



FICHAS TEMÁTICAS DEL SEMESTRE EUROPEO

CALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. INTRODUCCIÓN

La Administración pública refleja los cimientos institucionales sobre los que funcionan los países¹. La Administración pública responde a las necesidades de la sociedad y funciona sobre la base de estructuras organizativas, procesos, funciones, relaciones, políticas y programas. Configura la prosperidad económica sostenible², la cohesión social y el bienestar de las personas³. Influye en la confianza ciudadana y crea las condiciones para generar valor público⁴.

Las instituciones desempeñan un papel fundamental a la hora de establecer

¹ Holmberg, S. y Rothstein B., «Good Government: The Relevance of Political Science» (Buen gobierno: la importancia de la ciencia política), Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann, D. Kraay, y Zoido-Lobaton, «Governance Matters» (La importancia de la gobernanza), Policy Research Working Paper 2196.

³ Hallerod, B., Rothstein, B., Nandy, S., Daoud A., «Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries» (Mala gobernanza y pobreza infantil: un análisis comparativo de la eficacia gubernamental y las privaciones infantiles severas en 68 países con rentas bajas y medias), World Development, 2013 Aug; 48: 19-31.

⁴ El valor público es el valor que es compartido por todos los actores de la sociedad: los ciudadanos, las empresas, las organizaciones y los grupos informales. Es el resultado de todas las decisiones de asignación de recursos tomadas por todas las partes interesadas de la sociedad en su conjunto.

incentivos adecuados, reducir la incertidumbre y hacer posible la prosperidad a largo plazo. Las debilidades en el funcionamiento de la Administración pública pueden suponer obstáculos significativos para el funcionamiento del mercado único, para las inversiones a nivel regional y local⁵ así como para la innovación.

Algunos países de la UE han estado realizando esfuerzos deliberados para mejorar el funcionamiento de sus administraciones; otros deben replantearse los cimientos de su sistema administrativo. El ritmo actual de los cambios sociales, tecnológicos y económicos exige que todas las administraciones públicas se adapten a las nuevas realidades.

La UE apoya los esfuerzos en este ámbito con financiación, herramientas y normas técnicas, análisis, intercambios entre pares, orientación y asistencia técnica (véase el anexo 1).

Esta ficha versa sobre los aspectos horizontales del funcionamiento de la Administración pública. Analiza la consecución de resultados y la mejora de la rendición de cuentas, la elaboración de políticas, las estructuras y procesos, los

⁵ Comité de las Regiones, «Results of the CoR online consultation on obstacles to investments at local and regional level» (Resultados de la consulta en línea del Comité de las Regiones sobre los obstáculos a la inversión a nivel local y regional), Secretaría de la Comisión de Política Económica (ECON), Bruselas, septiembre de 2016.

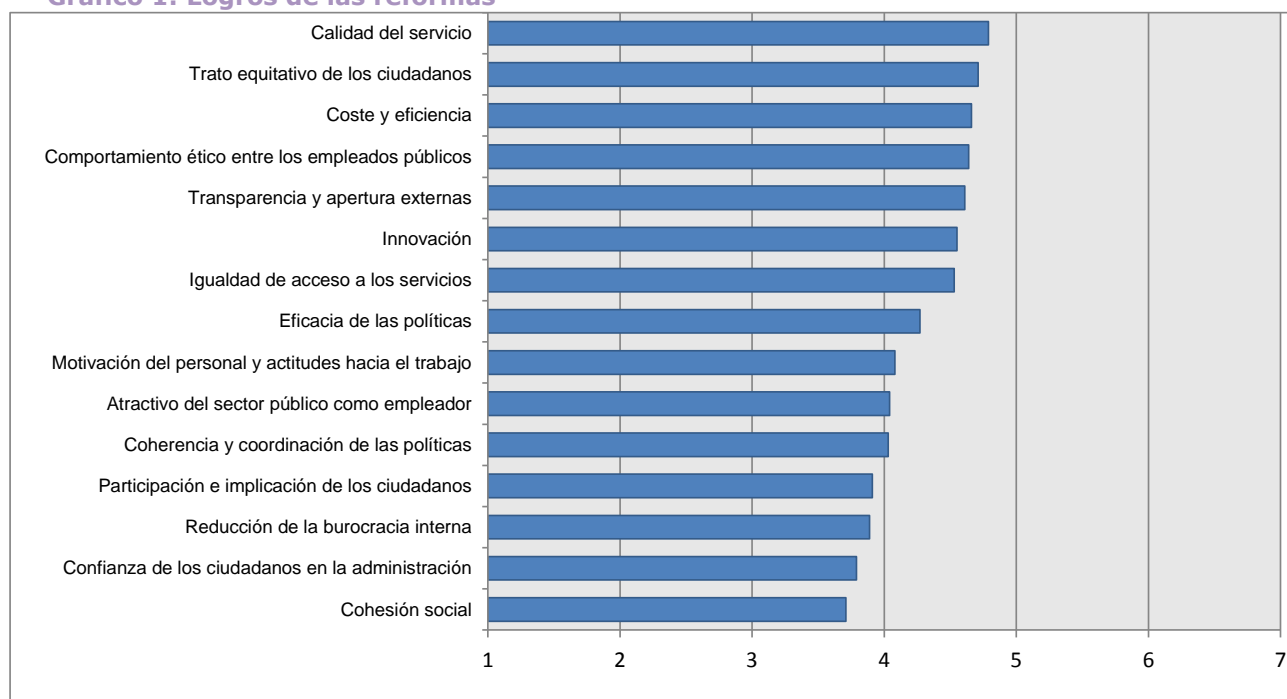
recursos humanos y la prestación de servicios. Otras fichas tratan aspectos conexos de la gobernanza, como, por ejemplo, la sostenibilidad de las finanzas públicas, la corrupción, la eficacia de los sistemas judiciales y los sistemas fiscales y la administración tributaria.

2. PRINCIPALES RETOS

2.1. Logros y limitaciones de los recientes esfuerzos de reforma

Las dos últimas décadas de reformas en los Estados miembros han mejorado un tanto la eficiencia como la eficacia de la

Gráfico 1: Logros de las reformas⁶



Fuente: Hammerschmid et al⁷.

La mejora en lo relativo al trabajo colaborativo y en red no ha sido suficiente.

Los motivos de las diferencias en los avances son difíciles de analizar, puesto que las evaluaciones sistemáticas de los

Administración pública. En general, las instituciones se han vuelto más abiertas y transparentes, y han mejorado la accesibilidad y la calidad de los servicios. Sin embargo, la confianza de los ciudadanos en el Gobierno, la cohesión social y el atractivo del sector público como empleador se han deteriorado.

resultados de las reformas tienden a subestimarse y, por lo tanto, suelen ser escasas⁸. Además, apenas se han realizado análisis comparativos entre países, ámbitos políticos y

⁶ De 1 (gran deterioro) a 7 (gran mejora).

⁷ Hammerschmid, Gerhard et al., «Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives» (Tendencias y efectos de las reformas de la Administración pública en Europa: visiones y experiencias de directivos del sector público), COCOPS European Policy Brief, 2013.

⁸ Hammerschmid, Gerhard (ed.) et al., «Public Administration Reforms in Europe — The View from the Top» (Reformas de la Administración pública en Europa: la visión desde arriba), Elgar, 2016.

administraciones en relación con las experiencias de reforma y su éxito⁹.

En toda Europa hay numerosas iniciativas de reforma que se centran en remodelar los procedimientos y las estructuras formales. A menudo se configuran en sentido descendente (*top-down*) como reflejo de una lógica política o presupuestaria, y en ocasiones desatienden el desarrollo del potencial humano, el replanteamiento del funcionamiento de la Administración o el cambio de la cultura administrativa. Los gestores públicos suelen disponer de bajos niveles de autonomía. Rara vez se anima a las instituciones a fomentar la capacidad de reflexión interna, a aprender de los errores o a innovar. En muchos países, una reestructuración formalista prolongada e intensa ha desembocado en un cansancio general ante las reformas.

Los Estados miembros que se adhirieron a la UE después de 2004 han llevado a cabo importantes reformas administrativas como parte de su preparación para la adhesión a la UE. Dichas reformas tenían por objeto modernizar la elaboración de políticas, mejorar la coordinación efectiva y crear una función pública basada en el mérito que sea capaz de atraer y conservar personal cualificado.

Sin embargo, unos años después de la adhesión, en muchos de estos países el impulso de las reformas había perdido fuerza¹⁰. Muchos aspectos del cambio administrativo siguieron siendo frágiles y fragmentados. A menudo, la falta de consenso político sobre el contenido y la dirección, la incapacidad de luchar contra

la politización subyacente y la debilidad e inestabilidad de las instituciones de gobierno fundamentales ponían en riesgo la sostenibilidad. A causa de la inexistencia de directivos profesionales e imparciales que pudieran dirigir la modernización, muchas reformas legales se acabaron convirtiendo en papel mojado al no tener continuidad en la práctica¹¹.

