitar la tentación de tratar la crisis como una situación que obvia la necesidad de realizar el trabajo duro de persuadir a los agentes y a los votantes sobre la necesidad del cambio.
- Comunicación efectiva: Las reformas exitosas están generalmente acompañadas de esfuerzos de coordinación consistentes para persuadir a los votantes y agentes involucrados sobre la necesidad de la reforma, y en particular, para comunicar los costes de la no reforma. Una comunicación clara de los objetivos de la reforma a largo plazo es particularmente importante en una crisis.
- Liderazgo: Para un diseñador individual de políticas o una institución encargada de desarrollar la reforma el liderazgo es importante, ya que fomenta la cohesión del gobierno. Si el gobierno no está unido en torno a una agenda de reforma, emite mensajes confusos y los oponentes son capaces de explotar estas divisiones; la derrota es entonces, generalmente, el resultado. La llamada a un fuerte liderazgo no debe entenderse como un respaldo para en enfoque desde arriba hacia abajo o sugerir una preferencia por las acciones unilaterales por parte del Ejecutivo. Un liderazgo exitoso tiene que ver frecuentemente con el consentimiento ganador en lugar de asegurar el cumplimiento.
- Gestionar la oposición: Las experiencias de reforma en los países de la OCDE sugieren que se paga en muchas circunstancias por involucrar a aquellos que serán los

más directamente afectados por la reforma. Incluso, los procesos de consultoría política no son, ciertamente, una garantía de evitación del conflicto cuando se están considerando reformas sensibles sino que a largo plazo, dicho enfoque parece pagar dividendos, no por crear una mayor confianza entre las partes involucradas, lo que hará que los esperados perdedores de la reforma sean más proclives a confiar en compromisos sobre los pasos que mitigarán el coste de la reforma para ellos. A pesar de ello, es importante reconocer que las concesiones a los potenciales perdedores no comprometen la base de la reforma.

- Análisis robustos: El diseño de políticas debe ser apoyado por una sólida investigación y análisis. El informe de MRH sobre las experiencias de los miembros de la OCDE sugiere que un caso de reforma basado en la reforma y analizado sirve tanto para mejorar la calidad de la política como para potenciar los prospectos para la adopción de la reforma.
- Instituciones: Los retos de la reforma son más fáciles de alcanzar cuando existen las instituciones apropiadas, capaces de apoyar la reforma desde la decisión hasta la implementación. Crear instituciones puede llevar tiempo, ya que su eficiencia depende de su reputación, pero donde existen su análisis previo parece haber potenciado los prospectos para la reforma en ciertas áreas particulares. Las instituciones efectivas son requeridas para guiar y monitorizar la implementación. Existe la necesidad de coherencia institucional y de coordinación a todos los niveles de Gobierno para un proceso de políticas públicas bien articulado y diseñado.
- Tiempo: Las reformas estructurales llevan tiempo. Las más exitosas reformas examinadas en MRH, generalmente llevan varios años de preparación y adopción, y más aún de implementación. Por el contrario, muchos de los últimos intentos exitosos de reforma fueron desarrollados rápidamente, a menudo en respuesta a las presiones inmediatas. Las reformas de la Administración pública con frecuencia tienen periodos de gestación relativamente largos, involucrando una considerable cantidad de estudios y consultas, así como unos muy largos periodos de implementación.
- Intentos: Las reformas exitosas necesitan diferentes intentos. Muchos de los mayores éxitos de reforma analizados en el MRH siguieron a reveses tempraneros y otros intentos de reforma menos exitosos que pueden siempre ser vistos en retrospectiva por haber ayudado a sentar las bases para las subsiguientes, algunas veces de amplio alcance, iniciativas de reforma, frecuentemente por la profundización de los diseñadores de políticas sobre la comprensión de los problemas involucrados.

Fuente: OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OCDE Countries*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en.

La viabilidad de la CORA y las reformas de gobierno relacionadas estarán muy determinadas por las siguientes dimensiones: liderazgo institucional, movilización de los agentes y los mecanismos de implementación.

Liderazgo institucional

Entre las fortalezas de la CORA, el liderazgo político y el compromiso al más alto nivel deben ser subrayados. La reforma es una de las prioridades de la agen-

da del presidente, y la vicepresidenta del Gobierno ha estado personalmente liderando el proceso desde su incepción. Un fuerte liderazgo es, de hecho, obligatorio para una reforma exitosa. La cuestión clave para el liderazgo del sector público es la capacidad de promover adaptaciones para implantar el interés público en las situaciones en las que existe un amplio margen entre cómo las cosas son y cómo deberían ser. Los líderes deben ayudar a difundir y mantener los nuevos valores que son necesarios para las reformas exitosas del sector público, y tienen la capacidad de persuadir a la población para enfocar sus esfuerzos en una causa común. El apoyo de liderazgo político e institucional es por ello esencial, y no en último lugar porque, hasta el punto que los agentes entienden que la reforma es necesaria o inevitable, se centrarán en adaptarse al cambio, más que en resistirse al mismo. El liderazgo es requerido para unificar al gobierno tras la reforma, para convencer a los empleados públicos de apoyarlo e ilustrar a la población en la necesidad del cambio.

Asimismo, un fuerte liderazgo de los altos niveles de gobierno servirá para ayudar a romper la inercia burocrática. Cualquier reforma estructural de amplio alcance requiere de un robusto respaldo político para movilizar a la Administración respecto al logro de los objetivos comunes. Un papel clave del liderazgo consiste en articular y comunicar una visión de la reforma que pueda hacer más fácil entender y motivar a los actores clave y a la audiencia externa, incluidos las cámaras de comercio, los *think tanks,* las universidades y otros grupos. La OPERA y los mecanismos de información del Consejo de Ministros deben apuntarse como instrumentos para situar al paquete de reformas de la CORA en lo alto de la agenda política.

Sin embargo, el apoyo a largo plazo a la reforma no puede confiar solo en la involucración personal del líder político, en tanto en cuanto el horizonte temporal en cuestión es mucho más amplio que la permanencia en el cargo de la mayor parte de los dirigentes. Para su sustento, el liderazgo político necesita ser apoyado por las instituciones. Poner la reforma en manos de una organización líder y permanente es generalmente la única manera de evitar la captura del proceso de reforma por parte de las organizaciones y los *lobbies* preexistentes, que retóricamente están dispuestos a aceptar la reforma, si bien no la implementan de hecho. El papel primario de esta organización del liderazgo es por tanto el de recordar permanentemente los diversos componentes del servicio civil que deben cumplir con el espíritu de la reforma e implementarla. Incluso pueden proporcionar asistencia técnica a los diferentes ministerios del ramo. La OPERA podría constituir el primer paso para esa organización, liderando el proceso de la reforma desde la presidencia.

La institución que conduzca la reforma debe organizarse en equipos flexibles con responsabilidades vagas para maximizar la flexibilidad organizativa. Las organizaciones burocráticas se adaptan evidentemente peor a la gestión del cambio. Ello sucede porque, en algunos casos, nuevas organizaciones especializadas en tareas específicas pueden ser bastante exitosas al implementar reformas.

Mientras que inicialmente puedan parecer débiles con motivo de su juventud, pueden ser exitosas en el diseño y la implementación de la reforma si consiguen organizarse con rapidez, en tanto en cuanto sean diseñadas para la reforma y no se desvíen por objetivos alternativos, deberes o restricciones organizativas (OCDE, 2010c).

El establecimiento de la OPERA constituye una nota positiva en el proceso de reforma de la gobernanza en España. Durante el proceso de implementación, será esencial que la OPERA tenga el mandato apropiado para coordinar y colaborar efectivamente con los dos nuevos actores del proceso de reforma: el CIO y el Consejo de Transparencia.

OPERA

El supervisor general de los avances del programa de reformas es la OPERA. El Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó esta unidad bajo la coordinación compartida del Ministerio de la Presidencia y del MINHAP. El director de esta unidad, cuyo rango se corresponde con el de subsecretario, es designado por el gobierno, a propuesta de la vicepresidenta y ministra de la Presidencia, y de la dirección del MINHAP. El director de la OPERA tiene el derecho de participar en las reuniones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. De acuerdo con el Real Decreto, la OPERA tiene las siguientes responsabilidades:

- Emitir informes de progreso cada tres meses sobre las iniciativas contenidas en la CORA.
- Supervisar el cumplimiento del calendario de la implementación de las iniciativas contenidas en la CORA.
- Compilar la información necesaria para los ministerios y las agencias.
- Convocar y presidir las reuniones necesaria para cumplir con sus funciones.
- Recibir iniciativas concernientes a la ejecución si las funciones son preparadas para el público e instituciones privadas.
- Desarrollar nuevas propuestas de reforma para las administraciones públicas, que puedan ser presentadas al Consejo de Ministros por la vicepresidenta y ministra de la Presidencia, o por el MINHAP.

La OPERA también presenta informes de progreso cada tres meses al Consejo de Ministros, que serán distribuidos por ministerio y entre cada uno de sus órganos subsidiarios, e incluirá un programa, responsabilidades, acciones desarrolladas y eficiencias logradas. Igualmente, un informe anual será presentado por la vicepresidenta y ministra de la Presidencia, así como por la dirección del MINHAP.

El nivel de liderazgo de la OPERA da una idea del compromiso político del programa de reformas. El proceso de revisión ha demostrado indubitadamente un equipo muy comprometido, con un gran liderazgo y con una supervisión muy

sistemática de los proyectos. Sin embargo, como se mencionó previamente, añadir capacidad a las funciones de supervisión y la monitorización, por ejemplo, asegurando la correcta dimensión de la plantilla y la estructura organizativa, además de vincular su trabajo a una aproximación más sistemática a los marcos de evaluación del desempeño y del impacto, supondría un apoyo para el cumplimiento de su misión. Un seguimiento cercano de los ambiciosos programas de reforma conlleva una buena práctica observada en otros países de la OCDE, que resulta necesaria para supervisar la resistencia burocrática y la fatiga de la reforma (véase el cuadro 8.6 para el caso del Informe General Francés de Políticas Públicas). El principal reto para la OPERA es motivar el cambio en la cultura administrativa del gobierno, para que el espíritu de las reformas sea adoptado de manera sostenible, evitando la simulación formal pero carente del cumplimiento substantivo.

Cuadro 8.5
Fichas del proyecto preparadas para la OPERA

OPERA ha preparado fichas de proyecto para sistematizar toda la información de cada iniciativa individual contenida en el informe de la CORA. Para las mismas se utiliza el siguiente formato estándar, que comprende estos elementos:

- Análisis del alcance de la iniciativa: descripción de la iniciativa, cómo será lograda y sus principales características.
- Análisis de las ineficiencias existentes y de las mejoras previstas de la misma.
- Ministerios y/o entidades afectadas por la iniciativa: una lista de entidades (por ejemplo, ministerios, órganos públicos, entidades y empresas) tanto del sector público estatal como de las administraciones territoriales, que serán afectadas por la iniciativa.
- Legislación afectada por la iniciativa: legislación que puede verse afectada por la iniciativa.
- Ahorros estimados de la iniciativa: cuantificación del impacto de cada iniciativa sobre la Administración central, las CC. AA. y otras administraciones públicas, así como sobre los ciudadanos y las empresas (agregadas para tres años). Un anexo para cada conjunto de fichas explica la metodología de costes.
- Herramientas: metodologías para decidir sobre las iniciativas propuestas (por ejemplo, grupos de trabajo, reuniones con los departamentos ministeriales, análisis de los elementos de cada subcomisión).
- Calendario de implementación: indicando la fecha límite para la implementación completa (en meses).
- Memoria: información complementaria y detalles de los contenidos de las fichas, en su caso.

Fuente: Información proporcionada por el Gobierno de España.

Cuadro 8.6
Gobernanza de la Revisión General de las Políticas Públicas en Francia

El Consejo de Modernización de la Política Pública (CMPP)

El CMPP valida y monitoriza la Revisión General de las Políticas Públicas (RGPP) en Francia. Presidido por el presidente de la República, el CMPP agrupa al conjunto del gobierno y a los miembros permanentes del Comité Asesor. Constituye un órgano para validar las decisiones examinadas anteriormente por el Comité Asesor. Establece las directrices y define las fases de la reforma. El ministro de Presupuesto, Cuentas Públicas y Reforma del Estado sirve como ponente general.

Desde el lanzamiento del RGPP en julio de 2007 hasta 2012, el CMPP se ha reunido cinco veces. En la primera, el CMPP produjo cerca de cien decisiones, sobre medidas en torno a la reorganización de los servicios centrales del Gobierno, simplificación y modernización de los procedimientos, y mejora de la gestión del Gobierno.

El segundo CMPP desarrolló una nueva serie de reformas que venían a cubrir materias no abordadas todavía por el Comité Asesor. En total, cerca de 150 nuevas decisiones fueron tomadas en abril de 2008. En junio de 2008, el tercer CMPP retomó una serie de medidas previamente adoptadas, alcanzando un total de 374, que entonces vinieron a constituir la base para el presupuesto multianual 2009-2011. El cuarto CMPP, de 30 de junio de 2010, proclamó una nueva fase para el RGPP, con un primer informe sobre medidas completadas y la adopción de una nueva serie de medidas para 2011-2013. El quinto CMPP, celebrado el 9 de marzo de 2011, versó sobre todas las áreas de trabajo y adoptó unas cincuenta nuevas medidas, con dos prioridades: simplificar la vida de los usuarios y asegurar la observancia del camino fiscal señalado, expandiendo el alcance del RGPP. El Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas y Reforma del Estado, el ponente general del RGPP, informa regularmente al Consejo de Ministros sobre los avances de cada una de las medidas contenidas en la reforma.

