

The background of the entire image is a photograph of a modern architectural structure at night. It features a series of curved, metallic or glass panels that curve upwards and outwards, creating a tunnel-like effect. The panels are illuminated from within with a warm, golden light, transitioning into a cooler blue/purple hue towards the top. A paved walkway runs along the bottom of the structure, with several people walking on it. The overall atmosphere is futuristic and dynamic.

Informe EY Insights

# Transformando la Administración pública

Octubre 2023



## EY Insights

EY Insights tiene como objetivo generar y compartir conocimiento útil para el conjunto de la sociedad. A partir de un enfoque basado en la generación de valor a largo plazo, nuestra meta es impulsar la participación de EY en debates relevantes para la comunidad, generar puntos de encuentro y divulgar contenidos que ayuden a empresas, administraciones y ciudadanos a afrontar los desafíos del presente, así como a construir el futuro.

Más información

[EY Insights](#) - Área de estudios responsable de la generación y difusión de contenidos de EY España

[eyinsights.spain@es.ey.com](mailto:eyinsights.spain@es.ey.com)



# Índice

## 1

### Presentación y Autores del informe

pág.06

## 2

### Resumen Ejecutivo

pág.10

## 3

### Introducción

pág.16

## 4

### Contexto

pág.20

#### 4.1. Logros alcanzados y reformas pendientes

22

#### 4.6. Descentralización y estructura orgánica

36

#### 4.2. Aumento del tamaño de la Administración pública

24

#### 4.7. Aumento de la edad media de los empleados públicos

38

#### 4.3. Distribución del gasto

26

#### 4.8. Digitalización

39

#### 4.4. Gasto en comparación con la Unión Europea

30

#### 4.9. Evolución de la productividad

42

#### 4.5. Marco normativo

33

#### 4.10. Ideas finales del contexto

44

## 5

### Análisis y diagnóstico

pág.46

#### 5.1. Retos y tendencias: nueva demanda

51

#### 5.7. Innovación pública, transformación digital y procesos administrativos

76

#### 5.2. Una estructura con limitaciones para adaptar su oferta

56

#### 5.8. Autonomía de gestión de centros y cooperación entre sectores y niveles administrativos

80

#### 5.3. Gobernanza y toma de decisiones

58

#### 5.9. Evaluación

84

#### 5.4. Complejidad: necesidad de una comunicación sencilla con el ciudadano y las empresas

63

#### 5.10. Fondos NGEU para la modernización de la Administración pública

88

#### 5.5. Contratación pública, transparencia, estabilidad jurídico-normativa

66

#### 5.11. Ideas finales análisis y diagnóstico

92

#### 5.6. Formación de los empleados públicos, atracción de talento y sistema de incentivos

72

# 6

## Propuestas

pág.94

6.1. Objetivos y concepción de la Administración	98
<b>Prioridad Estratégica 1:</b> Generación de consensos	99
<b>Prioridad Estratégica 2:</b> Definición de objetivos y planificación estratégica integral	100
<b>Prioridad Estratégica 3:</b> Información y toma de decisiones	102
<b>Prioridad Estratégica 4:</b> Gobernanza y calidad normativa	103
6.2. Ejecución y gestión de políticas públicas	104
<b>Prioridad Estratégica 5:</b> Talento	105