2.2. Capacidad ejecutiva

Los indicadores de gobernanza sostenible¹² examinan la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo políticas sólidas, así como las competencias de supervisión y participación de los interlocutores sociales. Con ellos se pone de manifiesto la existencia de grandes diferencias dentro de la UE en cuanto a la capacidad ejecutiva y la rendición de cuentas. Un número importante de países aún aplica poco en la práctica sus disposiciones formales para mejorar la elaboración de políticas.

Los países con una planificación estratégica y coordinación más débiles son Grecia, Chipre y Hungría. Dinamarca, Finlandia y el Reino Unido son los países en los que está más integrada en el proceso de elaboración de políticas. En un número significativo de países, la utilización de evidencias en el desarrollo de políticas sigue siendo limitada, y debe mejorarse considerablemente la calidad de la evaluación del impacto normativo (EIN). Una mayor participación de la sociedad civil y el mundo académico en la elaboración y la evaluación de políticas puede mejorar su calidad en Grecia, Hungría y Rumanía.

En total, 14 Estados miembros de la UE muestran una tendencia a la baja en el

⁹ Peters, B. G. y Pierre, J., «Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research» (Dos caminos a ninguna parte: evaluación de 30 años de investigación en Administración pública), *Governance*, 30, 2017, 11–16.

¹⁰ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, «The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession», SIGMA Paper No. 44, OCDE, París, 2009.

¹¹ Verheijen, Tony, «Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?» (Capacidad administrativa en los nuevos Estados miembros de la UE: ¿los límites de la innovación?), Documento de trabajo del Banco Mundial n.º 115, Washington, DC, 2007.

¹² Los Indicadores de Gobernanza Sostenible (IGS) de la fundación Bertelsmann Stiftung combinan el análisis de los resultados de las políticas, la democracia y la gobernanza en 41 países de la UE y la OCDE (Bertelsmann, 2017).

índice global de gobernanza (Estonia, Croacia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia). Solo tres países (Italia, Chipre y Malta) muestran una mejoría sustancial en su capacidad ejecutiva (más de 0,5 puntos porcentuales) durante los últimos cuatro años, desde la puesta en marcha de los indicadores.

2.3. Desarrollo del potencial de los empleados de la Administración pública

El sector público es la principal «industria» de la UE. Da trabajo a aproximadamente 75 millones de personas, es decir, alrededor del 25 % de la población activa. El gasto público asciende a casi el 50 % del PIB.

Las últimas encuestas¹³ muestran que, tras una caída en 2012 (hasta el 7 % en Grecia y el 4,7 % en el Reino Unido), el empleo público global de los Estados miembros ha vuelto a los niveles previos a la crisis. Algunos países han sufrido recortes de personal (3,5 % en Letonia y 3,6 % en Países Bajos), mientras que otros han aumentado el número de trabajadores de la Administración pública en hasta dos puntos porcentuales (Chequia, Estonia, Hungría y Eslovenia). Los datos disponibles indican que, en general, las administraciones centrales y descentralizadas se han distribuido la carga de los ajustes de personal. Hay excepciones, si bien en algunos casos reflejan la reorganización de la prestación de servicios entre distintos niveles de gobierno.

El envejecimiento de los empleados públicos es el mayor riesgo para las instituciones públicas de toda la UE. En algunos países (Bélgica, España e Italia), en los próximos 15 años se jubilará el 45 % de los empleados públicos. Esto suscita serias preocupaciones sobre la

capacidad, la estabilidad institucional y la calidad de los servicios a largo plazo¹⁴.

Se deben poner en marcha estrategias eficaces para atraer el talento, garantizar la transferencia de conocimientos y ofrecer perspectivas de carrera.

La selección del personal mediante clientelismo es un problema importante en algunos sistemas nacionales y puede obstaculizar los esfuerzos racionales de mejorar la Administración pública¹⁵. La politización y la ausencia de un acceso meritocrático a la función pública alimentan la corrupción en la Administración pública y socavan el rendimiento¹⁶.

La reducción del gasto público durante la crisis ha afectado a la retribución de los empleados y la inversión en formación en la Administración pública¹⁷. Por término medio, la retribución de los altos funcionarios es 2,6 veces menor que la de sus superiores directivos. Italia presenta la mayor desigualdad entre la retribución de los altos cargos y la de los directivos, mientras que Grecia, Letonia y Eslovenia son los países en los que esta diferencia es

¹³ OCDE, «Panorama de las administraciones públicas 2017», Publicaciones de la OCDE, París, 2017.

¹⁴ Baltic Institute of Social Sciences et al., «The Study on the Future Role and Development of the Public Administration» (Estudio del papel y el desarrollo futuros de la Administración pública), Riga, 2015.

¹⁵ Kopecky, Petr et al., eds., «Party Patronage and Party Government in European Democracies» (Patrocinio de los partidos y gobiernos de los partidos en las democracias europeas), Oxford University Press, Oxford, 2012.

¹⁶ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik y Sass Mikkelsen, Kim, «Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries» (Leyes de la función pública, mérito, politización y corrupción: la perspectiva de funcionarios de cinco países de Europa oriental), Public Administration, 2016.

¹⁷ OCDE, «Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service» (Conseguir la implicación de los empleados públicos para lograr una función pública de alto rendimiento), Publicaciones de la OCDE, París, 2016.

menor¹⁸. En general, la intensidad y el estrés laborales en la Administración pública han aumentado. No se ha registrado un aumento observable de las conductas poco éticas.

La mayor parte de las políticas de recursos humanos se centran en los resultados, y no siempre se da el mismo nivel de prioridad a desarrollar el potencial de los empleados. La gestión de procesos pasa por encima de la gestión de personas. En algunos países de Europa Central y Oriental, las formas de abordar la cuestión en los niveles central y descentralizado son incongruentes¹⁹. Habida cuenta del papel fundamental que desempeña el nivel descentralizado en la prestación de servicios (y, en algunos casos, también en la regulación), mejorar la coordinación entre todos los niveles ejecutivos contribuirá a abordar la necesidad de una función pública cualificada y con un alto rendimiento.

2.4. Calidad de los servicios públicos

Según una encuesta reciente²⁰, la calidad de los servicios públicos de un país está correlacionada con el nivel de confianza en la Administración pública, la facilidad para hacer negocios y el bienestar de la sociedad. También es un indicio del buen funcionamiento general de un Estado.

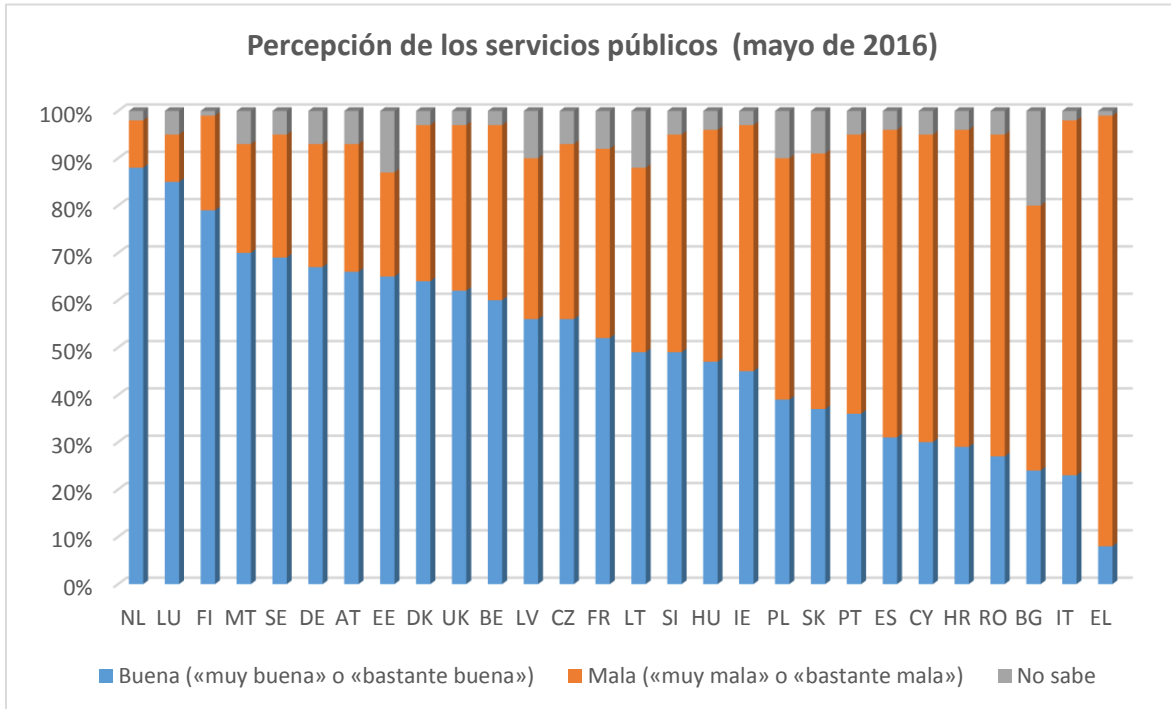
El gráfico 2 muestra diferencias notables en la percepción de los servicios públicos en toda la UE.