El Comité Asesor

El Comité Asesor del RGPP, que ha propuesto decisiones al presidente de la República y al Gobierno en la primera fase de la reforma, continúa reuniéndose regularmente con cada ministro para examinar el estado de los progresos, medida a medida, al implementar el RGPP. Copresidido por el secretario general del presidente y por el director de la oficina del primer ministro, el Comité Asesor está compuesto por los ministerios concernidos por la agenda, el ponente general del RGPP y representantes del equipo de apoyo interministerial.

Durante las reuniones del comité, el énfasis principal está en las medidas que no tienen vuelta atrás tan rápido como pudiera esperarse. Las decisiones se toman como una necesidad para acelerar su implementación o para diseñar lecciones de los problemas encontrados.

Los diferentes servicios

Para asegurar el avance en las medidas tomadas y en el apoyo de los ministerios en sus esfuerzos de transformación (planificación, implementación y evaluación), los equipos

de la Dirección General para la Modernización del Estado (DGME), la Dirección de Presupuestos (BD) y la Dirección General de la Administración y del Servicio Civil (DGAFP) son movilizados:

- DGME: ayuda a los ministerios del ramo a preparar la modernización de sus estrategias y a implementar sus proyectos de transformación, apoyo metodológico, herramientas y buenas prácticas, dirección operativa de los procesos y coherencia general.
- BD: propuestas de reforma, impacto económico de las reformas, elaboración del presupuesto anual y multianual, vinculación con el proceso presupuestario.
- DGAFP: asuntos relacionados con la gestión de recursos humanos.

Los ministros están en el centro de la iniciativa y son responsables de su asesoría, implementación y el éxito de la reforma bajo su jurisdicción. Existen también comités de dirección de la RGPP en cada ministerio. Informando al secretario general, coordinan la implementación de las decisiones de la RGPP y examinan los avances de cada medida, en función de indicadores precisos de monitorización. El cambio real supone la monitorización de la gestión de los ministerios, cada uno de los cuales se encuentra completamente involucrado en la implementación de esas decisiones.

Fuente: OCDE (2012), *OCDE Public Governance Reviews: France: An International Perspective on the General Review of Public Policies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

En el nivel de las iniciativas individuales, también son distribuidas las responsabilidades para el liderazgo y el seguimiento. Aquellas complementan el papel de la OPERA. Los casos de la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Administración General del Estado (CIO) y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ilustran que el liderazgo institucional ha tenido una importante consideración del actual programa de reformas de la gobernanza en España.

Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Administración General del Estado

CIO solventes para liderar las políticas TIC dentro del Gobierno central son característicos en muchos países de la OCDE (Australia, Austria, Dinamarca, Nueva Zelanda y Estados Unidos, entre otros). Para el caso de España, una posición próxima al Centro de Gobierno supone un añadido para ilustrar el apoyo político a esta política y su carácter horizontal. Además, dicha localización estratégica daría sentido al vínculo entre la política TIC y algunas de las demás reformas contenidas en la CORA, como aquellas referidas a la Mejor Regulación, a la gestión del desempeño y la GRH.

Al principio, el papel de liderazgo del CIO estará igualmente centrado en la articulación de diferentes iniciativas e instituciones que puedan dar consistencia

a la política. Sin embargo, a medio plazo, debe también jugar un papel de «liderazgo social» concediendo atención y recursos a la cuestión de la involucración del usuario y a la movilización de ciudadanos para utilizar TIC. La experiencia internacional es ilustrativa sobre la necesidad de un fomento activo del uso de las herramientas TIC. Países Bajos, por ejemplo, afrontó este problema e hizo uso de las encuestas para ajustar estrategias, planificar, diseñar e implementar servicios en línea según las necesidades de los usuarios. A este fin, Países Bajos creó un Protocolo del Ciudadano Electrónico para asegurar que el Gobierno electrónico se desarrolle pensando en los ciudadanos. Igualmente, la política noruega establece que el uso de encuestas sistemáticas para las agencias públicas, orientado a comprender las necesidades de los ciudadanos, enfatiza la importancia de ajustar los servicios a las necesidades individuales (OCDE, 2005).

Una estrategia del «palo y la zanahoria» (basada en incentivos negativos y positivos) puede ser considerada también para avanzar en una comunicación electrónica obligatoria con las autoridades públicas. Resulta importante ser claro y abierto acerca de qué ciudadanos entienden qué ganan en caso de tratar con el Gobierno en forma electrónica en lugar de la tradicional (¿Es mejor el servicio? ¿Ahorran tiempo o dinero? ¿Obtienen mejores servicios? ¿Qué pierden si no utilizan herramientas electrónicas?). Además, es importante recordar que si los ciudadanos no aprenden las innovaciones en los servicios y sus beneficios de una manera y con un lenguaje que puedan entender, no pueden aprovecharlos. Ofrecer un amplio número de servicios electrónicos para las empresas no es lo mismo que alcanzar un alto nivel de aceptación.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Fuera del alcance de la CORA, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que está llamado a tener un importante impacto en la transparencia de las administraciones públicas, y por ello, en los objetivos últimos de la CORA. El consejo será organizado bajo el paraguas del MINHAP, pero dotado de autonomía y plena independencia para cumplir con sus funciones, que incluyen, entre otras:

- Adoptar las recomendaciones para facilitar la implementación del mandato de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Asesorar en relación con la transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
- Fomentar las capacidades, la formación, y promover la compilación y el intercambio de buenas prácticas.
- Evaluar la implementación de la ley. A este propósito, el consejo preparará un informe anual que será presentado ante las Cortes Generales.

El consejo está compuesto por el presidente y una comisión. El presidente es designado para un plazo no renovable de cinco años, propuesto por el MINHAP, y ratificado por mayoría absoluta en la Cámara de los Diputados. La comisión está integrada por el presidente, un diputado, un senador y representantes del Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, la Agencia Española de Protección de Datos, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (SEAP) y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

El hecho de que los ciudadanos y/o las organizaciones no gubernamentales (ONG) no participen formalmente en el consejo o en la comisión acrecienta preocupaciones. Se argumenta que el Defensor del Pueblo representa los intereses de los ciudadanos pero, dado que todos los miembros de la comisión son empleados públicos, la inclusión formal de ciudadanos o grupos de ciudadanos podría igualmente proporcionar una mayor legitimidad al papel de asesoramiento del consejo.

El capítulo 3 debatió en profundidad el ejercicio de revisión normativa, sus virtudes y sus debilidades. Por ello, aquí solo resulta posible reiterar que el liderazgo de la iniciativa fue otorgado a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, en el Ministerio de la Presidencia, que está ubicado en el Centro de Gobierno. Mientras esto parece ser un plus, es importante beneficiarse de esta posición para definir los detalles del ejercicio (organización, fases, criterios y cronología), para que sea implantado siguiendo el enfoque del conjunto de la Administración.

Centro de Gobierno y liderazgo en la reforma administrativa española

El establecimiento de nuevas estructuras especializadas es una característica común en un proceso de reformas tan ambicioso como la CORA y en las reformas paralelas de gobierno. Sin embargo, es importante no infravalorar el papel clave de las estructuras ministeriales permanentes para proporcionar apoyo político, capacidad técnica y sostenibilidad en el proceso de reforma. El proceso de la CORA confía en la acción de unas pocas instituciones centrales en la Administración española: el Ministerio de la Presidencia y el MINHAP, que está, de hecho, compuesto por dos componentes principales, la Administración pública y la financiera. De hecho, el SEAP está, en su actual estructura de Gobierno, integrado en el MINHAP, pero es un actor institucional único, a la vista de sus antecedentes institucionales y de su fuerte identidad. Esta percepción fue unánimemente confirmada durante las entrevistas desarrolladas por la OCDE para este informe. La fase preparatoria de la CORA estuvo muy dedicada a esas tres carpetas. La exitosa implementación de la CORA requerirá una articulación apropiada de sus respectivos papeles y contribuciones.

El Ministerio de la Presidencia y el MINHAP son actores claves, no solo en la implementación de las reformas de la CORA, sino también en la coherencia

general de la acción de gobierno. El Ministerio de la Presidencia, comandado por la vicepresidenta del Gobierno, juega un papel de coordinación de la acción del Gobierno y específicamente: preparación, desarrollo y asesoramiento del programa legislativo del Gobierno; apoyo inmediato al presidente del Gobierno; políticas de coordinación, principalmente a través de la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, que es presidida por la vicepresidenta; y la política de comunicación del Gobierno.

El MINHAP está encargado de la planificación y la implementación de la política fiscal, incluyendo el presupuesto general, la política de ingresos y la de gastos y las empresas estatales. Además, a través del SEAP, el ministerio es responsable de la política autonómica y local (abarcando el sistema de financiación y la política de coordinación), el servicio civil, la gestión del Gobierno en línea, la política de mejor regulación y la simplificación de los procesos administrativos. Es importante hacer notar que el actual SEAP ha sido, durante la mayor parte de las dos últimas décadas, un ministerio autónomo.

La unidad de implementación de la reforma de la CORA, la OPERA, aunque formalmente en el marco organizativo del Ministerio de la Presidencia, es funcionalmente dependiente tanto del MINHAP como del Ministerio de Presidencia. La continuación de la actual y estrecha colaboración y el espíritu de equipo entre los actores líderes de la CORA supondrá una condición para el éxito de su implementación a la vista de la complejidad del proceso. Fortalecer las capacidades estratégicas de este conjunto de instituciones coincide con las dinámicas actuales de la OCDE para reforzar el papel de las instituciones del Centro de Gobierno.

Una visión de la OCDE de las instituciones del Centro de Gobierno

La capacidad estratégica del Estado implica la extensión hasta la que el Gobierno central puede establecer y manejar una estrategia nacional basada en el largo plazo, identificar y abordar retos internos y externos para implementar correctamente la estrategia a través de un proceso reforzado de toma de decisiones basado en la evidencia y predicción estratégica, fortalecer las eficiencias en el diseño de la política y en la provisión de servicios para cumplir con estos retos, y movilizar a los actores y a los recursos dentro de los gobiernos y de la sociedad para alcanzar resultados de política integrados y coherentes que aborden aquellos desafíos de manera efectiva. El concepto de estrategia de Estado enfatiza en el liderazgo y la administración desde el centro, la integridad y la transparencia, la importancia de las redes y las instituciones tanto dentro como fuera del Gobierno, la necesidad de recibir retroalimentación de parte de las iniciativas subestatales y de los ciudadanos, y la importancia de una implementación efectiva y de la monitorización del desempeño de la estrategia en apoyo de los resultados positivos para la economía del país y la sociedad.

Las instituciones del Centro de Gobierno (CdG) actúan como un nexo de liderazgo central: su papel es el de liderar y asesorar la implementación de una estrategia nacional y sus iniciativas de política y programación de manera efectiva, eficiente y coherente, no solo desde la Administración central, sino desde las autoridades subnacionales y la movilización de actores no gubernamentales en apoyo de la visión del Gobierno. Un componente clave del mandato del CdG es la evaluación del desempeño de la estrategia del Gobierno contra los objetivos y los resultados que se pretenden lograr. Asesorar el desempeño contra los resultados basados en los productos es aún más importante en una situación fiscal comprometida.

Condensado a su esencia, una evaluación del desempeño efectiva del conjunto de la Administración teje juntos un proceso de toma de decisiones relacionado con el establecimiento y una estrategia de implementación, gasto público y GRH dentro de un marco coherente que permite al Gobierno medir e informar regularmente a los ciudadanos sobre cuán eficaz y efectivamente gasta sus impuestos para lograr un crecimiento basado en los resultados y una creación de trabajo identificable en su estrategia nacional. Se trata de medir el impacto de las decisiones de la reforma a corto plazo en relación con el logro de resultados a medio y largo plazos. Si los resultados no se logran apropiadamente se guía al Gobierno acerca de cómo corregir el curso de actuaciones para mejorarlo. Este marco de evaluación del desempeño es principalmente una herramienta política para los gobiernos, así como un mecanismo de rendición de cuentas de cara a los ciudadanos.

Pocos, en el caso de que sean algunos, de los países de la OCDE han integrado completamente todos los aspectos de la evaluación del desempeño del conjunto de la Administración dentro del mandato institucional del CdG. Incluso, muchos gobiernos centrales, y una creciente proporción de autoridades subnacionales, están adoptando herramientas de evaluación del desempeño, aunque sea solo para asegurarse de que en un marco de estrecheces fiscales, tienen los recursos para identificar el margen fiscal para abordar las prioridades de gasto emergentes.