**Prioridad Estratégica 6:**  
Autonomía de gestión,  
cooperación con el sector privado 107

**Prioridad Estratégica 7:**  
Simplificación de procesos,  
digitalización, innovación pública 108

**Prioridad Estratégica 8:**  
Contratación pública 110

6.3. **Evaluación, control y rendición de cuentas** 111

**Prioridad Estratégica 9:**  
Transparencia 111

**Prioridad Estratégica 10:**  
Evaluación y rendición de cuentas 112

# 7

## Bibliografía

pág.114

# Presentación

# Presentación

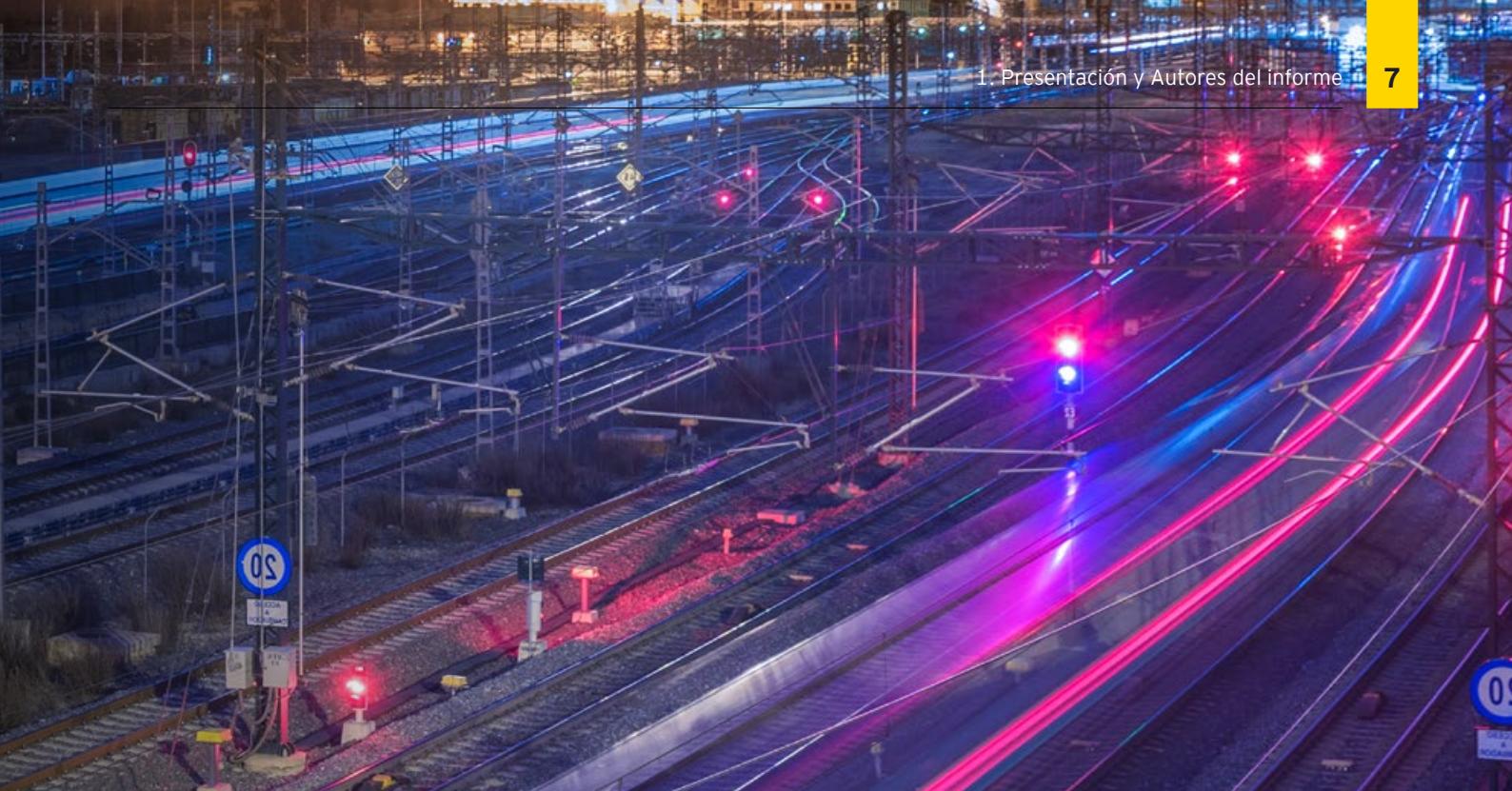
# Presentación y Autores del informe

España y el conjunto de la Unión Europea se encuentran en una encrucijada. Todavía estamos encarando el camino de salida de un periodo convulso de nuestra historia reciente, desde el comienzo de la crisis financiera de 2008, hasta la guerra en Ucrania, pasando por la pandemia del COVID-19 y sus terribles consecuencias. Un contexto de "policrisis" que está sometiendo a nuestras sociedades a enormes desafíos.

Nuestro país ha tenido con confrontar todos estos acontecimientos, en paralelo a la necesidad de dar respuesta a fenómenos más estructurales, pero igualmente prioritarios para nosotros como el cambio climático; el envejecimiento poblacional; el vaciamiento demográfico de buena parte de nuestro territorio; el cambio tecnológico o, más recientemente, las tensiones comerciales y el proceso de "glocalización", por citar tan solo algunos de los más acuciantes.