¹⁸ Se utilizan las definiciones de la OCDE. Los «altos cargos» son los empleados que están por debajo del ministro o secretario de Estado. Los «directivos» constituyen el nivel inferior a los altos cargos. Los «altos funcionarios» son los analistas políticos y otros profesionales que participan en la elaboración de políticas y programas.

¹⁹ Comisión Europea, Overview of public administrations in EU Member States (Panorama de las administraciones públicas en los Estados miembros de la UE), *en preparación*.

²⁰ Véase el Portal de datos abiertos de la UE, Eurobarómetro estándar 85, datos de 2016, volumen A.

Gráfico 2: Percepción de la calidad de los servicios públicos

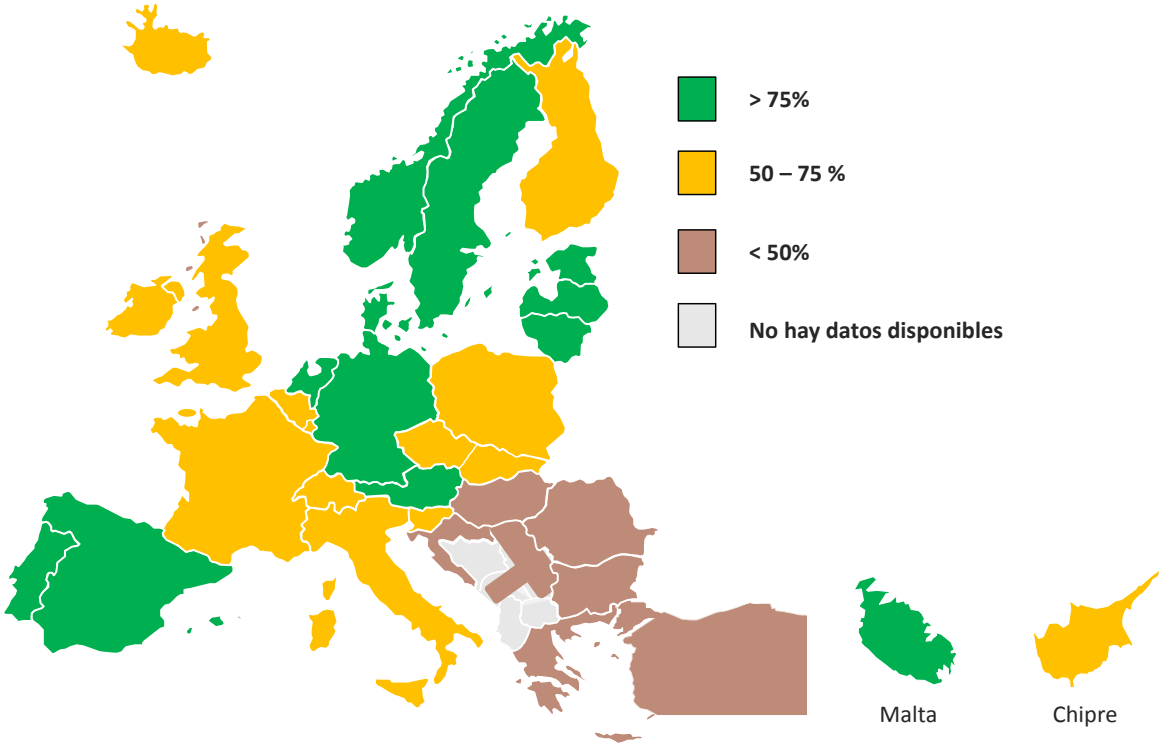


El gráfico 2 muestra diferencias notables en la percepción de los servicios públicos en toda la UE.

2.5. Prestación de servicios en línea

Los servicios de administración electrónica bien diseñados tienen el potencial de transformar la calidad y la eficiencia de la prestación de servicios públicos.

Gráfico 3: Resultados de la administración electrónica



Fuente: Comisión Europea, 2016

No obstante, el informe de evaluación comparativa sobre administración electrónica de 2017 pone de relieve grandes variaciones en los resultados de la administración electrónica en toda Europa. El grupo de países con mejores resultados está compuesto por los países nórdicos, los países bálticos, los países ibéricos, Alemania, Malta, Países Bajos y Austria. El grupo de países con peores resultados es el formado por los países del sureste de Europa. Los resultados se miden como el promedio de las puntuaciones de cuatro criterios de referencia de alto nivel: la centralidad del usuario, la transparencia, la movilidad transfronteriza y los habilitadores clave.

Al analizar las prioridades del nuevo [Plan de Acción sobre Administración Electrónica](#), cuyo objetivo es proponer nuevas iniciativas a partir de los siete principios que figuran a continuación, el informe de evaluación comparativa sobre administración electrónica de la UE muestra que los servicios públicos en línea han mejorado de forma desigual:

«**Digital por defecto**»: los servicios electrónicos obligatorios para empresas constituyen una práctica habitual en muchos países (la mitad de los países de la UE han hecho obligatorios uno o varios servicios en línea) y los servicios orientados a los estudiantes han aumentado (en 11 de 34 países). Sin embargo, esto no es así en el resto de la UE (4 de 34 países).

En los Estados miembros con un mayor desarrollo de los servicios en línea, el canal en línea es la opción por defecto en hasta el 43 % de los servicios al ciudadano. No obstante, el 48 % de los ciudadanos de la UE que necesitan utilizar servicios públicos aún no pueden utilizar el canal en línea, y el principal obstáculo es no disponer de las capacidades necesarias.

Principio de «solo una vez»: la reutilización de la información solo ha aumentado ligeramente, en un 1 %, y actualmente la información se reutiliza en la mitad de los servicios públicos. El 10 % de los servicios necesarios para crear una empresa se han automatizado, pero esta cifra es muy inferior en el caso de los

servicios al ciudadano. El uso de programas informáticos antiguos ha generado complicaciones relevantes en la modernización de los servicios de administración electrónica y está obstaculizando la aplicación integral del principio de «solo una vez».

«**Inclusión y accesibilidad**»: casi todos los ciudadanos de la UE tienen la posibilidad de acceder a Internet. El uso de dispositivos móviles para acceder a Internet ha aumentado de forma espectacular en los últimos cinco años: ahora la mitad de los sitios web públicos están adaptados a este tipo de dispositivos.

«**Transfronterizos por defecto**»: el criterio de referencia relativo a la movilidad de las empresas indica que los servicios transfronterizos se quedan a la zaga: el 17 % de los servicios que necesitan los emprendedores para poner en marcha sus negocios (o la información sobre dichos servicios) no están disponibles desde un país extranjero. En cambio, los emprendedores que ponen en marcha un negocio en su propio país solo se enfrentan a este problema en menos del 1 % de los casos.

Los obstáculos más comunes son la lengua, la ausencia de información en el sitio web y la necesidad de una reunión presencial para que se preste el servicio.

«**Interoperabilidad por defecto**»: las conclusiones indican que la interoperabilidad en la UE podría estar mejorando lentamente: por el momento, solo se aceptan los documentos electrónicos expedidos en el extranjero en el 31 % de los casos y solo se puede utilizar un documento de identidad electrónico extranjero en el 22 % de los casos.

«**Fiabilidad y seguridad**»: La mayoría de los ciudadanos de la UE piensa que tiene *cierto* control sobre la información que aporta en línea (la posibilidad de gestionar datos de carácter personal en servicios públicos en línea), pero la mayoría no considera que tenga el control *absoluto* (solo el 15 % de los encuestados, por término medio). En algunos países

existe una paradoja en relación con los datos personales, por la que los ciudadanos sienten tener el control de sus datos personales mientras que, en realidad, sus administraciones solo ofrecen una transparencia limitada. En algunos países también se observa el fenómeno contrario.

El documento de identidad electrónico puede garantizar la identificación inequívoca de una persona y permitir que se preste el servicio a la persona que tiene derecho a ello. Casi todos los Estados miembros han establecido o están creando un sistema de identificación electrónica de ámbito nacional. Sin embargo, la ausencia de una base jurídica común impide a los Estados miembros reconocer y aceptar las identificaciones electrónicas expedidas en otros Estados miembros.

La transparencia ha mejorado por lo que se refiere a las responsabilidades propias de las administraciones y a los resultados, el proceso de prestación de servicios y el tratamiento de los datos de carácter personal implícitos. Si bien la transparencia parece estar entre los temas prioritarios de la mayoría de las administraciones, los resultados son desiguales y no muestran una aplicación uniforme de este principio: si bien algunos Estados miembros están muy avanzados, otros se están quedando atrás.

pueden ayudar a estimular la investigación y la participación ciudadana, a fin de impulsar la base fáctica en la elaboración de políticas.