Un elemento clave para alcanzar la agilidad estratégica es la capacidad del Gobierno para hacer predicciones estratégicas. En el sector público, las predicciones requieren de capacidad e intención de desarrollar una planificación estratégica que interconecte el corto y el largo plazos, basándose en una visión del conjunto de la Administración, entendimiento y conocimientos. Utilizar predicciones depende, por tanto, de la capacidad del Gobierno para buscar activamente y consolidar la experiencia y la pericia de diferentes actores en el desarrollo de una visión a largo plazo y su operatividad a través de un marco de planificación estratégica multianual.

Tabla 8.2
Horizontes de análisis: necesidades de las decisiones estratégicas a través de la planificación periódica

Necesidades analíticas	Características	Requisitos	Ejemplos
Previsión (largo plazo: más de 10 años)	Anticipación de, y preparación para, las dinámicas y necesidades de capacidad predecibles y discontinuas, incluyendo costes futuros de decisiones actuales	Examen y consulta continuos; reconocimiento de dinámica; análisis de debilidades; estudios futuros; visiones consensuales	Informaciones futuras; visualización de horizontes; estimaciones presupuestarias a largo plazo; planificación de escenarios
Planificación estratégica (medio plazo: 3-10 años)	Anticipación de, y preparación para, cambios y necesidades de capacidad predecibles; priorización, incluyendo costes futuros de decisiones actuales; gestión del riesgo	Análisis de datos y dinámicas históricas; información comparable y análisis del Gobierno; consulta de valores y elecciones	Programa del Gobierno; marcos presupuestarios a medio plazo; planificación de la fuerza laboral; planificación de la inversión espacial y de capital; estrategias de innovación
Proceso de toma decisiones (corto plazo: 1-2 años)	Responsabilidad; rapidez; rendición de cuentas; habilidad para determinar a qué nivel pueden tomarse las decisiones	Rápido acceso a información relevante y análisis; capacidad de recolocación; resumen de las preferencias de los agentes	Acción ejecutiva; presupuestos anuales y a medio plazo; respuesta a la crisis

Fuente: OCDE (2010), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OCDE Public Governance Reviews, OECD Publishing, París.

El entorno político afrontado por los gobiernos ya no es predecible. Se ha convertido en algo más complejo, impredecible e inmediato, con múltiples actores actuando concurrentemente tanto en su forma interna como en la internacional. Dicha atmósfera requiere que los gobiernos sean proactivos en la investigación, la provisión y el análisis de información, incluyendo datos esenciales sobre el desempeño del conjunto de la Administración, para guiar el proceso de toma de decisiones y el establecimiento de prioridades. La predicción estratégica ayuda a los gobiernos a mirar hacia adelante para identificar futuros riesgos y oportunidades como medios para priorizar y enfocar las políticas del Gobierno.

La utilización de un proceso de toma de decisiones basado en la evidencia y la planificación y las predicciones a medio y largo plazos proporcionan a los gobiernos la información, incluida la de desempeño, necesaria para alcanzar percepciones estratégicas, incorporando las preocupaciones y prioridades presentes y futuras. Desde esos esfuerzos, los gobiernos pueden estar en mejor posición para articular una visión estratégica para el país y para los planes gubernamentales de implementarla –basada en la información disponible y en los aportes de los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil, y consciente de las

futuras oportunidades y riesgos–, y medir su desempeño para lograr los objetivos políticos definidos en la visión.

- De tal modo, una visión estratégica trabaja dos niveles simultáneamente: una visión compartida del conjunto de la sociedad para el futuro del país, y la agenda del Gobierno para su legislatura en el cargo acerca de cómo hacer discurrir al país sobre la senda de los logros. Al mismo tiempo, articula los objetivos esenciales a largo plazo, como referencia y de forma que los desempeños a corto, medio y largo plazos puedan ser medidos y evaluados.
- Una visión estratégica es la expresión del deseo del Gobierno para el futuro del país. ¿Dónde ven los líderes políticos que va su país? ¿Cómo quieren que se presente su país en un plazo de 10, 20 o 30 años? ¿Cuáles son los dos o tres metarresultados que los líderes políticos desean perseguir para su país y sus ciudadanos en su nombre? Si se comunica de manera efectiva, las respuestas a este tipo de preguntas, articuladas como visiones nacionales, pueden ser herramientas decisivas para proporcionar una dirección estratégica clara al Gobierno, asumiendo su asunción por parte de los actores claves tanto públicos como privados y de la sociedad civil. De hecho, idealmente una visión estratégica puede desarrollarse en consultas con los agentes pertinentes y tiene en cuenta la información sobre predicciones y la visualización de horizontes tanto nacionales como internacionales.

En cierto grado, España, junto con otros países miembros de la UE, utiliza una predicción estratégica para trasponer los elementos de la estrategia Europa 2020 dentro de su propio contexto contribuyendo al contenido de los objetivos estratégicos para el periodo 2020 en su Programa de Reformas Nacionales,[5] que se actualiza anualmente.

Además de la predicción estratégica, apoyar la evaluación de riesgos operativos y la gestión dentro del proceso de toma de decisiones, especialmente en relación con el gasto, tanto para inversiones como para provisión de servicios, y en relación con el proceso legislativo, no solo fomenta la integridad del sector público en sí mismo, especialmente en cuanto a la lucha contra la corrupción y la malversación de fondos públicos, sino que contribuye a un mejor entendimiento entre Gobierno y ciudadanos acerca de cuán adecuadamente utiliza el Gobierno los fondos derivados de los impuestos o emite regulación para controlar su comportamiento.

- Los marcos de la gestión del riesgo pueden entenderse como una herramienta de supervisión del desempeño para fomentar la integridad del sector público en la gestión de los fondos públicos. La gestión de los riesgos de integridad puede definirse como una estructura y un conjunto de actividades y métodos coordinados para identificar, evaluar, analizar, amenazar y supervisar el fraude potencial y los riesgos relacionados con la corrupción

[5] http://ec.UEropa.UE/UErope2020/pdf/nd/nrp2013_spain_en.pdf.

para adquirir una razonable seguridad acerca de la preservación de la integridad de las instituciones públicas.

- Los riesgos operativos se refieren al riesgo de incerteza sobre el logro de la provisión de servicios públicos con efectos potencialmente adversos sobre los objetivos económicos, sociales y de política ambiental, y sobre el presupuesto público. Los riesgos operativos son distintos de los riesgos de mercado, los tecnológicos y los sociales o aquellos relacionados con los desastres naturales.
- La gestión de riesgos operativos debe ser entendida como una combinación de sistemas, procesos, procedimientos y culturas que facilitan la identificación, evaluación y tratamiento de los riesgos para ayudar a las organizaciones del sector público a perseguir con éxito sus estrategias y objetivos de desempeño. Se reconoce comúnmente como elemento central de control interno y marco integral. El control interno es conceptualizado como un proceso integral afectado por la gestión de la organización y el personal. Se diseña para abordar riesgos y proporcionar la razonable seguridad de que una entidad puede perseguir sus objetivos y asegurar que las organizaciones del sector público ejecutan operaciones de forma ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva; cumplimentan obligaciones de rendición de cuentas; cumplen con las leyes y las regulaciones aplicables; salvaguardan los recursos contra las pérdidas, los usos indebidos y los daños.

La gestión del riesgo es vista como básica para los procesos de gestión de las entidades públicas, considerándose los riesgos en términos de efectos de la incerteza sobre los objetivos operativos. Todas las tomas de decisiones dentro de las organizaciones públicas suponen la consideración explícita de los riesgos y la aplicación de la gestión de riesgos en un cierto grado. La gestión de riesgos supone una comprehensiva y perfectamente definida responsabilidad por riesgos, controles y tareas de tratamiento de riesgos. Debe ponerse énfasis en la continua mejora de la gestión de riesgos a través del establecimiento de los objetivos y las medidas de desempeño organizativo.

La experiencia de los países de la OCDE sugiere que puede llevar muchos años crear una cultura de la gestión positiva de riesgos. Y como la evaluación de riesgos es una nueva área de política pública, un conjunto de acciones pueden desarrollarse para apoyar su implementación exitosa. Suponen una monitorización del desempeño sistemática en curso, además de una evaluación, e incluyen: *i)* contribución al entendimiento del liderazgo y apoyo de la gestión de riesgos; *ii)* escalonamiento de la implementación dentro de las organizaciones públicas individuales; *iii)* aseguramiento de las herramientas prácticas y de formación adecuadas; *iv)* distribución de recursos para determinar los umbrales de riesgo; *v)* apoyo para el aprendizaje dentro de las organizaciones públicas.

Tanto la monitorización significativa del desempeño como la evaluación fomentan la capacidad de los gobiernos de actuar sobre las lecciones aprendidas. Identificar y tomar parte para implementar lecciones procedentes de las buenas

prácticas, como las técnicas de gestión del riesgo que han sido mostradas para trabajar de manera consistente, eficiente y efectiva. Tomar el ejemplo de un departamento en una organización del sector público que encuentra un nuevo riesgo y traza un control interno efectivo a mitigar. Si comunica su lección aprendida a los demás departamentos u organizaciones públicas que pueden encontrarse con idéntico riesgo, estas serán capaces de intentar desarrollar una acción para mitigarlo y utilizarla para desarrollar su propia solución. En Eslovenia, el gobierno ha desarrollado una red entre los profesionales que está coordinada por la autoridad central. Los profesionales comparten sus experiencias y se aportan incentivos para desarrollar prácticas de gestión de riesgos.

Movilización de agentes

Un importante factor determinante de los asuntos que permanecen en la agenda política es el conjunto de participantes en el proceso de toma de decisiones, tanto dentro como fuera del Gobierno. Una política esquemática, en la que los actores sean identificados, junto con sus intereses y relaciones, puede ser útil para enfocar a aquellos con la capacidad y los recursos para sostener la reforma. La tabla 8.3 proporciona un resumen de los principales agentes involucrados en la CORA.

Una de las tareas que afrontan quienes implementan cualquier reforma es superar la resistencia al cambio de parte de aquellos que perderán como consecuencia de la reforma. Sin embargo, como las reformas de la Administración pública deben siempre ser implementadas por aquellos a los que más directamente afectan, se trata de un importante reto: para que la reforma sea verdaderamente exitosa y duradera, un sentido de propiedad debe crearse entre los agentes involucrados, para que la reforma realmente cambie la cultura y los comportamientos de los empleados públicos y no solo el texto de la ley. Mientras que el liderazgo de los altos cargos del Gobierno de España está acreditado y desarrollado en las reformas de la CORA, sus aproximaciones necesitan esforzarse al máximo para ganarse los corazones y las mentes de los diferentes agentes que tienen que implementar las reformas.

Desde que las citadas reformas constituyen largos procesos, necesitan un fuerte y duradero compromiso político. De hecho, si los agentes notan que el compromiso político es débil, su mejor estrategia consiste en resistirse pasivamente a la reforma, esperando que el compromiso político se diluya y la reforma sea abandonada. Existe un número de posibles fórmulas para abordar esos desafíos, como (OCDE, 2010c):

- Mitigar el efecto del impacto de la reforma sobre los perdedores, ya sea vía los mecanismos de compensación (financieros o no financieros) y/o acumulando diferentes reformas, para que aquellos que pierden con algunas medidas puedan ganar respecto a otras: compensar a los empleados públicos puede servir para afectar a sus percepciones sobre riesgos y costes.

Detrás de los bonos económicos, los gobiernos pueden recurrir a una «gestión participativa» que implica un rediseño de los puestos de trabajo del sector público, lo que supone trabajo en equipo, reducción de rutinas, mejor visibilidad de los productos finales y de las correspondientes contribuciones individuales, así como una mayor libertad y empoderamiento. El capítulo 6 explicó cómo la GRH puede usarse para crear mejores condiciones de trabajo para los empleados públicos.