Ante ello, son muchos los recursos y esfuerzos necesarios, pero entendemos que hay uno que se nos hace indispensable: garantizar que seguimos disponiendo de una Administración pública que sepa responder a todos estos desafíos y sea capaz de ofrecer respuestas de forma eficiente y fiable, escuchando, entendiendo e incluso anticipando las necesidades de los ciudadanos.

Y es de esta reflexión de donde surge nuestra inquietud y ambición de aportar al debate público algunas claves sobre los pasos a dar para, partiendo de la situación actual, reforzar las capacidades de la Administración pública que, cada vez en mayor medida, debe hacer frente a más y mayores retos. Un trabajo al que han contribuido extraordinarios académicos, gestores públicos y profesionales de la consultoría con sus experiencias y recomendaciones tras años ejerciendo importantes responsabilidades.



El objetivo no es sencillo. Han sido muchos y de mucha calidad los trabajos ya realizados hasta la fecha sobre cómo hacer más eficiente la Administración o cuáles son las necesarias reformas que deben acometerse. Por ello, pese a las extraordinarias aportaciones, nuestro enfoque es humilde. No aspiramos a ofrecer la fórmula mágica, tanto tiempo buscada, que nos permita alcanzar ese funcionamiento óptimo de la Administración. Lo que hemos pretendido es, simplemente, tras un análisis y diagnóstico preliminar, identificar cuáles podrían ser los pilares estratégicos sobre los que, desde el acuerdo, en lo posible, y a través de un esfuerzo continuado, debería actuarse para acercarse a ese objetivo final, una Administración que, con parámetros de eficiencia, responda a tantas necesidades.

Con este análisis esperamos contribuir, en ese momento trascendente que vive España, a un debate fructífero que dé lugar a un nuevo impulso a la transformación de nuestra Administración, reto continuo que nunca termina. Las ideas y medidas recogidas en este informe pretenden orientar este esfuerzo transformador con el objetivo de hacer de la Administración española una herramienta cada vez mejor orientada a dar respuesta a las exigencias de un mundo cambiante y de una sociedad con crecientes necesidades.



Chus  
**Escobar Gutiérrez**

Socio responsable de Sector Público de EY



Juan Pablo  
**Riesgo Figuerola-Ferretti**

Socio responsable de EY Insights

# Autores del informe

## Coordinador

**Esteban Sastre** Director de Economía y Empresa en el Instituto de la Empresa Familiar.

## Colaboradores

**Rafael Catalá** Exministro de Justicia.

**Elena Collado** Coordinadora General del Función Pública en el Ayuntamiento de Madrid. Exsecretaria de Estado de Función Pública.

**Hugo Cuello** Senior Policy Analyst en el Innovation Growth Lab (IGL) de Nesta.

**Santiago Fernández Muñoz** Jefe de la Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la Secretaría General de Asuntos Económicos y G20. Presidencia del Gobierno.

**Stefan Folster** Better Future Economics y ex economista jefe de la Federación empresarial de Suecia. Profesor del Royal Institute of Technology.

**Ángel de la Fuente** Director Ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

**Gregorio Izquierdo** Director General del Instituto de Estudios Económicos

**Pedro Llorente** Ex Subsecretario de Empleo y Seguridad Social.

**Alfonso Novales** Miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

**Diego Rubio** Director de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia País de la Presidencia del Gobierno.

**Antonio Sánchez** Director General de Planificación de Recursos Humanos en el Ayuntamiento de Madrid.

**Jordi Sevilla** Exministro de Administraciones Públicas

**Pilar Platero** Exsubsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas. Expresidenta de SEPI.

## Socios responsables del trabajo

Chus Escobar Socia Responsable de Sector Público.

Juan Pablo Riesgo Socio Responsable EY Insights.

## Equipo EY

Ignacio Niño (Coordinador) Senior Advisor.

Manuel Márquez Socio Business Consulting.

Silvia López-Palomino Socia Sector Público.

Luis Bautista Socio Business Consulting.