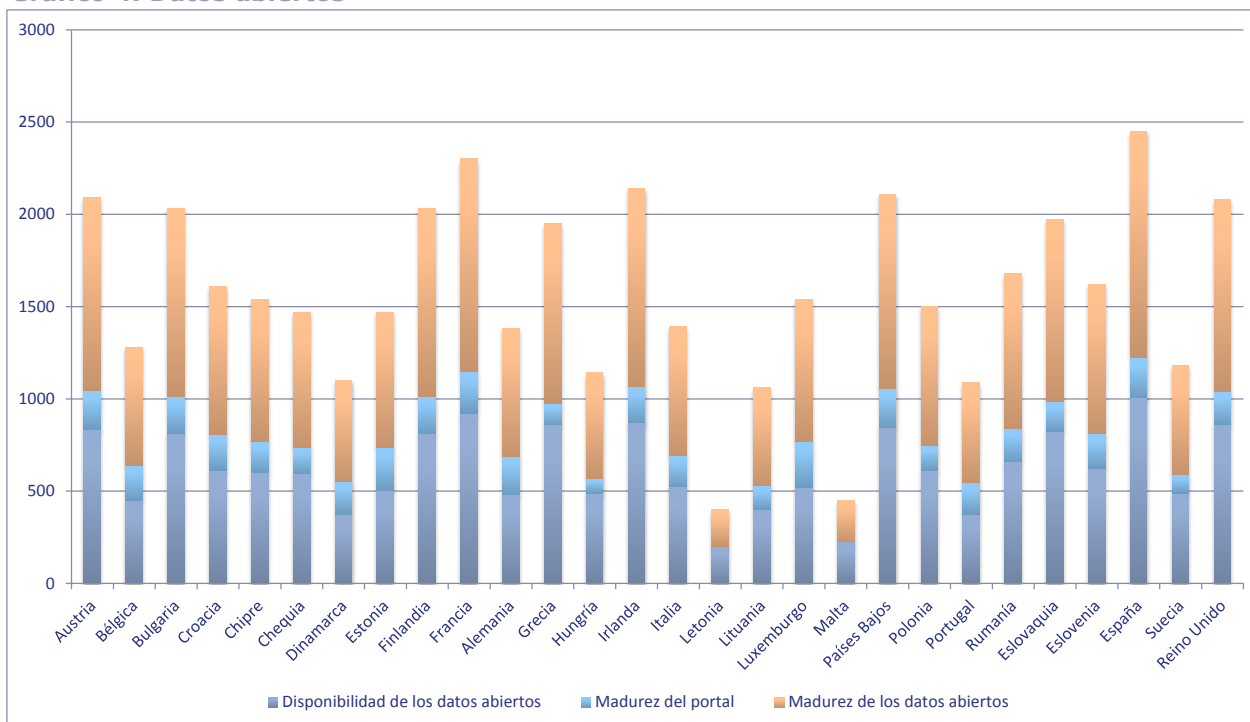
2.6. Datos abiertos

La publicación de «datos abiertos²¹» y la definición de las normas sobre su reutilización tienen una doble ventaja. Aumentan la transparencia y rendición de cuentas de las administraciones al tiempo que estimulan la prestación de servicios innovadores en línea por parte de operadores privados²². Los datos abiertos

²¹ El indicador «datos abiertos» mide la situación de los datos abiertos y la reutilización de la información en el sector público en toda la UE (el indicador va de 0 a 700). Véase: Comisión Europea, European Public Sector Innovation Scoreboard, 2014.

²² Comisión Europea, Comunicación «La construcción de una economía de los datos europea», 2017.

Gráfico 4: Datos abiertos



Fuente: Comisión Europea, 2016

La visión general del grado de preparación para los datos abiertos y el nivel de madurez de los portales en los Estados miembros revela que los países deben aumentar la sensibilización (política) en torno a los datos abiertos, aumentar la proporción de procesos automatizados en sus portales a fin de mejorar la usabilidad y reusabilidad de los datos, y organizar más eventos y acciones de formación para respaldar iniciativas tanto locales como nacionales²³.

los recortes selectivos a un enfoque uniforme, muchos Estados miembros optaron por aplicar recortes proporcionales.

2.7. La Administración pública en tiempos de saneamiento de las cuentas públicas

La crisis financiera ha intensificado la presión presupuestaria sobre las administraciones y el sector público, lo que ha empujado a la gestión presupuestaria a la primera fila de la reforma del sector público. Las respuestas a la crisis han sido diversas y específicas para cada país y dependen en gran medida de factores contextuales. Si bien se podría argumentar que son preferibles

²³ Comisión Europea, «European Data Portal. Insights into the European State of Play», 2016.

2.8. Administración pública y retos sociales

El papel de la Administración pública es anticipar los retos sociales y abordarlos de manera proactiva a fin de amortiguar el impacto para los ciudadanos y las empresas. No obstante, la propia Administración pública sufre los efectos de tendencias externas²⁴, como se muestra en el anexo 2.

No existen soluciones inmediatas que permitan responder a estas tendencias. En el futuro, las organizaciones públicas deben tener como objetivo: estar orientadas a su misión, impulsadas por la innovación, centradas en el largo plazo, descentralizadas, y funcionar en red y arriesgarse²⁵. Anticiparse a la transformación podría ayudar a los gestores públicos a equipar sus instituciones con las capacidades, competencias, conocimientos y estructuras necesarios.

3. MEDIDAS ESTRATÉGICAS PARA ABORDAR LOS RETOS

3.1. Ingredientes para una mejor gestión pública

La Administración pública forma parte del marco más amplio de la gobernanza pública²⁶. Por lo tanto, a la hora de diseñar y ejecutar reformas administrativas debe tenerse en cuenta el contexto político²⁷.

En esta sección se examinan las oportunidades para que los Estados miembros mejoren la calidad de las administraciones públicas. Las siguientes cinco dimensiones interconectadas son pertinentes para todas las administraciones y políticas públicas²⁸:

Resultados y rendición de cuentas	
Estructuras institucionales y procesos	La función pública y la gestión de recursos humanos
Elaboración y aplicación de políticas	Prestación de servicios

3.2. Resultados y rendición de cuentas

A medida que la complejidad de la sociedad actual y las expectativas en cuanto a los resultados obtenidos por las administraciones aumentan rápidamente, los enfoques transaccionales²⁹ dominantes en la gestión pública deben evolucionar hacia el pensamiento sistémico³⁰. Un elemento clave en un enfoque de esta suerte es la rendición de cuentas de la Administración en base a la meritocracia³¹, la transparencia y la participación ciudadana. Las autoridades públicas deben utilizar mejor los conocimientos, el criterio, la iniciativa y la

²⁴ Pollitt, Christopher, «Advanced Introduction to Public Management and Administration» (Introducción avanzada a la gestión y Administración públicas), Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato, Mariana, «Mission-Oriented Innovation Policy» (Política de innovación en función de las misiones), IIPP Working Paper 2017-1.

²⁶ Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert, «Public Management Reform: A Comparative Analysis» (La reforma de la gestión pública: un análisis comparativo), 3.ª ed., Oxford University Press, 2011.

²⁷ Para una visión general de las herramientas de análisis de la economía política, véase: McLoughlin, C., «Political Economy Analysis: Topic Guide» (Análisis de la economía política: guía de temas) (2.ª ed.), GSDRC, Universidad de Birmingham, Reino Unido, 2014.

²⁸ La *gestión de las finanzas públicas*, también interconectada y de gran importancia, se trata en una ficha aparte.

²⁹ Morieux, Yves y Tollman, Peter, 'Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated' (Seis reglas sencillas: cómo gestionar la complejidad sin complicarse), Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ OCDE, «Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change», Publicaciones de la OCDE, París, 2017.

³¹ Para un enfoque para medir la meritocracia, véase Charron, Nicholas et al., «Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator» (Medir la meritocracia en el sector público en Europa: un nuevo indicador nacional y subnacional), Working Paper Series, Quality of Government Institute, Universidad de Gotemburgo, 2015.

integridad de sus empleados para generar más valor público³².

3.3. Estructuras institucionales y procesos

El panorama institucional de un país está compuesto generalmente por un gran número de organizaciones diferentes en forma de ministerios, agencias y otras autoridades públicas, que actúan a nivel nacional, regional o local. La calidad de la interacción entre estos organismos influye de forma significativa en la eficacia o ineficiencia de los resultados de un país.

Las siguientes oportunidades podrían contribuir a mejorar el sistema global:

Mejorar la productividad sistémica mediante la mejora de la calidad de las relaciones y la colaboración.

Fortalecer la gobernanza multinivel, entre otras cosas mediante el uso del mapeo funcional y las revisiones para aclarar responsabilidades y reducir las duplicidades.

Garantizar que las competencias/responsabilidades van acompañadas de una dotación de recursos a todos los niveles de la Administración.

Fomentar la cooperación entre municipios, por ejemplo mediante la puesta en común de recursos, y las redes entre niveles de gobierno y dentro de los mismos.

Racionalizar y simplificar procesos y fomentar el concepto y la práctica de la interoperabilidad dentro de las administraciones y entre ellas.