Tabla 8.3
Los principales agentes de la CORA en el proceso de toma de decisiones

Dentro del gobierno	Fuera del gobierno
El presidente del Gobierno / vicepresidente y ministro de la Presidencia: su papel será clave para mantener a la CORA en la agenda pública y en la de la Administración. Por ejemplo, tendrá que liderar la negociación política con el Parlamento para obtener la aprobación de las reformas legislativas (unidad de mercado, transparencia, emprendimiento). Será importante que personalmente siga los avances generales, con el apoyo de la OPERA, y retenga la CORA como un elemento precioso en las reuniones del Gabinete y en los mensajes públicos. Platilla presidencial: mientras que la OPERA creará directamente presión para sostener el esfuerzo de la reforma, la plantilla clave en Moncloa necesitará sentirse involucrada para ratificar el compromiso político con la CORA. La Oficina Económica del presidente, por ejemplo, puede proponer las iniciativas de la CORA ilustrando su potencial para mejorar la actuación económica. Ministros y designados políticos: pueden ayudar a mantener la agenda de la CORA dentro de las prioridades de los grupos más trascendentes (parlamentarios, líderes empresariales, opinión pública, etc.) y elevar los asuntos dentro de las instituciones que lideran. Empleados públicos: como uno de los más importantes agentes de la implementación, su interés debe ser adherido a la agenda de reformas. Su relevancia se incrementa ya que es un grupo que potencialmente puede oponerse a la reforma y paralizarla. El compromiso y el apoyo de los sindicatos de empleados públicos y cuerpos de altos cargos (por ejemplo, FEDECA) son en este sentido un elemento decisivo para reforzar la CORA. Cortes Generales: su papel es decisivo para aprobar las reformas estructurales por medio de legislación. Para el propósito de la sostenibilidad, tiene la capacidad de influir a la opinión pública y obtener recursos de las administraciones públicas con el propósito de facilitar la implementación. Comunidades Autónomas: su contribución es necesaria para la implementación de las medidas que obligan a establecer estrategias explícitas y ambiciosas para federar los esfuerzos y el compromiso. La movilización de estructuras permanentes como las conferencias sectoriales puede ser combinada con mecanismos *ad hoc* dependiendo de la secuencia de las reformas.	Grupos de interés: estos agentes no pueden solo propugnar el sostenimiento de la reforma, sino también concederle credibilidad. Sin embargo, su papel defensor puede siempre crear suspicacias acerca de si la reforma realmente defiende intereses públicos o privados. Académicos y *think tanks*: a pesar del hecho de que en algunos casos su impacto puede ser pequeño, puede ser pertinente identificar a los académicos clave o/y los *think tanks* que pueden dar visibilidad a ciertos problemas que la CORA debe abordar. Pueden tener impacto en las ideas y percepciones que, a cambio, afectan al pensamiento de los decisores políticos. Medios de comunicación: este participante es muy importante para gestionar percepciones y expectativas, y para crear opinión pública. Es particularmente relevante para aquellos que desde fuera tienen poco acceso al Gobierno, pero puede también indirectamente afectar a las percepciones de otros participantes, por sí mismos. Igualmente, puede magnificar los problemas, eventos y movimientos (tanto a favor como en contra de la reforma). Opinión pública: puede tener efectos positivos y negativos para la reforma. En la parte positiva, puede desencadenar presiones para la acción del Gobierno dada la magnitud de un problema. En el lado negativo, puede imponer restricciones a ajustes necesarios durante el despliegue de la reforma. Dado el bajo nivel de confianza en el Gobierno, será importante para la sostenibilidad de la CORA, proporcionar elementos para mejorar la opinión pública.

Fuente: Adaptado al contexto español por Kingdon, John W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman Classics in Political Science, Boston.

- Crear nuevos actores en calidad de organizaciones independientes encargadas de conducir la reforma, para asegurar que no se pierda el impulso durante la larga fase de implementación: las autoridades permanentes e independientes son útiles para sostener la reforma a pesar de los cambios en las prioridades políticas y para aplicar evaluaciones periódicas para asesorar los avances.
- Aumentar la capacidad de los empleados públicos, así como sus dotes de liderazgo: las reformas a menudo implican aumentar las capacidades de los funcionarios públicos. De una parte, los funcionarios de cara al público requieren formación para completar la renovación y asegurar el valor de su capital humano. De otra, los altos cargos también necesitan formación para entender y apropiarse de los principios implantados por las reformas, gestionando el cambio en sus respectivos departamentos o unidades, e integrando redes interpersonales y adhiriendo valores comunes para apoyar el cumplimiento con el espíritu de las reformas.
- Utilizar contratos para permitir experimentación, proyectos piloto e implementaciones parciales de las reformas en áreas concretas, creando eventualmente estándares de comparación y buenas prácticas que puedan ser generalizadas al resto de la Administración pública: la falta de confianza en el Gobierno puede ser básica para la acción de las fuerzas opositoras. Ciudadanos, funcionarios y grupos específicos posiblemente no crean en las promesas de los burócratas y los políticos acerca de un futuro mejor. En esos casos, establecer esquemas de transición puede ayudar. De una parte, los contratos pueden ser utilizados para aplicar las reformas parcial o gradualmente, permitiendo ajustes para quienes padecerán los efectos de la reforma. De otra, los conductores pueden ayudar a ilustrar los beneficios de la reforma y mejorar sus mecanismos de implementación. A pesar de las ventajas, puede también considerarse que los esquemas de transición también suponen costes, y existe siempre la posibilidad de que los experimentos o los conductores no sean exitosos, teniendo el efecto contrario al deseado. Dado el importante papel de las CC. AA. en la implementación de muchas de las iniciativas de la CORA, trabajar en profundidad con una C. A. o con una selección de ellas para implementar completamente las medidas puede constituir un caso piloto útil para probar la viabilidad y el impacto de las reformas, así como los obstáculos de la aproximación.

La CORA no es muy explícita acerca de cómo se facilitará la implementación y ninguno de los mecanismos antes descritos están perfectamente desarrollados, a excepción del establecimiento de nuevas unidades. Ello es comprensible dadas las presiones para exhibir resultados rápidos y evitar un proceso de negociación y acomodación que supone un consumo de recursos. Sin embargo, es también cierto que cualquier proceso de reforma implica también ganadores y perdedores. El Gobierno de España debería centrarse más en las estrategias de mitigación para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las propuestas de la CORA. Aprobar una ley o modificar una regulación específica puede ser difícil, pero

asegurar la implementación en un contexto de escasa confianza en el Gobierno será incluso más difícil si el proceso no es apoyado.

La razón para involucrar a las CC. AA.

Uno de los principales desafíos para las reformas de la CORA consiste en avanzar para conseguir la involucración de los gobiernos subnacionales, principalmente de las CC. AA. Aunque este informe no aborda las dinámicas políticas del Estado autonómico en España, el actual contexto político puede ciertamente tener un impacto en la implementación de las reformas de la CORA, al menos en algunas CC. AA., y requiere de una cuidada atención por parte del liderazgo institucional. En el apartado más estructural, el capítulo 3 identificó algunas debilidades en las plataformas de coordinación multinivel existentes en España. Como estipula este capítulo, de las 39 conferencias sectoriales, solo 21 se han venido reuniendo de manera regular durante los últimos tres años. La CORA en sí misma reconoce las «disfuncionalidades originadas por la cooperación entre distintos niveles administrativos, frecuentemente causadas, no tanto por la carencia de los instrumentos de fomento de la cooperación, sino por el uso impropio o limitado de los mismos. Los actores no se reúnen periódicamente, adolecen de las competencias necesarias para tomar decisiones, carecen de instrumentos de supervisión para vigilar el cumplimiento de las medidas adoptadas o están más interesados por las relaciones bilaterales que por las multilaterales. Además, existen nuevos campos en los que no se han creado todavía instrumentos de naturaleza cooperativa» (CORA, 2013: 94).

También se opina en algunas CC. AA., como hizo notar la delegación de la OCDE durante la misión de recogidas de datos y se recoge por los medios de comunicación, que la consulta *ex ante* fue insuficiente y los comentarios elevados no se reflejaron en el texto final del informe de la CORA. Independientemente de que esto fuera cierto o no, la percepción existe y puede representar un obstáculo para un consenso más amplio.

De hecho, el Gobierno central ha implementado un esfuerzo para consultar a las CC. AA. tanto durante la preparación del informe de la CORA como después. aunque el equipo de la CORA no negoció más de 130 medidas que afectaban a las CC. AA. (algo que hubiera consumido tiempo y sido extremamente difícil), hizo uso de los estudios e informes producidos por las CC. AA. (por ejemplo, sobre duplicidades y sobre reducción de cargas administrativas) para preparar las propuestas de la CORA. Estos informes proporcionaron información sobre cómo las CC. AA. ejercitan sus atribuciones, cómo están estructuradas y qué ineficiencias han sido identificadas. Además, la OPERA está involucrando a las CC. AA. en el seguimiento del proceso enviándoles todas las «fichas» objeto de discusión en un grupo *ad hoc* del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La OPERA está también organizando el campo de visitas para el seguimiento de la implementación de medidas específicas, y por ejemplo, las 17 CC. AA. han tenido visitas para analizar

sus prácticas en materia de licitación. Igualmente, OPERA ha preparado un dossier para cada una de las CC. AA., recogiendo información sobre las medidas de la CORA que están adoptando, otras reformas perseguidas y sus progresos. Como resultado, algunas de las CC. AA. han desarrollado sus propias agendas de reforma congruentes con el espíritu de la CORA. Este diálogo ha sido también útil para encontrar soluciones alternativas a las actuales duplicidades, por ejemplo, en lugar de suprimir el Tribunal de la Competencia, Galicia lo fusionará con la Agencia de Protección al Consumidor, lo que generará un ahorro.

Teniendo en cuenta el sistema constitucional español y la rica experiencia durante las últimas décadas, parece claro que ninguna reforma estratégica en el área de la gobernanza pública en España puede ser exitosamente lograda sin una fuerte participación y liderazgo de las CC. AA. La evidencia muestra que, como se mencionó en el capítulo 2, no hay jerarquía de buenas prácticas en el sistema territorial español, lo que implicaría que el nivel central necesariamente debe ser más eficiente que los gobiernos autonómicos, al igual que las CC. AA. lo son respecto a los municipios y a las provincias. Por el contrario, la evidencia recogida por la OCDE demuestra que las administraciones autonómicas han desarrollado, en el marco de sus competencias y capacidades organizativas, un conjunto de iniciativas y prácticas valiosas, algunas de las cuales han nacido como respuesta a la crisis económica. Estas iniciativas y prácticas están enteramente en la línea del espíritu y las disposiciones de la CORA, y en muchas ocasiones han incluso precedido a acciones en el nivel central. En 2002, la C. A. de Castilla y León implantó un sistema de gestión interna de la calidad para monitorizar el presupuesto y el gasto de fondos europeos. Los esfuerzos de cara al gobierno digital han sido también implementados desde 2011 por Asturias, Aragón y las Islas Canarias. Cataluña y la Comunidad Valenciana han desarrollado esfuerzos para mejorar la calidad regulatoria y la transparencia en las licitaciones públicas, respectivamente. De ahí que mucho puede hacerse por fortalecer la participación de las CC. AA. en el proceso de reforma administrativa. Además de los mecanismos formales, como la Conferencia de Presidentes o las conferencias sectoriales, y en particular, aquella sobre administración pública, algunas buenas prácticas de colaboración pueden integrarse en la estrategia de la CORA, como, por ejemplo, el sistema desarrollado por el INAP, en el que algunos gobiernos autonómicos y locales lideran actividades de ámbito nacional.

Cuadro 8.7
El proyecto «Compartir»: racionalización de la formación y los procesos de selección en el sector público

A finales de abril de 2012 el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desarrolló un estudio sobre la posibilidad de compartir recursos y colaborar entre las

distintas administraciones públicas –la Administración General del Estado (AGE) y los gobierno regionales o los ayuntamientos– para racionalizar los programas de los diferentes centros de formación y selección. Así se inició el proyecto «Compartir».

Sin embargo, el proyecto «Compartir» ha crecido gradualmente hasta una cultura de Administración 2.0 que ha hecho posible con motivo del trabajo desarrollado por el Gobierno central, acordado con los demás órganos de Gobierno, para que todos se puedan beneficiar de sus resultados.

Entre otros, el proyecto ha obtenido los siguientes resultados:

Educación y formación

El INAP ha desarrollado un proyecto de creación de un repositorio de cursos en línea, por medio del cual diferentes órganos de Gobierno ponen sus recursos a disposición de otros órganos de Gobierno. El repositorio contiene más de 270 cursos, reduciendo los costes de tener que prepararlos de manera autónoma. Se han formalizado más de 70 préstamos, evitando la necesidad de tener que suscribir contratos para un número similar de acciones.

Además, una plataforma única central de autoaprendizaje será desarrollada utilizando el concepto los «Cursos Masivos Abiertos en Línea» (CMAL) de cara a todos los colegios estatales en primaria y secundaria, lo que permitirá a cualquier empleado del Gobierno o ciudadano que lo desee, tomar parte gratuitamente de los cursos disponibles. El concepto que prima es el de: «dinero público al servicio de la sociedad en su conjunto».

Procesos de selección

La hoja de ruta ha sido desarrollada para la validación de los procesos de selección en las administraciones públicas a través del grupo especial entre el INAP y el gobierno regional liderado por el Instituto Vasco de Administración Pública.

Gestión del conocimiento

Se ha creado un ecosistema social y del conocimiento, con un banco de recursos para el aprendizaje y una red social no exclusiva que puede beneficiar a todas las administraciones públicas sin la necesidad de crear sus propios bancos o redes.

Contratación

Esta cultura también impregna en los términos y las condiciones de contratación. En los casos en los que es posible, sus cláusulas estipulan que las pujas para un órgano del Gobierno deben ser mantenidas por todos los órganos del Gobierno participantes en las mismas.

Dirección/gestión de responsabilidad

El INAP ha elaborado un diccionario de responsabilidades de altos cargos en la Administración general. Para su creación, desde 2014, un grupo de trabajo que incluye a las

CC. AA., ha hecho los mayores progresos de campo para crear un diccionario integrado de responsabilidades. Además, el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) del MINHAP ha creado una plataforma en línea de formación para los funcionarios públicos de las CC. AA. La plataforma ha estado proporcionando cursos de formación desde 2006. En 2013, 34 cursos fueron desarrollados centrándose en 18 diferentes materias relevantes para la AGE y las CC. AA. Esos cursos en línea suponen un esfuerzo paralelo a la formación continua y a las actividades de fomentos del conocimiento del IEF acerca de las materias internacionales proporcionadas por los gestores públicos, además de los funcionarios públicos nuevos y actuales.