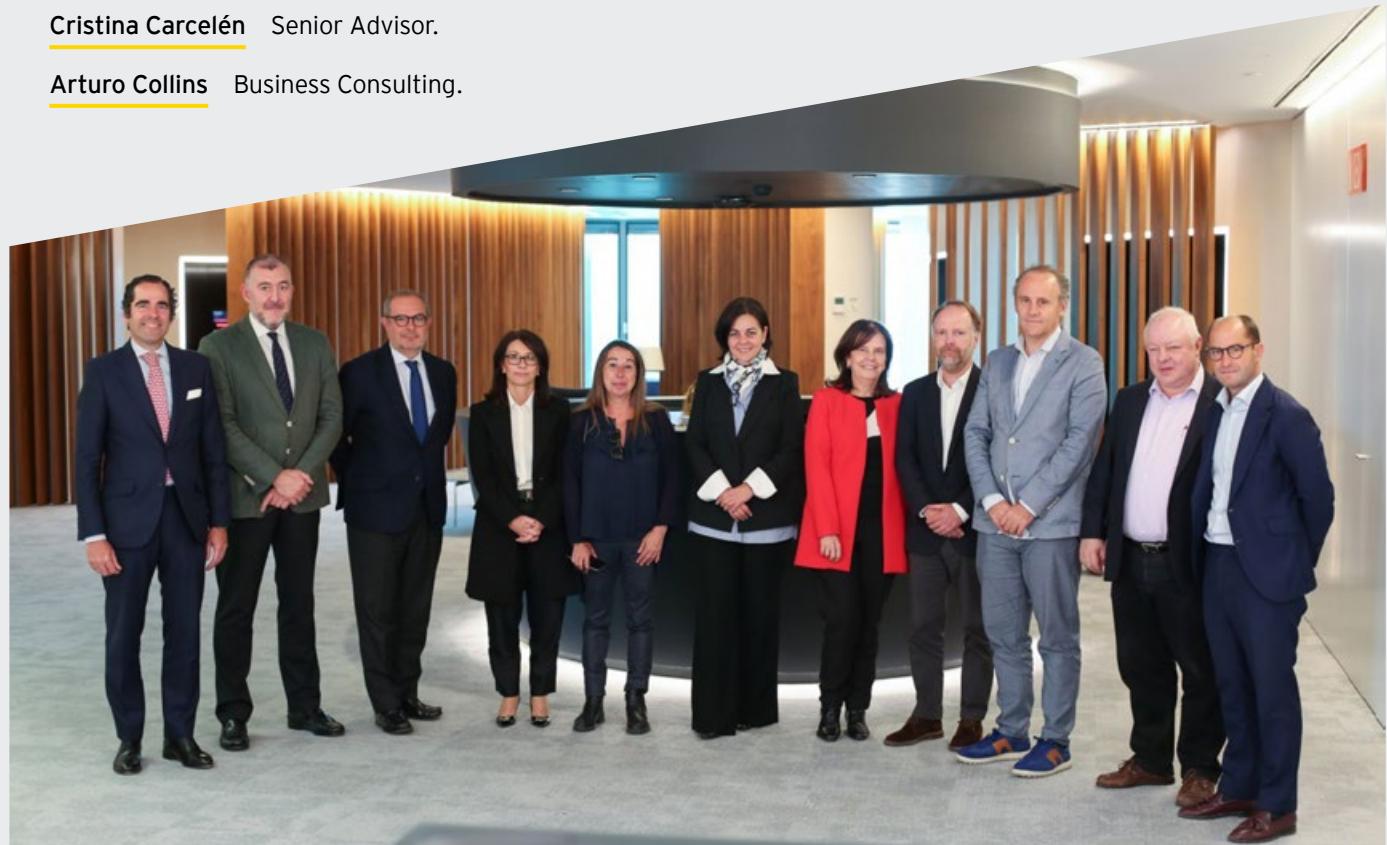
Cristina Carcelén Senior Advisor.

Arturo Collins Business Consulting.

## Equipo EY Insights

Ignacio García López Director EY Insights.

Pablo García-Rubio Técnico EY Insights.



# Resumen

## Ejecutivo

La sociedad española ha conseguido logros importantes durante los últimos cincuenta años, tanto económicos como sociales. Sin embargo, una de las grandes tareas pendientes continúa siendo la **reforma de la Administración pública**.

La revolución tecnológica ha provocado **cambios culturales** y nuevos hábitos de consumo y ocio derivados de nuevos sistemas de comunicación, aumento de las opciones de elección, o la inmediatez en la prestación de servicios, lo que ha obligado a muchas organizaciones a adaptar sus sistemas de trabajo para satisfacer las necesidades de clientes y usuarios.