Utilizar soluciones informáticas diseñadas de manera global que puedan transformar la interacción y comunicación inter e intrainstitucionales, y

mejorar así el rendimiento de las administraciones públicas.

No existe una única solución para la organización del sector público. Es necesario un enfoque diferenciado que tenga en cuenta los costes y beneficios de diseñar y gestionar distintas combinaciones de estilos de gobernanza para alcanzar los resultados esperados y la optimización de la asignación de recursos en función de distintas necesidades³³. Cada vez más, las jerarquías tradicionales son sustituidas por nuevas formas de organización que realzan la importancia de lo que podemos denominar **capacidad colaborativa**. La llamada Administración interconectada se fundamenta en la cooperación y la coordinación dentro de la Administración pública así como

³² Es un enfoque fomentado por el llamado «nuevo marco de síntesis», véase: Bourgon, Jocelyne, «A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century» (Una nueva síntesis de la Administración pública: dar servicio en el siglo XXI), School of Policy Studies, Universidad de Queen's, 2011.

³³ Meuleman, Louis, «Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations» (Gestión pública y la metagobernanza de las jerarquías, las redes y los mercados. La viabilidad de diseñar y gestionar combinaciones de estilos de gobernanza), Springer, 2008.

con las partes interesadas y los intermediarios. Conlleva acabar con los silos³⁴ en diferentes organismos administrativos al tiempo que se comparten la infraestructura, los procesos, los datos, los activos, los conocimientos, los recursos, los contenidos y las herramientas³⁵.

SOLVIT³⁶ es un ejemplo de una red tanto dentro de las autoridades de los Estados miembros como entre ellas. Puede ayudar a resolver problemas administrativos relacionados con el hecho de vivir o hacer negocios en otro país de la UE. El éxito de las redes de este tipo requiere la participación activa de los Estados miembros y la capacidad de alcanzar los resultados que esperan los ciudadanos y las empresas a tiempo.

Al mismo tiempo, fragmentar de forma desordenada las entidades institucionales puede suponer la desaparición de las estructuras formales, que pueden ser necesarias para la eficacia y la rendición de cuentas³⁷.

Del mismo modo que las estructuras organizativas deben encontrar el equilibrio entre la jerarquía y la colaboración, las ventajas de la **descentralización política, administrativa y fiscal** también deben analizarse con relación a las oportunidades de racionalizar y simplificar y de beneficiarse de los efectos de escala³⁸.

Para que la **gobernanza multinivel** funcione bien, las responsabilidades de las autoridades subnacionales tienen que estar claramente definidas. Sus

³⁴ Tett, Gillian, «The Silo Effect», Simon & Schuster, 2015.

³⁵ Comisión Europea, A Vision for Public Services, 2013.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁷ Niestroy, Ingeborg y Meuleman, Louis, «Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs» (Enseñar a bailar a los silos: un requisito para aplicar los ODS), IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

³⁸ Netivist, «Political organisation: centralisation vs decentralisation — which is the best approach?» (Organización política: centralización o descentralización, ¿qué enfoque es mejor?), 2015.

competencias, recursos y capacidades han de ser acordes con sus responsabilidades. La división territorial debe ser viable y las fronteras no deben ser objeto de disputa, y el margen de interferencia de los órganos superiores en la autonomía de las autoridades subnacionales debe estar regulado de forma inequívoca³⁹.

3.4. La función pública y la gestión de recursos humanos

Los empleados constituyen el principal activo de las organizaciones públicas. Con el envejecimiento y la creciente automatización de los procesos rutinarios, es preciso reforzar la capacidad de anticiparse y responder a las cuestiones estratégicas. Para ello se requiere liderazgo competente que integre a todo el personal. Algunas oportunidades para el desarrollo organizativo a través de la gestión de los recursos humanos son:

Planificar la plantilla para mejorar el rendimiento al disponer de las personas adecuadas con las capacidades adecuadas en el momento adecuado.

Atraer nuevos candidatos a las administraciones públicas mediante la mejora de la imagen de marca como empleador y la gestión del talento.

Permitir la movilidad inter e intrainstitucional para compartir conocimientos y reforzar la flexibilidad y la capacidad de respuesta, con cautela puesto que la estabilidad y la fiabilidad son también importantes.

Facilitar la evolución del papel de la jefatura a un rol que consista en facilitar y apoyar al equipo, en lugar de controlar y tomar decisiones; utilizar sistemas de gestión de la calidad para la mejora personal.

Fomentar el trabajo en equipo, la colaboración y la gestión del conocimiento,

³⁹ Buis, Hans y Boex, Jamie, «Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities» (Mejora del rendimiento de los gobiernos locales mediante el refuerzo de sus cinco capacidades principales), VNG International, 2015.

incluidas las redes de aprendizaje y el aprendizaje intergeneracional.

Seleccionar al personal por competencias, así como aplicar un sistema de ascenso y desarrollo por competencias, de forma que se reconozcan los méritos y se fomenten el aprendizaje y desarrollo continuos.

Generar lugares de trabajo estimulantes y aumentar la confianza del personal para dinamizar y empoderar a los trabajadores, y sacar el máximo partido de la diversidad de las plantillas; medir y valorar la satisfacción del personal.

Crear un marco más amplio para la gestión del rendimiento a fin de reflejar la realidad de un entorno en constante cambio, la necesidad de agilidad, así como la rendición de cuentas, la consecución de resultados y, por lo tanto, también la importancia del aprendizaje permanente.

Se requieren sistemas y herramientas para que las organizaciones puedan transformar el conocimiento tácito e implícito en conocimiento explícito que se pueda compartir en toda la organización. Esto puede reducir la vulnerabilidad de las organizaciones ante la rotación de personal y, en consecuencia, el riesgo de una pérdida de eficiencia.

Se deben fomentar **prácticas de gestión de recursos humanos que respondan a las opiniones del personal** a fin de aumentar la motivación, la colaboración y la profesionalidad en la Administración pública. Sin embargo, si no se gestionan adecuadamente, las prácticas de gestión de personal pueden resultar ser divisorias y desmotivadoras, y podrían desincentivar el trabajo en equipo.

La mejora de la gestión de recursos humanos en las instituciones públicas depende en gran medida del contexto, y no siempre es posible transferir los

modelos⁴⁰. Lo que está claro, sin embargo, es que lo que pasa dentro de una organización tiene un impacto directo en su habilidad y capacidad para desarrollar políticas y prestar servicios.

3.5. Elaboración y aplicación de políticas

«Nada es más importante para el progreso de nuestras economías y sociedades que una buena regulación. Por "buena" se entiende del tipo que consigue fines legítimos de política pública con una buena relación coste-eficacia; una regulación que sirve para aumentar el bienestar de la sociedad en general.»⁴¹

El proceso de elaboración de políticas no es únicamente lineal y compuesto por etapas secuenciales, sino que además presenta elementos interrelacionados e interdependientes y bucles de retroalimentación. El impacto de las decisiones estratégicas siempre debe preverse, pero nunca se puede predecir con total seguridad. Los mecanismos de información son esenciales para corregir el rumbo cuando una política no está alcanzando sus objetivos. Los más afectados por las decisiones estratégicas, especialmente los ciudadanos y las empresas, deben participar activamente en el proceso de elaboración de políticas.

Algunas oportunidades para ello son:

Desarrollar la capacidad analítica y una mejor base fáctica, y aplicar el análisis de datos, el pensamiento de diseño y los avances de las ciencias del comportamiento a la elaboración de políticas.

Implicar a las organizaciones de la sociedad civil, de investigación y

⁴⁰ Demmke, Christoph, «Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries» (¿Rendir más con menos? El futuro de los empleados públicos, la política de la reforma de la gestión pública de recursos humanos en 32 países), Peter Lang, 2016.

⁴¹ OCDE, 'OECD Regulatory Policy Outlook 2015' (Panorama de política reglamentaria de la OCDE), Publicaciones de la OCDE, Paris, 2015.

profesionales en la creación conjunta y la elaboración de políticas desde las fases iniciales.

Establecer un centro rector efectivo para la definición de criterios, la coordinación del desarrollo de las políticas por encima de fronteras institucionales y el seguimiento de la ejecución.

Avanzar hacia una dinámica de probar/experimentar y reflejar los cambios, efectuando controles de forma permanente y adaptaciones en tiempo real (adoptar y adaptar).

Aumentar la transparencia y el grado de apertura, así como hacer accesibles datos para el desarrollo de mejores productos y servicios.

Respetar la conformidad con el procedimiento y asegurarse de que se incluya un volumen suficiente de consultas, que conducen a una mayor aceptación de las decisiones políticas. Debe evitarse la captura de políticas, por la que unos pocos intereses minoritarios monopolizan la elaboración de políticas frente a los intereses de la sociedad en general.

Pensar más allá de la legislación. Si bien la legislación sigue siendo un instrumento predominante de la elaboración de políticas, algunos países están experimentando de forma creciente con los avances de las ciencias del comportamiento a fin de alcanzar los resultados estratégicos deseados⁴².