La formación pública sigue un enfoque de cooperación horizontal y vertical, tal y como se observa en materias relacionadas con las finanzas públicas y la formación proporcionada a los funcionarios de los consejos provinciales y locales, extendiendo los esfuerzos de fomento de la capacitación a otros niveles de la administración territorial del Estado.

Fuente: Basada en información proporcionada por el INAP y el IEF.

La cuestión de la involucración ciudadana

La CORA realiza en sí misma un examen crítico sobre el papel y la actuación del Estado y de los diferentes niveles de Gobierno en España. Tal y como se mencionó en el capítulo 2, ello conecta con una demanda social y con una ventana de oportunidad proporcionada por la crisis económica, que ha llevado a España a repensar sobre la organización de su Gobierno y la apertura a las oportunidades de las reformas estructurales. Uno de los argumentos más válidos utilizados por los miembros de la CORA en relación con los prospectos para una exitosa implementación ha sido el estado de la opinión pública: mientras que los ciudadanos demandan unos servicios públicos de alta calidad, se exasperan por las cargas administrativas injustificadas, además de por la mala gestión de los recursos públicos. Otra vez, la reforma administrativa puede ayudar a la Administración pública a incrementar su agilidad estratégica y a cumplir con las expectativas ciudadanas. La incorporación de las TIC a la rutina de las actividades del Gobierno y a los servicios es ciertamente una herramienta poderosa, pero las TIC no funcionarán sin los oportunos acuerdos de gobierno y la CORA ha hecho, en principio, lo correcto abordando esta parte del problema. De hecho, desde que el gobierno electrónico es un área de política horizontal que converge a lo largo del conjunto de la Administración pública, resulta necesario establecer un marco de gobierno que facilite las consultas en profundidad, entre los principales agentes de las políticas del gobierno electrónico para asegurar las sinergias, evitar el despilfarro de recursos y asegurarse de que las diferentes iniciativas responden a las diferentes necesidades y a los objetivos comunes. Ello es decisivo para asegurar que las nuevas propuestas de reforma no solo estén orientadas en la dirección correcta, sino que también sean exitosas a largo plazo.

El Gobierno español necesita esforzarse al máximo para volver a conquistar la confianza de la ciudadanía, que muestra una dinámica en descenso, tal y como

se debatió en el capítulo 2. Este es un hecho que puede tener consecuencias en un futuro. Bajos niveles de confianza en el Gobierno pueden dificultar los ingresos del Gobierno, el imperio de la ley y la justicia social. Deben hacerse esfuerzos para incrementar explícitamente la confianza social y reforzar la confianza en la competencia de las administraciones públicas para conducir y sostener el cambio. La reforma administrativa es necesaria para abordar dicha carencia de confianza, pero resulta claramente insuficiente. Un enfoque comprehensivo de la gobernanza anticiparía la necesidad de involucrar a los ciudadanos en las funciones de gobierno, consultarles sobre cuestiones críticas de política, y comunicar efectivamente sus decisiones. Dicho enfoque podría ayudar a la identificación del Gobierno con las dinámicas sociales y potenciales cuestiones futuras, para que las políticas de hoy anticipen y proporcionen remedios a los problemas del futuro. Como se ha mencionado a lo largo de esta revisión, el vínculo estratégico entre las reformas de la CORA, la implementación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el paquete de la regeneración democrática es la única oportunidad de mejorar el marco de gobernanza en España.

Además, los esfuerzos para involucrar a los ciudadanos en el proceso de reforma deben apoyarse en una estudiada estrategia de comunicación que informa no solo sobre los logros de la reforma, sino también sobre las funciones específicas que los diferentes agentes pueden cumplimentar para acelerar el cambio cultural en las administraciones públicas. Dicha estrategia de comunicación debe fundamentarse en un lenguaje claro, para que la mayoría de los ciudadanos pueda comprender los mensajes del Gobierno y no se atasquen en cuestiones técnicas. Ello es en lo más alto de los mecanismos de desarrollo para que los ciudadanos proporcionen una retroalimentación, desde las primeras fases del proceso de toma de decisiones y a través de la fase de implementación.

Cuadro 8.8
¿Cómo puede el Gobierno fortalecer su relación con los ciudadanos?

En términos prácticos significa:

- Información: el Gobierno disemina información sobre toma de decisiones a iniciativa propia, o bien los ciudadanos acceden a la información bajo demanda. En ambos casos, la información fluye, esencialmente en una dirección, desde el Gobierno hacia los ciudadanos en una relación de sentido único. Ejemplos son el acceso a los registros públicos, los boletines oficiales y las páginas web de los gobiernos.
- Consulta: el Gobierno pide y recibe retroalimentación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Para recibir comentarios, el Gobierno define cuáles son las perspectivas buscadas y los asuntos a resolver para la toma de decisiones. Recibir los comentarios de los ciudadanos también requiere que el Gobierno proporcione información a los mismos con anterioridad. La consulta, con ello, crea una rela-

ción limitada en dos direcciones entre el Gobierno y los ciudadanos. Ejemplos pueden incluir los comentarios sobre los borradores legislativos y las encuestas de opinión pública.

- Participación activa: los ciudadanos se involucran activamente en la formulación de las políticas y las decisiones. La participación activa significa que los ciudadanos, por sí mismos, ejercen un papel en el intercambio sobre la decisión política, por ejemplo proponiendo opciones políticas. Al mismo tiempo, la responsabilidad de la formulación de políticas y las decisiones finales quedan en manos del Gobierno. Involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones supone la implementación de una relación de dos sentidos entre el Gobierno y los ciudadanos basada en el principio de colaboración. Ejemplos de la misma la constituyen los grupos de trabajo abiertos, paneles a nivel del público y procesos de diálogo.

¿Por qué fortalecer las relaciones entre el Gobierno y los ciudadanos?

Utilizando información, consultas y participación activa, los gobiernos fortalecen sus relaciones con los ciudadanos. Existen tres motivos fundamentales de apoyo mutuo:

- Una mejor estrategia pública: unas relaciones más profundas entre Gobierno y ciudadanos fomentan que la ciudadanía invierta tiempo y esfuerzos en los asuntos públicos. Utiliza y valora la contribución ciudadana como un recurso. La información, consulta y participación activa proporciona al Gobierno la mejor base para la decisión política, permitiéndole convertirse en una organización de aprendizaje. Al mismo tiempo, asegura una más efectiva implementación, en tanto en cuanto los ciudadanos están mejor informados sobre las políticas y han formado parte del desarrollo.
- Una mayor confianza en el Gobierno: la información, consulta y activa participación otorga a los ciudadanos la posibilidad de aprender sobre los planes de política del Gobierno, para conseguir que sus opiniones se escuchen y contribuir a la toma de decisiones. Esta involucración crea una mayor aceptación de los resultados políticos. El Gobierno demuestra su apertura, lo que aumenta su credibilidad para los ciudadanos, la soberanía de cualquier democracia. Por medio de la construcción de la confianza en el Gobierno y en mejores políticas públicas, el fortalecimiento de la relación entre el Gobierno y la ciudadanía incrementa la legitimidad del primero.
- Una democracia más fuerte: la información, las consultas y la participación activa hacen al Gobierno más transparente y más responsable. El fortalecimiento de sus relaciones con la ciudadanía posibilita las bases y promueve una ciudadanía más activa en la sociedad. También apoya la involucración de los ciudadanos en la esfera pública, participando en debates políticos, votaciones, asociaciones, etc. Todo ello conduce a una democracia más fuerte.

Fuente: OCDE (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en.

Aquí otra vez es justo reconocer los esfuerzos realizados por la Administración española para hacer llegar a los ciudadanos y consultarles los contenidos de la CORA. Un buzón electrónico ayudó a recoger más de 2.239 propuestas rele-

vantes para la subcomisión en simplificación administrativa y duplicidades. La materia objeto de dichas propuestas dio una indicación acerca de las preocupaciones ciudadanas más significativas en relación con la simplificación. Igualmente, un Consejo Asesor, con la participación de los sindicatos, las empresas y los representantes de los consumidores, participó activamente en la presentación y la discusión de las propuestas de reforma. El liderazgo de la CORA ha dejado también una puerta abierta a los agentes para sugerir ajustes a las reformas específicas durante la fase de implementación. Por ejemplo, tanto los sindicatos como el INAEM han sido capaces de expresar sus preocupaciones sobre la propuesta de integrar el coro de la RTVE, y la medida se ha adaptado de manera satisfactoria, a la vez que cumple con el objetivo. Este enfoque será útil para equilibrar las ventajas y las desventajas de cada propuesta y hacer correcciones o tomar medidas que las mitiguen a largo plazo.

Herramientas de implementación

Tal y como se mencionó previamente, una de las principales palancas sobre las que se fundamenta la Administración central para implementar las reformas de la CORA es la legislación. Ello tiene ventajas y desventajas. De una parte, la legislación institucionaliza la reforma, crea apoyos para evitar la vuelta atrás y establece las estructuras de gobernanza básicas para que la reforma sea ejecutada. De otra, aprobar legislación puede consumir tiempo y puede crear un sentimiento artificial de acción que puede no validarse por la práctica actual.

De ahí que, a pesar de las ventajas, la legislación claramente no es suficiente para lograr el éxito de la reforma. Alinear los intereses de los diferentes agentes y gestionar la oposición de aquellos que se verán directamente afectados son tan importantes como el mismo mandato de desarrollar las reformas. En ocasiones puede haber consenso sobre los principios generales establecidos en la legislación, pero el resultado y la implementación pueden ser limitados en la práctica (por ejemplo, bloqueando regulaciones secundarias, limitando recursos, etc.). Experiencias recientes sobre reformas legislativas aprobadas con un alto nivel de consenso pero insuficientemente implementadas (por ejemplo, el Estatuto Básico del Empleado Público) son ilustrativas de los límites de los instrumentos legislativos en los procesos políticos. Esta limitación es incluso más importante en los casos en los que el consenso está ausente y por eso un cambio en la mayoría del Parlamento puede implicar nuevas reformas legislativas en diferentes direcciones. En el contexto de la implementación de la CORA, el uso de instrumentos de gestión, y el proceso de diálogo para persuadir y generar consenso son complementarios y pueden compensar más que el uso de reformas legislativas.

Una herramienta esencial para abordar muchos retos clave es la comunicación y la creación de bucles informativos. La comunicación puede ayudar a fomentar la credibilidad de la reforma del Gobierno, incrementar el sentido de propiedad de las reformas manteniendo a los empleados públicos y a los ciudadanos infor-

mados, y reduciendo las asimetrías informativas al poner la información a disposición de cada uno de los agentes. En los lugares en los que la situación política o económica es particularmente difícil, la comunicación puede ser también utilizada para crear un sentimiento de crisis y, por lo tanto, los ciudadanos podrán demandar la reforma (OCDE, 2010c).

En un contexto de escasa confianza en el Gobierno, como el que prevalece en España, la comunicación es decisiva para superar la resistencia a la reforma. Más allá de medir los beneficios de esta, resulta importante comunicarlos a un público más amplio y, particularmente, a los principales agentes involucrados. Una estrategia de comunicación bien articulada mantiene a los agentes informados en torno al progreso, y obtiene apoyo para sostener el esfuerzo duradero y evitar la fatiga de la reforma. Es también importante establecer los mecanismos para comunicar los resultados de la reforma dentro del Gobierno. Ello ayuda a elevar la concienciación entre los funcionarios públicos acerca de la importancia de la reforma, así como a ver los resultados de sus esfuerzos.

En Italia, por ejemplo, una campaña de comunicación fue establecida para comunicar los resultados de la revisión normativa desarrollada entre 2005 y 2007. La campaña incluía anuncios en televisión y en la web. En términos de comunicación de resultados dentro de la estructura del Gobierno, las reuniones del gabinete son particularmente relevantes. Igualmente, en la Columbia Británica (Canadá), el Gobierno provincial reconfirmó su compromiso con la reforma regulatoria, convirtiéndose en la primera jurisdicción en Canadá en promulgar una ley que requiere de un informe anual sobre sus avances. Cada junio, de acuerdo con la Ley de Información Regulatoria, se publica un informe anual, que incluye el estatus del conjunto de los requisitos regulatorios dentro del marco normativo.

Sobre una base *ex post*, la comunicación es decisiva para asegurar que los potenciales beneficiarios de la reforma tengan información sobre la misma. Unos bajos niveles de absorción de TIC ilustran esta cuestión, que será importante en tanto en cuanto se implanten nuevas medidas (por ejemplo, los emprendedores no tendrán ventaja alguna derivada de las ventanillas únicas si no conocen las mismas ni sus beneficios). Finalmente, la comunicación ayuda a implementar los dos pilares de la buena gobernanza: la transparencia y la rendición de cuentas. Cuando el Gobierno se comunica con los ciudadanos, se encuentra en una mucho mejor posición para evaluar los resultados de sus iniciativas y la relación entre entradas y salidas. Eventualmente, ello crea una opinión pública informada que actúa como factor preventivo en materia de corrupción.