Los principales retos no son cuestiones que afecten a un único sector o una única organización. Los Estados miembros han probado servicios analíticos especializados, laboratorios de políticas (como CPB en los Países Bajos, MindLab en Dinamarca o Nudge Unit en el Reino Unido) y grupos operativos (como el Centro de

investigación prospectiva de Finlandia o Smarter Network de los Países Bajos).

El papel de los datos tiene una gran relevancia a la hora de crear políticas eficaces y fiables, ya que proporcionan una base empírica sólida de la que partir. Esto implica la recogida e interpretación de datos de un conjunto de fuentes y puntos de vista y el cuestionamiento de ideas preconcebidas y de las prácticas actuales en busca de soluciones políticas más eficaces⁴³. La disponibilidad de estadísticas básicas es fundamental. Los representantes de los ámbitos de las políticas sectoriales deben indicar claramente cuáles son los datos básicos que necesitan.

La capacidad de aplicar las políticas y la legislación es otro prerrequisito. La *brecha de aplicación*, que indica en qué medida no se aplica legislación existente o bien no se controla y sanciona adecuadamente una aplicación laxa de la misma, supone un desafío grave para la credibilidad de la Administración. En este contexto, se plantean cuestiones problemáticas como la calidad del control independiente y la supervisión por parte de la sociedad.

El sistema de intercambio entre expertos **TAIEX REGIO PEER 2 PEER** es una herramienta que casa las necesidades y los conocimientos técnicos de los diferentes países. Esta herramienta, que está basada en la demanda, responde directamente a solicitudes concretas de las autoridades nacionales o regionales de gestión de los [Fondos Estructurales y de Inversión Europeos](#) mediante misiones de expertos, visitas de estudios y talleres específicos.

[TAIEX-EIR P2P](#) es otra herramienta de la Comisión pensada para apoyar el intercambio de conocimientos entre las autoridades públicas nacionales, regionales y locales que se encargan de la aplicación de las políticas y la legislación medioambientales de la UE.

⁴² OCDE, «Behavioural insights and new approaches to policy design — The views from the field» (Perspectivas conductuales y nuevas aproximaciones al diseño de políticas públicas. La visión desde el terreno). Resumen de un seminario internacional, París, 2015.

⁴³ Comisión Europea, «Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners» (La calidad de la Administración pública. Una caja de herramientas para los profesionales), 2015.

3.6. Prestación de servicios

Es en este punto que la política se cruza con la vida cotidiana de los ciudadanos. Los actuales cambios sociales, tecnológicos y económicos generan nuevas expectativas para los servicios públicos. Muchos usuarios esperan que los servicios estén personalizados, simplificados o automatizados y se presten mediante sus canales de preferencia, lo cual cada vez más significa los dispositivos móviles⁴⁴.

En consecuencia, las siguientes oportunidades pueden ser objeto de atención:

Comprender qué necesitan y esperan los ciudadanos, las empresas y otras administraciones de los servicios públicos, por ejemplo mediante encuestas, grupos temáticos, la técnica del «cliente misterioso», los mapas de experiencias del usuario, el análisis de los sucesos vitales de los usuarios y técnicas basadas en la empatía.

Prestar los servicios en el momento y el lugar y al ritmo que mejor se adecuen a los usuarios, y combinar el principio «digital por defecto» con opciones de múltiples canales⁴⁵.

Permitir el registro «solo una vez» y la prestación automática de servicios si se tiene derecho a ellos, ofrecer nubes de servicios públicos que permitan a los usuarios crear sus propios paquetes de servicios electrónicos, y avanzar hacia un entorno «digital por defecto».

Revisar toda la cartera de servicios para comprobar si hay servicios que se solapen o que estén obsoletos.

Aplicar un desmantelamiento creativo y sustituir los servicios obsoletos a fin de lograr mejores resultados.

Avanzar hacia los servicios internos compartidos cuando proceda, con objeto de aumentar la eficiencia y, sobre todo, centrarse más en el cliente internamente.

Animar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil a utilizar su experiencia como usuarios de los servicios para implicarse en la co-generación y co-elaboración con las administraciones públicas y compartir la responsabilidad, entre otras cosas mediante encargos colaborativos.

⁴⁴ Comisión Europea, eGovernment Benchmark Report (Informe de evaluación comparativa sobre administración electrónica), 2017.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, «The Vanguard Method and Digital» (El método de The Vanguard y lo digital), 2017.

La interoperabilidad y el carácter transfronterizo por defecto son principios cada vez más pertinentes en la elaboración de políticas públicas como consecuencia de la creciente digitalización e internacionalización de la sociedad.

La adopción de los **sistemas de identificación electrónica** y los **servicios de confianza** puede mejorar la seguridad y comodidad de cualquier trámite en línea, como presentar una declaración tributaria, matricularse en una universidad extranjera, crear un negocio en otro Estado miembro, participar en una licitación en línea, etc.

La estrategia **«digital por defecto»** a escala de la Unión podría reportar un ahorro anual de unos 10 000 millones EUR⁴⁶. La digitalización también es esencial para la gestión eficiente y responsable de los presupuestos públicos⁴⁷.

La aplicación del principio de **«solo una vez»** en la UE probablemente reportaría un ahorro neto a escala de la Unión de unos 5 000 millones EUR anuales para 2017⁴⁸.

Hoy en día los usuarios también esperan que las administraciones públicas sean abiertas y transparentes, y que se les permita hacer un seguimiento de los procesos y procedimientos administrativos, dar su opinión sobre la calidad de los servicios prestados y contribuir a las mejoras administrativas y a la aplicación de nuevas ideas. Las consultas deben entenderse como un continuo que comienza con la detección de las necesidades y expectativas iniciales y

que sigue con la medición y evaluación de la satisfacción con la consecución de esas preferencias en la prestación del servicio o la evolución de dicha consecución⁴⁹.

⁴⁶ Comisión Europea, «Study on collaborative production in eGovernment (SMART 2010/0075)» (Estudio de la producción colaborativa en la administración electrónica), 2010.

⁴⁷ Comisión Europea, eGovernment Benchmark Report (Informe de evaluación comparativa sobre administración electrónica), 2017.

⁴⁸ Comisión Europea, «Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden (SMART 2012/0061)» (Estudio de la administración electrónica y la reducción de la carga administrativa), 2012.

⁴⁹ Comisión Europea, «Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners» (La calidad de la Administración pública. Una caja de herramientas para los profesionales), 2015.

La disponibilidad de la información del sector público en formato electrónico constituye un potente medio de apoyo a las empresas basadas en los datos y, por tanto, al crecimiento. Se prevé que aporte ganancias económicas de unos 40 000 millones EUR anuales⁵⁰. El impacto directo de los datos abiertos sobre la economía de la UE se elevó a 32 000 millones EUR en 2010, con una tasa de crecimiento anual del 7 %⁵¹.

No hay duda de que las TIC y la automatización impulsan la mejora en la prestación de servicios públicos, pero también es preciso reflexionar sobre algunos riesgos:

No se debe digitalizar la burocracia: las cuestiones tecnológicas deben constituir la última etapa de los enfoques de diseño integrales basados en procesos optimizados, puesto que de lo contrario existe el riesgo de digitalizar la burocracia en lugar de proporcionar un servicio ágil.

Compartir y reutilizar herramientas, sistemas y servicios⁵²: en el mundo de las TIC la tentación de volver a inventar la rueda es considerable. Muchos proyectos de TIC son demasiado caros y poco productivos. Ya existen muchas soluciones digitales para servicios públicos que han sido probadas y están disponibles sin coste en diversos programas de la UE, tales como el Mecanismo «Conectar

⁵⁰ Vickery, Graham, «Review of recent studies on PSI re-use and related market developments» (Revisión de estudios recientes sobre la reutilización de la información del sector público y aspectos conexos de la evolución del mercado), 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, «The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data» (La economía de los datos abiertos. Liberar valor económico con la apertura de los datos públicos y gubernamentales), 2013.

⁵² Deloitte, «Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment» (Estudio sobre arquitecturas en la nube y orientadas al servicio para la administración electrónica) (para la Comisión Europea), 2011.

Europa»⁵³ o ISA mediante la plataforma JoinUp⁵⁴.

Protección de datos: es fundamental que se respeten plenamente las normas en materia de protección de datos. De lo contrario, los ciudadanos perderían confianza en sus administraciones públicas.

Seguridad: las amenazas cibernéticas son un problema que no conoce fronteras y que tiene consecuencias negativas para nuestra economía, los derechos fundamentales de los ciudadanos y la sociedad en general. La protección de los datos de carácter personal, la privacidad y la confidencialidad son condiciones previas importantes para aumentar la confianza y el grado de difusión de los servicios digitales.

3.7. Gestión de reformas de éxito: claves para el éxito

La cuestión de cómo diseñar y poner en práctica reformas que aporten los resultados y beneficios esperados es un asunto fundamental. Es importante comenzar teniendo en cuenta el contexto específico, lo que incluye también el proceso político⁵⁵. Otras sugerencias transversales para el éxito de las reformas son las siguientes⁵⁶:

Las reformas deben basarse en **evaluaciones previas** de circunstancias y evidencias concretas sobre los retos y carencias clave.

Las reformas administrativas deben **centrarse** menos en la reducción de costes y más **en los objetivos/ resultados**, y se debe trabajar para aumentar la implicación de la ciudadanía y los empleados.

Cambiar las estructuras formales y las normas **no basta** y en ocasiones tampoco es necesario.

⁵³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

⁵⁵ Hammerschmid, et al. 2016.

⁵⁶ Hammerschmid, et al. 2016.

Hay que **desarrollar el potencial de los empleados públicos** a fin de desarrollar sus capacidades y competencias de cara al futuro. Debe centrarse en la cultura administrativa, ponerse en marcha planes a medio y largo plazo para una transición hacia organizaciones más jóvenes, más pequeñas y flexibles que estén imbuidas de los valores del sector público⁵⁷.

El grado de **autonomía de gestión** y de politización puede limitar la aplicación e impacto de las reformas.

Se debe prestar atención al **ritmo y la velocidad** de las reformas; conviene evitar el exceso de reformas.

Adoptar un enfoque pragmático: utilizar sistemas simples, que sean pertinentes tanto para el equipo directivo como para el personal.

Evitar las soluciones rápidas: la paciencia y la perseverancia constituyen una parte importante del éxito de las reformas.

Las reformas no se deben plantear como un ejercicio político o técnico; es fundamental **comunicar, buscar consensos y generar confianza**.

La **aplicación** debe conllevar una **revisión y evaluación continua** de los aspectos que funcionan y los que no.

colaboración y cooperación en el sector público.

La siguiente prioridad es la transparencia. Los recortes de plantilla siguen siendo importantes, y también lo son mejorar los resultados y reducir los trámites administrativos. La privatización, la creación de agencias y la externalización han perdido posiciones como prioridades de reforma.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN

4.1. Prioridades en materia de reforma en los Estados miembros

¿Cuáles se considera que son las prioridades para la reforma de la Administración pública? Según una encuesta a directivos públicos en algunos Estados miembros⁵⁸, los servicios digitales o la administración electrónica tienen preeminencia en la agenda de reformas, en igualdad con la mejora de la

⁵⁷ Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, «A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity» (Un análisis comparativo. Hacia tiempos de austeridad), Oxford University Press, Oxford, 2017.

⁵⁸ Hammerschmid, et al. 2016.

Gráfico 5: Prioridades en materia de reformas en los Estados miembros estudiados



Fuente: Hammerschmid, et al. 2016.

La importancia de la «responsabilidad basada en indicadores» para la medición del rendimiento está cediendo gradualmente ante la importancia del «aprendizaje basado en indicadores»⁵⁹.

Las presiones presupuestarias extremas provocadas por la crisis financiera de 2008 llevaron al Gobierno español a darse cuenta de la necesidad de un cambio fundamental y de gran alcance en la Administración pública.

4.2. Ejemplos inspiradores de reformas de la Administración pública en la UE

La selección de ejemplos inspiradores que se detalla a continuación presenta seis casos con diversos grados de tamaño, alcance, subsectores y contextos⁶⁰, que muestran formas de abordar los retos y oportunidades señalados en los apartados anteriores.

Reforma multidimensional de la Administración pública en España

⁵⁹ Van Dooren, Wouter, et al., «Performance Management in the Public Sector» (Gestión del rendimiento en el sector público), Routledge, Londres, 2015.

⁶⁰ Se pueden encontrar muchos más ejemplos inspiradores en «Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners», Comisión Europea, 2015.

Este caso es ejemplar por el enfoque global y la aplicación rigurosa, con una estrecha supervisión de los resultados:

La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) fue creada bajo el auspicio de la Vicepresidencia española, en cooperación con partes interesadas de alto nivel, a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de la actividad pública y reducir los costes sin reducir la calidad de los servicios prestados. La CORA se centró en eliminar las duplicidades administrativas, aumentar la simplificación administrativa, gestionar los servicios y recursos comunes, así como en la Administración institucional. La CORA propuso 218 medidas destinadas a mejorar y simplificar el funcionamiento de las administraciones públicas, tanto a nivel nacional como local.

La Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA) aplica dichas medidas de forma sistemática, y los resultados en términos de eficiencia, claridad administrativa, ahorro de costes y mejora del servicio se notifican periódicamente a la CORA, para su análisis.

La obtención de resultados mediante el empoderamiento del personal en Bélgica

La mayoría de las reformas de la Administración pública son fruto de un liderazgo político y están dirigidas de forma descendente. No obstante, un ejemplo inspirador de Bélgica pone de manifiesto que también pueden lograrse cambios positivos sencillamente mediante una buena gestión a nivel de la organización.

El Servicio Público Federal de Seguridad Social (FPS) pasó de ser «el peor Ministerio en el hemisferio occidental» a convertirse en «el empleador más atractivo de Bélgica», en palabras de Frank van Massenhove, quien asumió su mando en 2002. Van Massenhove utilizó un estilo de dirección singular que se basa en la confianza en el trabajador, la autonomía y la flexibilidad, al tiempo que hay claridad sobre los resultados esperados. Los miembros del personal

trabajan en equipos organizados por ellos mismos y con poca injerencia por parte de la dirección. Los empleados pueden trabajar donde quieran, reduciendo de este modo la necesidad de espacio de oficinas. Esto reportó enormes ahorros en los costes de funcionamiento. El espacio de oficinas resultante está concebido para fomentar la colaboración y el trabajo en equipo. Este planteamiento convirtió al FPS en el empleador del sector público más atractivo de Bélgica. La cultura, el estilo de gestión, los métodos de trabajo y el entorno físico han contribuido a obtener ganancias de productividad considerables. El síndrome de desgaste personal y el absentismo por enfermedad prácticamente han desaparecido.

Prestaciones por hijos a cargo sin solicitud en Austria

La administración electrónica es un elemento importante en la modernización de la Administración pública. Sin embargo, alcanzar su verdadero potencial en la mejora de los servicios, una organización más integrada y la reducción de costes no es tan fácil en la práctica. Austria ofrece un ejemplo de cómo una nueva concepción de los procesos puede aportar beneficios tanto para los ciudadanos como para la Administración.

El proyecto «Prestaciones por hijos a cargo sin solicitud» es una solución de prestación automática de servicios basada en la integración de procesos y la interoperabilidad. Previamente, los ciudadanos tenían que presentar una solicitud individual de prestación por hijos a cargo, bien presencialmente en la autoridad tributaria, por correo postal o por Internet (que representaba solo el 20 % de las solicitudes). La persona que tramitase el asunto procedía entonces a recabar los datos pertinentes y evaluar la solicitud.

Tras la instauración del proyecto, la notificación por parte del hospital de un nacimiento vivo desencadena un proceso totalmente automatizado. El sistema genera el certificado de nacimiento y comprueba el derecho a la prestación por hijos a cargo cotejando los datos necesarios en las correspondientes bases

de datos. En un plazo de dos días, por término medio, se ha tramitado la solicitud. En más del 60 % de los casos se efectúa un pago automático. En el 45 % de casos restantes solo se añade la petición de los datos bancarios. El ahorro de tiempo para los ciudadanos se estima

Planificación prospectiva de las políticas en Finlandia

La mayoría de las administraciones públicas afrontan los problemas de forma reactiva. Prepararse para anticipar el futuro puede ser imprescindible en un entorno cada vez más volátil, impredecible, complejo y ambiguo. Finlandia da un buen ejemplo.

El **Comité para el Futuro** de Finlandia es un comité permanente de 17 parlamentarios que representan a todos los partidos, y tiene una base constitucional. Sus miembros deliberan sobre asuntos que afecten a la evolución futura, de modo que en realidad actúan para evitar la miopía gubernamental. No intervienen en las propuestas legislativas ni en los procesos de control. Actúan como asesores, llevan a cabo investigaciones prospectivas pertinentes y evalúan el desarrollo tecnológico y las consecuencias sociales de las políticas. Utilizan técnicas participativas como audiencias ciudadanas y la colaboración masiva (*crowdsourcing*) a fin de desarrollar una metodología adecuada para la investigación prospectiva. Su trabajo ha influido en la política de asistencia sanitaria, por ejemplo, al cambiar la mentalidad en la política finlandesa para tomar en consideración las opciones a largo plazo.

Proporcionar mejores servicios públicos: mapas de experiencias del usuario en Francia

Los ciudadanos y las empresas esperan mejores servicios públicos que cumplan la normativa y resulten fáciles para el usuario.

en aproximadamente 39 000 horas anuales. La tasa de error registrada es del 2 %. Al reducir la carga de trabajo de la solicitud, la Administración puede reasignar su personal a otras tareas que requieran la intervención humana.

Francia adoptó medidas para responder a estas expectativas.