LOGRAR UNA REFORMA SOSTENIBLE A LARGO PLAZO

Asegurar la sostenibilidad de las reformas de la Administración pública más allá de la crisis es indudablemente uno de los principales, si no el mayor, desafío de la CORA. Una vez que la restricción fiscal sea menos severa, será importante

haber encarado durante el proceso de reforma la estructura de los incentivos negativos que facilita la situación respecto a aquella en la que se decidió la reforma. ¿Permanecerán en un escenario de crecimiento económico la simplificación de estructuras o la eliminación de duplicidades? Muchas acciones estratégicas pueden reforzar la sostenibilidad de los efectos de la reforma a largo plazo. Esta sección se centrará en la necesidad de ubicar las reformas de la CORA en el camino de la continuidad respecto a reformas previas; el establecimiento de una visión a largo plazo para el sector público español; la introducción de mecanismos de ajuste de la reforma durante su implementación; y el papel del servicio civil para asegurar su mejora continua. Resulta importante hacer notar que diferentes medidas incluidas en la CORA suponen en sí mismas un cambio en cuanto a los procesos, que será aplicado en base permanente, como se indica en el cuadro 8.9.

Nuevos mecanismos para la mejora continua

Congruencia y continuidad

Las iniciativas de la CORA no comienzan desde cero. España se ha movido ya en diferentes frentes abordados por la CORA y será importante construir sobre logros previos para beneficiarse de las economías de escala, y a la vez abordar los defectos de las reformas anteriores. Ello es una fortaleza mayor de la CORA, que coincide con los esfuerzos previos y tiene en cuenta algunos precedentes importantes:

- Sobre gestión de TIC, por ejemplo, la CORA puede dar continuidad a los logros del *Plan Avanza*. Bajo los auspicios de este plan, la sociedad española de la información se centró en un importante punto de inflexión, con motivo del cual los progresos alcanzados en materia de difusión de TIC llegaron a un umbral de masa crítica (OCDE, 2010b). Este y otros esfuerzos han llevado a la emergencia de las plataformas de TIC para gestionar la seguridad social y los impuestos, por ejemplo. Sin embargo, se han necesitado más coordinación y horizontalidad para generar economías a escala e incrementar la absorción por parte del usuario, que tiende a ser relativamente baja.

Cuadro 8.9
Ejemplos de las propuestas de la CORA que cambian procesos con base permanente

Mientras que algunas de las iniciativas de la CORA han tenido un periodo de impacto relativamente corto (por ejemplo, la supresión de una agencia específica, o la transfe-

rencia de sus funciones a otra), otras suponen cambios más estructurales en la manera en la que las administraciones públicas desarrollan sus actividades diarias y proporcionan mecanismos para la mejora continua. Dichas reformas deben preceder a otras más limitadas y requerirán de un significativo apoyo político. Su naturaleza estructural implica que el mandato no es suficiente para cambiar la cultura de la Administración pública, pero requerirá de apoyos y facilidades continuas al máximo nivel. Algunas de estas reformas estructurales, extensamente descritas en capítulos previos, son:

- Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.
- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Reforma de las reglas administrativas (régimen legal de las administraciones públicas y de los procesos administrativos).
- Sistema para medir la productividad y la eficiencia de la administración pública.
- Revisión normativa y codificación legal.
- Gestión centralizada de actividades de licitación.
- Elaboración del presupuesto.
- Desarrollo de mecanismos para una evaluación del desempeño congruente de los funcionarios públicos.
- Seguimiento y evaluación de las entidades del sector público, incluidos los procedimientos para crear nuevos órganos públicos.
- Establecimiento de la Oficina del Director Ejecutivo de Información.
- Promoción del Punto de Acceso General a las Administraciones Públicas (PAG).
- Fortalecimiento de las conferencias sectoriales y otras plataformas de coordinación multinivel.
- Manual para la racionalización y la eliminación de redundancias.

Fuente: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013), «Reforma de las administraciones públicas», informe presentado al Consejo de Ministros de España el 21 de junio de 2013, MINHAP y Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid, www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.

Sobre mejor regulación, existen ya progresos para adaptar la EIR y lograr que alcance los mejores estándares internacionales. Esto es claramente un ejemplo donde los avances han sido desarrollados incrementalmente y los recursos utilizados no deben ser socavados. Sin embargo, hay todavía espacio para extender el ámbito de EIR incorporando mecanismos como el análisis coste-beneficio, evaluaciones de riesgo y estrategias de cumplimiento.

- A pesar de los fallos, la Administración central ya tiene mecanismos para involucrarse en un diálogo y una coordinación multinivel. Claramente, las conferencias sectoriales pueden ser ascendidas y su funcionalidad maximizada, pero incidir en las experiencias exitosas de las conferencias al obtener resultados sobre las agendas convenidas resulta el camino indicado.

Estos tres ejemplos ilustran que la reforma es un proceso continuo, no una gestión específica. Ello es, de hecho, uno de los retos de la CORA: avanzar en la Administración para pensar crítica y periódicamente sobre su desempeño, para que la reforma pase a la normalidad, desterrando esos enfoques para los que la reforma es reactiva. Consecuentemente, será importante pensar en sus anclajes para asegurar la continuidad de las iniciativas de la CORA que irán más allá de la legislatura del actual Gobierno. En este sentido, el construir un consenso político sobre la CORA incidiendo en sus rasgos basados en la evidencia y en su naturaleza técnica sería muy beneficioso.

Además, será decisivo en el futuro próximo romper con el «enfoque departamental» y realizar conexiones entre las diferentes áreas de reforma. De hecho, aquellas se apoyan las unas a las otras de manera que las sinergias maximizan su impacto. Una Administración pública necesita funcionarios capaces y motivados, un marco normativo en el que sus actividades tengan lugar, plataformas TIC para hacerse más eficiente y efectiva, herramientas para evaluar su propio desempeño, y mecanismos para dialogar con los ciudadanos y los diferentes niveles de Gobierno. La falta de uno de esos elementos puede dañar el conjunto del sistema de gobierno, pero también entorpecer el impacto de cada medida individual.

Tal y como se mencionó anteriormente, la congruencia requerirá que la OPERA «piense en grande» y evalúe las reformas basándose en sus resultados finales por medio de la medición y el análisis de sus impactos, el grado en el que se complementan mutuamente, y la manera de fortalecer sinergias para implantar la buena gobernanza. Es muy fácil perder el impulso en el marco de las reformas y atascarse dentro de la maquinaria burocrática.

Visión a largo plazo

La buena gobernanza requiere gobiernos que miren hacia adelante con una visión estratégica. Dicha visión debe ir más allá de las acciones inmediatas y de los contextos actuales. Ello es probablemente uno de las principales oportunidades de la CORA. Las reformas parecen adaptarse para responder a la crisis financiera, pero adicionalmente la visión y la acción son necesarias para crear las condiciones para la mejora continua.

La producción de conocimiento y el mecanismo para anticipar cambios políticos de naturaleza social, económica o demográfica es una característica importante para la estrategia de los Estados. La crisis económica ha mostrado en España evidentes errores en cuanto a la capacidad de anticipar y reaccionar con agilidad a circunstancias sobrevenidas. En este contexto, es importante llevar a cabo una reflexión acerca de cómo incorporar una profunda evidencia y análisis dentro del proceso de toma de decisiones. La CORA por sí misma supone un esfuerzo formidable de recogida de datos y evidencias sobre la toma de decisio-

nes. Durante varios meses, tuvo lugar un proceso de análisis y de investigación administrativa sin precedentes, el cual inspiró diferentes medidas incluidas en este informe. Aunque el enfoque de este esfuerzo analítico estuvo limitado a las funciones administrativas abordadas por la CORA, resulta un buen precedente para construir enfoques sostenibles e incorporar sistemáticamente análisis de políticas públicas en la Administración pública española.

Las reformas exitosas de la Administración pública requieren no solo la capacidad para lanzar un proceso de cambio, sino también monitorizar su implementación y desarrollar una evaluación periódica. En tanto en cuanto la oposición se organice, existe el riesgo de dar marcha atrás en las reformas. Ello puede ser debido a dos fuerzas importantes: un descenso en el compromiso político de la reforma, permitiendo el resurgimiento de actividades y culturas previas, o la decisión por parte de un nuevo Gobierno electo de detener o incluso revertir los procesos de reforma (OCDE, 2010c).

Cuadro 8.10
Conocimiento de asuntos emergentes: predicción estratégica finlandesa

Finlandia ha puesto su predicción estratégica en el centro de su proceso de toma de decisiones, facilitando la emergencia de una visión de futuros acontecimientos compartidos entre las instituciones nacionales y el espectro político. Esta visión ha contribuido a moldear el contrato social nórdico, combinando apertura a la globalización con reparto del riesgo colectivo. Dentro de un ambiente crecientemente complejo desde la perspectiva económica, el reto es cada vez más grande, subrayándose la necesidad de aumentar el conocimiento y la experiencia entre un conjunto más amplio de actores involucrados.

El obstáculo...

Finlandia experimentó una grave crisis económica a inicios de los años 1990. El país parecía sumirse en la tormenta perfecta. Una economía sobrecalentada desembocaba en una recesión agravada por la crisis bancaria y el colapso de la Unión Soviética, entonces el mayor socio comercial del país. La crisis fomentó el convencimiento entre los decisores políticos de la necesidad de construir resiliencias y de facilitar la innovación y la competitividad a través de predicciones estratégicas mayores y una clara visión de los acontecimientos futuros y las posibles direcciones políticas.

...y cómo fue abordado

En 1993, el Gobierno envió al Parlamento el primer Informe de Predicciones del Gobierno. Este informe inicial presenta posturas sobre los mayores desarrollos futuros y los escenarios optativos para Finlandia. Proporcionaba un plan para el tipo de sociedad futura que el Gobierno buscaba crear a través de sus acciones. Desde entonces, el In-

forme de Predicciones del Gobierno ha sido enviado al Parlamento durante cada periodo electoral. El alcance del informe ha variado progresivamente desde un enfoque del conjunto de la sociedad hasta uno más estrecho y basado en un único, aunque todavía transversal, tema como el cambio climático global y la política energética.

La responsabilidad de la horizontalidad del Informe de Predicciones del Gobierno es de la oficina del primer ministro, que lo prepara en cooperación con los ministerios. La oficina del primer ministro también comisiona resúmenes, estadísticas, encuestas y estudios directamente a investigadores particulares e institutos de investigación, que sirven como base para el proyecto. A través del desarrollo del informe, la oficina del primer ministro discute sus progresos con este y con otros miembros del Gabinete. Ello sucede en un seminario inicial, dirigido por el primer ministro, para definir la materia en cuestión con más detalle y discutir las diferentes perspectivas, y en la sesión plenaria de la tarde del Gobierno, donde los hallazgos y las posiciones iniciales son revisados. Un Comité parlamentario evalúa y responde a las políticas subrayadas en el Informe de Predicciones del Gobierno. El comité de responsabilidades también incluye actividades de asesoría relacionadas con el desarrollo de nuevas tecnologías.

El foro del futuro regional proporciona una oportunidad para el diálogo sobre desafíos nacionales y regionales, así como oportunidades. El futuro foro son eventos de un día que involucran a dos miembros del Gabinete y a representantes del Comité del Futuro. Aproximadamente, entre 150 y 200 personas están invitadas, incluyendo los decisores políticos municipales, regionales, las autoridades locales, los emprendedores y los representantes de organizaciones laborales y no gubernamentales.

Lo que funcionó bien...

La materia de los informes de predicción es seleccionada por el primer ministro tras consultar con los miembros del Gabinete. El sistema de coalición del Gobierno finlandés asegura que el Gabinete alcance consenso en las materias de predicción seleccionadas, lo que puede ayudar a asegurar el compromiso con el asunto entre las partes en coalición y ayudar a asegurar el compromiso a través del ciclo electoral.

La elevada involucración del Parlamento en la evaluación de los informes de predicción proporciona un ambiente para el debate abierto sobre los hallazgos del informe y los futuros resultados y objetivos. Ello es importante para un gobierno abierto y responsable, y también proporciona un nivel de escrutinio que fomenta la confianza pública en el Gobierno.

...y algunos retos abiertos

En un ambiente muy cambiante, se convierte en una herramienta primordial para ampliar el espectro del conocimiento y la experiencia a todos los niveles de Gobierno. Mientras que las consultas externas sobre los informes deben existir, y una apropiada investigación por parte de organizaciones de investigación también es incluida, los procesos pueden capitalizar en una oleada más amplia de entradas por parte de los ciudadanos y de otras partes interesadas, así como de los gobiernos subnacionales.

Mientras que los informes de predicción sobre asuntos específicos son clave para avanzar en los logros sectoriales, este enfoque más particular reduce la posibilidad de que el Gobierno y la Administración pública exploren e informen sobre retos más amplios y oportunidades políticas en el horizonte, e impacten en la capacidad del Gobierno de conocimiento específico.

Fuente: OCDE (2010), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en.