La **Secretaría General para la modernización de la acción pública** aplica un enfoque a la hora de prestar servicios públicos que está claramente centrado en el usuario y que abarca todo el itinerario administrativo. Esto incluye la interacción con una serie de organismos de la Administración pública, los documentos que deben presentarse, los expedientes que han de incoarse y los plazos que deben respetarse. El planteamiento ya ha hecho más fáciles muchas interacciones administrativas de los usuarios, desde prepararse para la jubilación hasta crear una empresa, realizar las gestiones derivadas de la muerte de un familiar cercano o inscribirse en el censo electoral. La experiencia de este enfoque demuestra que incluir una fase en la que se escucha a los usuarios contribuye a detectar con rapidez formas concretas en las que mejorar el servicio prestado. También demuestra que las mejoras más eficaces no siempre son las más complicadas de poner en marcha.

Fecha: 22.11.2017

5. RECURSOS ÚTILES

- Fichas temáticas del Semestre Europeo
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_es
Véase en particular: Fiscalidad, Lucha contra la corrupción, Contratación pública, Eficacia de los sistemas judiciales, Adecuación y sostenibilidad de las finanzas públicas
- Comisión Europea, «Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners».
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Comisión Europea, Plan de Acción sobre administración electrónica
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Comisión Europea, Portal Europeo de Datos
<http://www.europeandataportal.eu/es/dashboard>
- Comisión Europea, A Vision for Public Services
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Comisión Europea, eGovernment factsheets
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Comisión Europea, «Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)», 2011
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX — Environmental Implementation Review Peer 2 Peer
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Red Europea de Administraciones Públicas (EUPAN)
<http://www.eupan.eu/>
- Observatorio de Innovación en el Sector Público de la OCDE
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Estrategias de Administración Digital
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA — Principios de Administración Pública
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Ejemplos de casos

- Reforma de la Administración pública en España
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Servicio Público Federal de Seguridad Social (Bélgica)
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Prestaciones por hijos a cargo sin solicitud en Austria
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Planificación de políticas en Finlandia
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>

- Mapas de experiencias del usuario en Francia
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

ANEXO TÉCNICO 1: RESUMEN DE LA AYUDA DE LA UE PARA LA MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las iniciativas y el apoyo de la Comisión Europea en este ámbito comprenden: la financiación, los elementos de un marco estratégico para la administración electrónica, la investigación y el asesoramiento y apoyo técnico.

Financiación

Las fuentes de financiación clave incluyen el [Fondo Social Europeo](#) y el [Fondo Europeo de Desarrollo Regional](#):

- El [Objetivo temático 11](#) financia «Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la Administración pública», mediante el FSE/FEDER, con un presupuesto de alrededor de 4 200 millones EUR en 17 Estados miembros.
- El FEDER lo complementa haciendo hincapié en la infraestructura de la administración electrónica en consonancia con el [Objetivo temático 2](#).
- La Comisión contribuye a reforzar la capacidad administrativa de las administraciones nacionales y regionales, mediante la mejora de las estructuras, los recursos humanos, los sistemas y las herramientas: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/how/improving-investment/.
- El [Mecanismo «Conectar Europa»](#) invierte en la interoperabilidad transfronteriza de la administración electrónica y promueve la reutilización de habilitadores digitales clave comunes.

Política de administración electrónica

El marco estratégico más desarrollado corresponde al ámbito de la administración electrónica:

- El [Plan de Acción sobre Administración Electrónica 2016-2020](#) establece una visión para las administraciones públicas, con principios subyacentes y políticas prioritarias.
- El [Reglamento eIDAS](#) ha establecido un marco jurídico previsible para las personas, las empresas (en particular las pymes) y las administraciones públicas para iniciar la digitalización con confianza mediante el uso de la identificación electrónica (eID) y los servicios de confianza (es decir, firmas electrónicas, sellos electrónicos, marca de tiempo electrónica, servicios de entrega electrónica y autenticación de sitios web).
- Algunos **estudios** ayudan a comprender mejor cómo reducir la carga administrativa, avanzar hacia una Administración abierta y analizar el valor de la nueva generación de servicios de administración electrónica (véanse las referencias).
- La **puesta en común de buenas prácticas** y las bases de datos con función de búsqueda de estudios de casos de administración electrónica pertinentes también constituyen importantes mecanismos de aprendizaje y de apoyo.

Investigación y apoyo a la innovación

Además, la UE está financiando proyectos de investigación e innovación mediante 7PM / Horizonte 2020, por ejemplo [LIPSE](#) (Aprender de la Innovación en Entornos del Sector Público), [COCOPS](#) (Coordinar la Cohesión del Sector Público del Futuro) u [OPSI](#) (Observatorio de la OCDE para la Innovación en el Sector Público).

El estudio «[Las ciencias del comportamiento aplicadas a las políticas](#)» del Centro Común de Investigación de la Comisión ayuda a evaluar la situación actual y hacer progresar los conocimientos para la mejora de la formulación de políticas.

Orientación y asistencia técnica

La Comisión orienta y apoya a los Estados miembros a través de la [Caja de herramientas de la UE de Calidad en la Administración Pública](#), y facilita el aprendizaje entre iguales y el trabajo en red.

A fin de ayudar a que los Estados miembros mejoren su Administración en función de la demanda, la Comisión ha creado un [Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales](#) que proporcionará asistencia técnica a través de un *Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales*.

Finalmente, pero no por ello menos importante, la Comisión Europea cofinancia el [Premio Europeo del Sector Público](#), convocado por el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA, por sus siglas en inglés).

ANEXO TÉCNICO 2: CAMBIOS SOCIALES Y LOS CONSIGUIENTES RETOS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cambios sociales	Retos para la Administración pública
Globalización	La creciente interrelación y complejidad de la sociedad hace difícil predecir las tendencias que se están gestando. En la sociedad actual, las constantes perturbaciones requieren una adaptación continua que las prácticas tradicionales de gestión y organización no pueden brindar. La búsqueda de la optimización y la eficiencia reduce la resiliencia de las organizaciones y los sistemas públicos. La necesidad de que las administraciones públicas sean ágiles y flexibles cuestiona algunos de sus principios tradicionales.
Cambio demográfico	El envejecimiento de la población ejerce cada vez más presión sobre los sistemas públicos y requiere nuevas soluciones políticas y nuevos servicios, así como un cambio en el modo en que se usan los recursos. Una elevada proporción del personal de la Administración pública está cercana a la jubilación, y se hace necesario atraer a nuevos empleados de entre el número menguante de jóvenes que acceden al mercado laboral.
Cambio climático	El aumento de los riesgos medioambientales exige nuevos conocimientos y capacidades en todos los niveles de la Administración para aplicar procesos administrativos innovadores que estén integrados horizontalmente y basados en evidencias. Las capacidades e infraestructuras deben adaptarse.
Cambio tecnológico	Las nuevas tecnologías introducen cambios en todos los ámbitos de nuestras vidas. La Administración debe encontrar el equilibrio adecuado entre facilitar el cambio y garantizar una competencia abierta y justa. Las nuevas tecnologías requieren nuevas reflexiones sobre la manera de garantizar la seguridad, la privacidad, la transparencia, la igualdad y la libertad de expresión. La innovación exige importantes inversiones a largo plazo, que pueden competir con otras prioridades de financiación pública. Los avances tecnológicos requieren nuevas capacidades y competencias de los empleados públicos. Si bien tendemos a un enfoque digital por defecto en la prestación de servicios, la brecha digital podría dificultar gravemente el acceso en algunos contextos. La tecnología digital puede dar lugar a un nuevo exceso de trámites y reducir la capacidad de las instituciones para entender las necesidades de los ciudadanos y responder de forma adecuada. Los tipos de empleos en la Administración pública van a cambiar con la digitalización de las tareas analíticas y los progresos de la inteligencia artificial. La digitalización debe buscar el equilibrio entre centralización y descentralización.
Trayectorias económicas	Los retos sociales aumentan la competencia por los limitados fondos públicos. El entorno en rápida transformación obliga a los gobiernos a reaccionar rápidamente con estrategias centrales. Las presiones para el ahorro a corto plazo generan la necesidad de marcar claramente las prioridades para evitar perjudicar a los servicios y funciones esenciales.
Confianza de los ciudadanos en la Administración	Los límites del sector público están empezando a difuminarse como resultado de la privatización, la externalización y la colaboración público-privada, así como otros métodos actuales de prestación de servicios y elaboración de políticas. Esto tiene implicaciones para la rendición de cuentas en la ejecución de las políticas y los servicios. Se espera de los gobiernos nacionales que respondan a crisis mundiales que tienen su origen fuera de las fronteras nacionales. La naturaleza del entorno político está cambiando. Los retos sociales hacen crecer la desconfianza hacia los poderes públicos y sus respuestas. Los movimientos sociales y políticos ponen en entredicho la legitimidad del Estado.

Fuente: Basado en Pollitt⁶¹, adaptado por los autores

⁶¹ Pollit, Christopher, «Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective» (Tendencias futuras en la Administración y gestión públicas en Europa: una perspectiva desde fuera), COCOPS, 2014.