Para vincular mejor las acciones a corto plazo con los objetivos estratégicos a largo plazo, la CORA necesitará abordar dos cuestiones determinantes: los incentivos para la coordinación y la evaluación de mecanismos. En relación con el primero, la CORA no proporciona suficientes incentivos para la coordinación, ni dentro de la Administración central ni entre los niveles de Gobierno. Algunas de las iniciativas de la CORA parecen perder una lógica racional que les llevase a construir sobre la base de logros anteriores (por ejemplo, una política de «uno dentro, uno fuera»), o no proporcionan indicaciones claras sobre cómo se coordinarán las diferentes entidades del Gobierno central (por ejemplo, la revisión normativa). Para la coordinación multinivel, algunos actores regionales no entienden que la consulta sea adecuada y creen que tienen poco tiempo para identificar las potenciales sinergias. Sin embargo, los esfuerzos actuales de la OPERA por alcanzar a los actores regionales y locales durante el desarrollo de la reforma serán útiles para desafiar esta percepción y crear sentimiento de propiedad.

Desarrollar y aplicar mecanismos de evaluación no es fácil, comenzando por la cuestión de definir los criterios relevantes. Simples evaluaciones sobre los avances no revelan demasiado sobre el impacto actual de la reforma en términos de calidad del servicio o sus resultados en términos de costes decrecientes. La calidad del proceso de cambio, sus costes actuales y la sostenibilidad a largo plazo pueden ser también considerados.

Publicitar los análisis y los informes de progreso puede ser una buena manera de garantizar la calidad de la evaluación, dado que es más fácil que atraigan escrutinio externo si son publicitados. Un buen escrutinio apoya un buen Gobierno. Además, los efectos de los incentivos sobre la reputación implican que la publicidad puede aumentar el impacto de la evaluación en el curso de la reforma: los individuos y los grupos quisieran aparecer como modelos de buen desempeño más que ser reprobados por su mala actuación. La práctica de un informe anual público a cargo de una autoridad indiscutida, visible y reconocida puede tener gran valor. Por ejemplo, en la Columbia Británica (Canadá), siguiendo la exitosa reducción de requisitos regulatorios para empresas creadas en 2001, el gobierno provincial debe ahora publicar informes anuales sobre sus avances en la reforma regular, de acuerdo con la Ley de Información Regulatoria promulgada en noviembre de 2011. Estos informes son activamente escrutados por

grupos empresariales, como la Federación Canadiense de Empresas Independientes (CFIB), que proporciona más incentivos para ver más allá de los objetivos a corto plazo (García Villarreal, 2010).

Cuadro 8.11
Mecanismos efectivos para la evaluación *ex post* de las reformas: Francia

Uno de las principales estrategias utilizadas por los países de la OCDE para evitar reformas incompletas es la aplicación de mecanismos de evaluación y de informes sobre progresos periódicos, por ejemplo, otorgando tarjetas de puntuación «rojas, amarillas y verdes» a las implementaciones ministeriales. Este fue el caso, por ejemplo, del Informe General Francés sobre Políticas Públicas (RGPP) (2007-2009), en el que la información pública sobre los avances fue una parte esencial de la estrategia de sostenibilidad.

Las líneas maestras que establecen las medidas pretendieron permitir el seguimiento de los resultados de la reforma a largo plazo, en función de la implementación de indicadores del desempeño. En febrero de 2010, el ministro del Presupuesto, Eric Woerth, emitió un tercer informe de avances con 374 medidas, con señales de «semáforo» indicando el estado de cada una de ellas: rojo para las medidas estancadas (3%); amarillo para aquellas que siendo implantadas encontraron retrasos o dificultades técnicas (21%); y verdes para medidas que cumplen con todas las condiciones para lograr los objetivos en los plazos estipulados (76%).

Fuente: OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OCDE Countries*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en.

Ajustando la reforma a un ambiente evolutivo

En función de su alcance, las reformas de la Administración pública deben tomar un tiempo para su implementación y realmente proporcionar los resultados esperados. Durante este tiempo, incluso las condiciones derivaron en la necesidad de la reforma y pudieran haber cambiado, así como otros factores políticos, sociales y económicos. En relación con las políticas, por ejemplo, los periodos de reforma usualmente exceden de la duración media de las legislaturas de muchas administraciones. En consecuencia, la reforma puede dejar de ser una prioridad política, incluso para la Administración que originalmente la promovió. En el caso de los recién llegados, ellos pueden preferir priorizar agendas alternativas que están asociadas con sus ideologías o partidos políticos. Ello puede llevar a una falta de continuidad, inconsistencias y una lenta implementación.

Los reformadores deben mostrar una determinación suficiente para desalentar a los oponentes de pretender retrasar o renegociar la implementación. Dichas

estrategias no solo posponen los beneficios de la reforma, también pueden reducir su credibilidad y arriesgar su sostenibilidad a largo plazo. El propio proceso de reforma, en sí mismo, puede conducir a cuestiones inesperadas, ya que la falta de flexibilidad puede conducir a errores de política evitables. Además, en tanto en cuanto las reformas se implementan generalmente sobre periodos largos, las condiciones en las que deben ser implementadas evolucionan y pueden requerir de una adaptación. Por ejemplo, el clima político puede evolucionar, llevando bien a una creciente resistencia a algunos elementos de la reforma o, por el contrario, a presionar de cara a un cambio más rápido y más radical.

Las condiciones vienen definidas como problemas cuando la sociedad viene a creer que algo debe hacerse sobre ello (Kingdon, 1984). Además de las políticas, otros factores de evolución pueden llevar a cambios en esas creencias y a convocatorias de ajustes en el paquete de reformas de la CORA, incluyendo:

- Indicadores: los cambios en los indicadores declarados a través de actividades de monitorización de rutina desarrolladas por instituciones públicas o privadas, o estudios publicados acerca de un problema particular, pueden indicar o, al menos, crear percepciones de que la CORA está o no teniendo los impactos esperados. En particular, el segundo de los casos necesitaría de algunos ajustes.
- Centrarse en eventos: los problemas en ocasiones necesitan de un pequeño empuje para entrar o salir de la agenda política. Un evento central, como una crisis, un escándalo o un desastre puede convertirse en un símbolo poderoso y alterar la percepción del problema. La crisis económica ha sido de hecho el factor que ha acelerado la reforma de la Administración pública.
- Retroalimentación: cómo las reformas de la CORA se van desarrollando, su impacto puede cambiar las percepciones de los decisores políticos y de los ciudadanos. Poner atención a este factor puede ser importante para desarrollar y movilizar el apoyo para la reforma.
- Presupuestos: España está, y continuará estando, bajo la presión de recortar el gasto público para cumplir con los objetivos de equilibrio fiscal. Unas condiciones presupuestarias más estrechas conducen a la Administración a desinvertir en algunas de las iniciativas de reforma o prácticamente descartarlas. La reforma de la agenda de la CORA es amplia y extensa, pero necesitará igualmente de priorizar en un escenario de recursos limitados.

Es importante para la CORA mostrar «victorias rápidas» y evitar las percepciones de que no va a ninguna parte. Es decisivo mantener abierta la ventana de la reforma y justificar los esfuerzos que algunos grupos tendrán que hacer. Dado el ambiente de evolución política, los mecanismos de retroalimentación y adaptación de la reforma son esenciales. Una forma para evitar demasiada presión directa con el fin de vincular a los agentes en el mantenimiento de la reforma es confiar en la evaluación y mediación de terceros. Los comités de alto nivel y los defensores del pueblo tienen una relevancia particular (OCDE, 2010c).

Los comités de alto nivel pueden proporcionar voz a los grupos de agentes más importantes, a la vez que controlar la legitimidad de sus peticiones y evitar la simple expresión de demandas. Los miembros de dichos órganos pueden ser independientes y vistos como individuos con un elevado grado de conocimiento que van a tener la legitimidad de agregar, observar y priorizar peticiones, y entonces evaluar su relevancia y legitimidad, así como las posibles discrepancias entre las mismas. Además, pueden mantener el equilibrio entre las peticiones y las propuestas de cambio frente a los objetivos y a los beneficios que se esperan de la reforma. Finalmente, su conocimiento e independencia puede permitirles personificar el interés general y potencialmente proponer soluciones.

El propósito del defensor del pueblo difiere del de los comités. Mientras que los comités pueden modificar estructuralmente la reforma si es necesario, los defensores del pueblo permiten adaptaciones personalizadas de ella, si es necesario. La institución del defensor del pueblo permite al individuo subrayar las potenciales desigualdades y las posibles maneras de tratar las especificidades locales, entre otras quejas. Los defensores del pueblo son particularmente útiles cuando algunos agentes (por ejemplo, los funcionarios públicos) pueden verse afectados de manera individual por las medidas que han sido diseñadas para abordar asuntos generales. Es importante señalar que los defensores del pueblo son componentes clave de políticas más amplias buscadas para incrementar la transparencia y la responsabilidad del Gobierno, poniendo opciones a bajo coste y de escasa tecnología a disposición de los ciudadanos que prefieren corregir, en lugar de exigirles acudir a procesos judiciales o administrativos complejos y probablemente caros. En cambio, las oficinas del defensor del pueblo deben ser vistas como distribuidores de información confiables dentro del sector público para detectar problemas. Los defensores del pueblo han probado ser una importante fuente de presión para los gobiernos para remediar su acción, tanto en casos específicos y, en muchos países, a través de la publicación regular de informes sobre la actuación de varias agencias y de otros órganos públicos.

Cuadro 8.12
Comités y ciudadanos monitorizan la reforma en Canadá

La reforma del servicio público en Canadá se desarrolla bajo la supervisión de diferentes comités. El comité de viceministros es un foro de altos cargos para supervisar el proceso de la renovación. El Comité Asesor del Primer Ministro sobre Servicio Público reúne a líderes con amplia experiencia fuera y dentro del Gobierno. Comparado con el comité previo, su tarea consiste en traer nuevas perspectivas y percepciones al proceso de reforma. El Comité de Altos Funcionarios es responsable de la gestión de la comu-

nidad del viceministro. Pretende abordar asuntos como la gestión del desempeño, planificación de secuencias y diseño de perfiles sobre las competencias necesarias.

Los gobiernos subnacionales pueden también hacer uso de esos órganos colegiales para apoyar la reforma. Cuando el Gobierno de Columbia Británica se comprometió a reducir los trámites burocráticos en un tercio en 2001, creó el grupo de Trámites Burocráticos, ampliamente compuesto por representantes de la industria. Este grupo tenía la misión de revisar y priorizar 150 diferentes envíos con 600 propuestas de reforma desde la comunidad empresarial. El ministro para la Desregularización dio las prioridades y las recomendaciones alcanzadas por el grupo a otros ministros para que pudieran considerarlas en la preparación de sus planes de desregularización trianuales.

Además del grupo de Trámites Burocráticos, el Gobierno estableció otros mecanismos, permanentes y *ad hoc*, para pedir sugerencias específicas para mejorar la competitividad económica. Por ejemplo, la Mesa Redonda de las Pequeñas Empresas fue establecida en 2005 para consultar con los propietarios de las pequeñas empresas y proporcionar sugerencias al Gobierno sobre las estrategias para potenciar el crecimiento de las pequeñas empresas. Incluyó a los propietarios de las pequeñas empresas y a los representantes de ese tipo de organizaciones y fue presidida por el ministro para las Pequeñas Empresas, Tecnología y Desarrollo Económico. Igualmente, el Consejo de Competencia de Columbia Británica fue establecido en 2005, con el mandato de revisar la competitividad de la provincia, identificar barreras para el crecimiento económico, y soluciones para superarlas. El Consejo estableció comités asesores de la industria para 12 sectores. Cada uno hizo un borrador de informe con recomendaciones específicas.

Fuente: OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París; García Villarreal, Jacobo Pastor (2010), «Successful practices and policies to promote regulatory reform and entrepreneurship at the sub-national level», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5kmh2r7qpstj-en.

El equipo de la OCDE confirmó que el defensor del pueblo en España estuvo involucrado en diferentes consultas para la elaboración del informe de la CORA. Este hecho eleva el potencial del defensor del pueblo para actuar como moderador de los costes que implica la reforma para algunos grupos específicos y para liderar un conjunto de impactos más equilibrado y justo. Como consecuencia, el Gobierno español debe buscar su involucración continua para ajustar y mejorar las iniciativas contempladas en la CORA.

Haciendo uso estratégico de la gestión de recursos humanos

Resulta importante subrayar el papel decisivo que los empleados públicos deben jugar en el establecimiento de una Administración pública eficaz en España durante las próximas décadas. Como se discutió en los capítulos 2 y 3, los empleados públicos españoles están afrontando la necesidad de mantener los apropiados niveles de provisión de servicios a la vez que gestionan reducciones

importantes de sus cuentas generales. Además, cambios importantes en la sociedad española, como el envejecimiento de la población, y los presentes retos adicionales a largo plazo, subrayan la necesidad de un servicio público en España más estratégico y ágil, capaz de ajustar su capacidad de GRH para concentrarse en los servicios y beneficios para una población envejecida.

El capítulo 3 ya subrayaba que España no ha conseguido tener todavía un marco de gestión de competencia global. La cuestión de integrar las consideraciones de planificación de la fuerza laboral dentro del proceso de implementación de la CORA es particularmente apremiante, dado el alcance de las reformas propuestas. En tanto en cuanto el servicio público tiende a envejecer, España necesita asegurar que las competencias y capacidades de aquellos que dejan el servicio público sean reconocidas, medidas y transferidas a la siguiente generación de empleados públicos que ocupe su lugar. La actual congelación de contrataciones amenaza con hacer esta transición incluso más exigente y el nuevo sistema de GRH (por ejemplo, mecanismos de movilidad, formación profesional), debe asegurar que no constituye un obstáculo continuar con la provisión de servicios de alta calidad a los ciudadanos.

Los potenciales obstáculos mencionados en esta sección se vuelven incluso más difíciles cuando son considerados al lado de los retos de la gobernanza multinivel subrayados anteriormente. Teniendo en cuenta que aproximadamente el 80% de los empleados del sector público en España trabajan al nivel local o regional, los cambios realizados al nivel central solo tendrán un impacto limitado.

Para superar esos potenciales obstáculos, las consideraciones de planificación de la fuerza laboral deben ser racionalizadas dentro de la implementación de las iniciativas de la CORA. Esto requiere una evaluación cuidadosa de las condiciones actuales de la capacidad de la fuerza laboral para identificar las áreas que parecen estar sufriendo particulares presiones, y después identificar estrategias para reasignar recursos buscando aliviar aquellas presiones en los casos posibles. Además, los empleados o/y sus representantes (por ejemplo, los sindicatos) deben involucrarse de manera significativa para ayudar a guiar la implementación de la reforma y fomentar su adhesión. En este sentido, la puerta abierta dejada por el liderazgo de la CORA para recibir sugerencias durante el periodo de implementación es una buena práctica. Además, las regiones necesitan ser socios activos en el diseño y el desarrollo de las estrategias de reforma de GRH para asegurar que tienen suficiente alcance para obtener un impacto más allá del Gobierno central.

Mirando hacia adelante, una cuestión clave es encontrar las maneras para medir la experiencia y las competencias requeridas por el servicio público en un futuro. Desarrollar la gestión de competencias puede ayudar a modelar capacidades y cambiar comportamientos, lograr un mejor ajuste entre la asignación de recursos humanos y las necesidades de las organizaciones gubernamentales, contribuir a inculcar una cultura del desempeño, e incrementar la movilidad. La

gestión de la competencia tiene el potencial de facilitar una rápida adaptación del servicio público a las condiciones cambiantes y para una mayor gestión estratégica de la fuerza laboral. Pensar en términos de competencias debe convertirse en un modo de vida dentro de las organizaciones de las administraciones públicas, desde la planificación hasta la selección de empleados, así como la guía y la compensación de su actuación.

Tabla 8.4
Evaluación general de las reformas de la CORA

Dimensión	Cuestiones clave	Fortalezas	Debilidades y riesgos	Mejoras potenciales
Responsabilidad	Objetivos claros	Objetivos cuantificados	Objetivos limitados en términos de resultados/ impactos	Desarrollar una visión de la Administración pública después de las reformas
	Seguimiento	OPERA		Seguimiento
	Evaluación			Marco de evaluación del diseño
	Información	Informes trimestrales		Evaluación del impacto
Congruencia	Basada en evidencias	Uso de la experiencia profesional	Vacíos de información	Identificar vacíos por llenar
	Congruencia de las propuestas	La OPERA establece la relación entre las agendas de la CORA y la reforma de las CC: AA:	Sinergias potenciales intra-CORA	Acciones para explotar sinergias. Análisis en profundidad de las CC. AA.
Eficiencia	Coste	Costes reducidos	Disponibilidad de fondos	Financiación asegurada (financiación especial del Ministerio de la Presidencia)
	Beneficio	Ahorros, servicios a los ciudadanos y empresas	Cuantificación	Identificar beneficios cuantificables

Dimensión	Cuestiones clave	Fortalezas	Debilidades y riesgos	Mejoras potenciales
Viabilidad	Apoyo político	Prioridad política del gobierno	Políticas divisorias, falta de apoyo multipartidista	Buscar alianzas más amplias
	Liderazgo	Liderazgo VP		Sostener un apoyo de nivel político elevado
	Inclusión	Grupos de consulta	Percepciones de una consulta limitada *ex ante* por parte de algunos agentes específicos	Establecer acuerdos de consulta para la implementación (conferencias regionales)
	Coordinación	Viceministro, Presidencia y Hacienda	Capacidades limitadas del Ministerio de la Presidencia, prioridad de financiación confusa	Transferir competencias, recursos al Ministerio de la Presidencia
	Implementación de capacidades	Proceso de abajo hacia arriba	Muchas entidades involucradas. Excesiva dependencia de la legislación. Insuficiente cooperación por parte de las CC. AA.	Crear mecanismos de coordinación semicontractuales
Sostenibilidad	Perspectiva a medio plazo	Algunas propuestas implantan procesos permanentes (Cuadro 4.10)	Muchas medidas «únicas»	Priorizar la mejora continua de las medidas, añadir otras nuevas
	Propiedad	Papel de los abogados del Estado	Importantes actores contemplan las reformas como exógenas	Crear una mayor flexibilidad, adaptabilidad a las realidades locales. Crear incentivos
	Acuerdos institucionales	Reformas legales, director ejecutivo de información	Mandato y autoridad de las nuevas instituciones	Cubrir carencias institucionales (específicas)

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA) (2013), «Reforma de las administraciones públicas», informe presentado al Consejo de Ministros español el 21 de junio de 2013, MINHAP y Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid, www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF.

GARCÍA VILLARREAL; JACOBO PASTOR (2010), «Successful practices and policies to promote regulatory reform and entrepreneurship at the sub-national level», *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, OCDE Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5kmh2r7qpstj-en.

KINGDON, JOHN W. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman Classics in Political Science, Boston.

OCDE. StatExtracts, http://stats.OCDE.org (consultado el 29 de noviembre de 2013)

——— (2013), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en.

——— (2012), *OECD Public Governance Reviews: France: An International Perspective on the General Review of Public Policies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264167612-en.

——— (2011a), 2011 OECD Survey on Performance Budgeting, OECD Publishing, París.

——— (2011b), 2011 OECD Economic Surveys; México 2011, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1781/eco_surveys_mex-2011-en.

——— (2010a), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en.

——— (2010b), *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of TIC: The Case of Spain's Plan Avanza*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264031104-en.

——— (2010c), *Making Reform Happen: Lessons from OCDE Countries*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en.

——— (2007), *OECD E-Government Studies: Netherlands 2007*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264030299-en.

——— (2005), *OECD E-Government Studies: Norway 2005*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264010680-en.

——— (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264195578-en.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2012), *Índice de Percepción de la Corrupción 2012*, Transparencia Internacional, Berlín, http://cpi.transparency.org/cpi2012/results (consultado el 3 de diciembre de 2013).

ANEXO
TABLA DE REFERENCIAS CRUZADAS: EL INFORME DE LA CORA Y EL INFORME DE LA OCDE

El informe de la OCDE no sigue la misma estructura que el de la CORA. Existen múltiples razones para ello. En primer lugar, los informes sobre Gobernanza Pública de la OCDE evalúan las implicaciones de la reforma para el conjunto de la Administración, yendo más allá de una aproximación a partir de departamentos estanco, en muchas ocasiones dispuesta por los gobiernos. La OCDE analiza políticas y no medidas aisladas. El conjunto de esos elementos puede suponer mucho más que la mera suma de sus partes, en los casos en los que las sinergias son identificadas y explotadas y cuando los elementos se vinculan en el marco de un enfoque estratégico de Gobierno. El alcance del presente informe no permitió un tratamiento comprehensivo de las medidas particulares, si bien algunas secciones subrayan iniciativas particularmente relevantes.

En segundo lugar, la CORA supone una reforma muy sustantiva y sus consecuencias pueden ser mejor entendidas al vincularse a otras reformas ya adelantadas en España (por ejemplo, reformas fiscales y sobre transparencia). La estructura del informe de la OCDE ayuda a subrayar la naturaleza transversal de la CORA y su relevancia a la luz de una agenda más amplia de reformas propuestas por el Gobierno de España. De hecho, esta amplia agenda sugiere que no muchos países de la OCDE están avanzando en una reforma de la Administración pública tan comprehensiva como la española.

La tabla siguiente vincula la estructura del informe de la CORA con este informe de la OCDE, mientras que las tablas subsiguientes vinculan medidas específicas de la CORA con aquellos capítulos. Dado el elevado número de iniciativas de la CORA, esas tablas se centran solo en aquellas llamadas presuntamente a tener un mayor impacto.

Capítulo	Informe de la CORA				
	Medidas generales	**Duplicidades administrativas**	**Simplificación administrativa**	**Provisión de servicios y servicios compartidos**	**Administración institucional**
Capítulo 2. Simplificación administrativa y gobernanza multinivel	-	●	-	-	●
Capítulo 3. La mejora regulatoria como instrumento para incrementar la productividad española	-	-	●	-	-
Capítulo 4. Fortaleciendo el gobieno digital para una Administración pública más estratégica en España	-	●	●	●	-
Capítulo 5. Gestión de las finanzas públicas y licitación pública	●	●	-	●	-
Capítulo 6. El desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos flexible y sostenible	●	-	-	●	-
Capítulo 7. Fortaleciendo la transparencia y cimentando la confianza pública en el Gobierno en España	●	-	●	-	-

Medidas generales

Iniciativa de la CORA	Capítulo
Sistema para medir la productividad y la eficiencia	**Capítulo 2.** Simplificación administrativa y gobernanza multinivel
Reorganización de las empresas estatales y de las fundaciones públicas	**Capítulo 2.** Simplificación administrativa y gobernanza multinivel
Elaboración del presupuesto base cero para el consumo y la inversión intermedios	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Nueva Ley sobre Subvenciones Públicas	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Ley sobre el Control de la Deuda Pública Comercial	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Ley para la Promoción de la Facturación Electrónica	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Centro de información	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Medidas estratégicas en empleo público	**Capítulo 6.** El desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos flexible y sostenible
Medidas estratégicas en empleo público	**Capítulo 6.** El desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos flexible y sostenible
Establecimiento de un departamento de implementación	**Capítulo 8.** La implementación de la reforma en gobernanza en España: desafíos y oportunidades

Subcomisión de Duplicidades Administrativas

Iniciativa de la CORA	Capítulo
Manual para evitar duplicidad de funciones	**Capítulo 2.** Simplificación administrativa y gobernanza multinivel
Fortalecimiento de las conferencias sectoriales	**Capítulo 2.** Simplificación administrativa y gobernanza multinivel
Supresión de unidades administrativas	**Capítulo 2.** Simplificación administrativa y gobernanza multinivel
Ley sobre la Unidad de Mercado	**Capítulo 3.** La mejora regulatoria como instrumento para incrementar la productividad española
Registros y bases de datos	**Capítulo 4.** Fortaleciendo el gobieno digital para una Administración pública más estratégica en España
Licitación centralizada	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Instituciones de Auditoría y Defensores del Pueblo	**Capítulo 8.** La implementación de la reforma en gobernanza en España: desafíos y oportunidades

Subcomisión de Simplificación Administrativa

Iniciativa de la CORA	Capítulo
Plan para la racionalización normativa	**Capítulo 3.** La mejora regulatoria como instrumento para incrementar la productividad española
Simplificación de formalidades para las «start ups»	**Capítulo 3.** La mejora regulatoria como instrumento para incrementar la productividad española
Manual de reducción de cargas	**Capítulo 3.** La mejora regulatoria como instrumento para incrementar la productividad española
Simplificación de cargas procesales (en general)	**Capítulo 3.** La mejora regulatoria como instrumento para incrementar la productividad española
Ventanilla única para las operaciones comerciales extranjeras	**Capítulo 3.** La mejora regulatoria como instrumento para incrementar la productividad española
Revisión del umbral de 300 m^2 para los negocios comerciales sujetos a declaraciones responsables	**Capítulo 3.** La mejora regulatoria como instrumento para incrementar la productividad española
Medidas sobre administración electrónica	**Capítulo 4.** Fortaleciendo el gobieno digital para una Administración pública más estratégica en España
Ventanilla única de acceso para las administraciones públicas	**Capítulo 4.** Fortaleciendo el gobieno digital para una Administración pública más estratégica en España
Centralización de pagos de nóminas	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Centralización de cuentas bancarias del Tesoro	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Mejora de los mecanismos de obtención de ingresos	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Sincronización del calendario de pagos con el calendario de ingresos	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España

Subcomisión de Provisión de Servicios y Servicios Compartidos

Iniciativa de la CORA	Capítulo
Administración Electrónica y Tecnologías de la Información y la Comunicación	**Capítulo 4.** Fortaleciendo el gobieno digital para una Administración pública más estratégica en España
Gestión del Tesoro	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Sistema Central de Licitaciones	**Capítulo 5.** El manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España
Formción en Recursos Humanos	**Capítulo 6.** Desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos flexible y sostenible

Subcomisión de Administración Institucional

Iniciativa de la CORA	Capítulo
Medidas generales sobre racionalización administrativa (CORA III y IV)	**Capítulo 2.** Simplificación administrativa y gobernanza multinivel



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

INAP

ISBN 978-84-7351-370-8



P.V.P.
25,00 €
(IVA incluido)