Las tendencias y cambios sociales, la aparición de diferentes escenarios disruptivos, el envejecimiento de la población, la mayor conciencia medioambiental, o los riesgos geopolíticos, entre otros, son algunos de los **retos** que obligan a la Administración pública a una adaptación permanente para poder atender las **nuevas demandas** de una sociedad cada vez más compleja.

El proceso de adaptación de la oferta a esta nueva demanda debe hacerse con una perspectiva de largo plazo, con un planteamiento de **transformación permanente**, para lo cual sería conveniente alcanzar **acuerdos** que le dieran continuidad.

Hablar de transformación implica un **cambio cultural y de concepción**, así como hacer frente a algunos de los factores que limitan la capacidad de adaptar la oferta de la Administración a la demanda de ciudadanos y empresas, en sus tres niveles: central, autonómico y local.

Además, es importante poner de relieve el sentido de **urgencia**. Primero, por la creciente presión social; segundo, por la necesidad de garantizar la sostenibilidad y la gestión eficaz de los recursos públicos, especialmente en un contexto de previsible recuperación de las reglas fiscales; y, tercero, por la posibilidad de aprovechar los fondos de la Unión Europea, que brindan una excelente oportunidad para llevar a cabo **proyectos y reformas transformadoras**, especialmente aquellos orientados a mejorar la sostenibilidad y la digitalización dentro de la Administración pública.



El objetivo de este trabajo es identificar aquellos elementos que limitan la capacidad de la Administración pública para adaptarse al nuevo entorno, así como plantear propuestas de transformación con un enfoque constructivo y con ánimo de abrir un debate necesario. Se divide en **tres grandes bloques**. El primero trata de **contextualizar** las grandes tendencias sociales y su reflejo en las cuentas públicas. El segundo incluye el **análisis y diagnóstico** de las grandes limitaciones de la Administración para adaptarse a las nuevas demandas, entre las que se incluyen temas de gobernanza, toma de decisiones, marco normativo y regulación, contratación pública, la política de personas, innovación y digitalización, cooperación con el sector privado, evaluación de políticas públicas o la gran oportunidad que brindan los fondos Next Generation de la Unión Europea. Finalmente, el tercer bloque presenta un conjunto de **propuestas** derivadas del análisis anterior que trata de aprovechar o potenciar mecanismos ya existentes o introducir nuevos planteamientos que contribuyan a mejorar la calidad, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas.

El aumento de la presencia de la Administración pública en la economía es consecuencia, fundamentalmente, de un mayor gasto social y redistributivo. El incremento de la edad media de la sociedad española, el mayor nivel de protección social, y el mayor nivel de exigencia y demanda social tienen su reflejo en el crecimiento de las **pensiones o prestaciones sociales**, que acaparan un **porcentaje muy elevado y creciente del gasto total**. Así, la función redistributiva adquiere una relevancia cada vez mayor.

Esta fuerte presión por la vía del gasto pone de manifiesto, a pesar del incremento de ingresos públicos de los últimos años, las dificultades para ajustar las cuentas en el medio plazo, lo que se ha traducido en un aumento significativo de la deuda pública en las últimas dos décadas. Este hecho obliga a afrontar un problema que afecta a la productividad y limita la capacidad de crecimiento del país.

La sociedad ha cambiado, especialmente en los últimos años. Sin embargo, la Administración es, conceptualmente, la misma que hace un siglo y muestra un conjunto de **limitaciones** para poder llevar a cabo una gestión pública eficaz.

Así, se observan, entre otros, algunos factores que limitan la capacidad de mejorar la respuesta a las necesidades de ciudadanos y empresas, como: la complejidad, fragmentación y falta de coordinación e interoperabilidad entre centros gestores, sistemas de contratación menos ágiles que otros países de la UE, transparencia, los sistemas de selección, motivación y retención de personas y falta de mecanismos de coordinación propios de un país con altos niveles de descentralización.

La **complejidad** incluye conceptos normativos (por cantidad y dificultad de comprensión de las leyes), procesos, de estructura orgánica (por número de entidades), de distribución de competencias (que implican duplicidades), o de comunicación (textos poco claros en normas o notificaciones a ciudadanos, por ejemplo), que pueden derivar en inseguridad jurídica, conflictividad y absorción de un volumen importante de recursos.

En parte, esta complejidad deriva de la **gobernanza** y sistema de toma de decisiones que, a pesar de ciertos avances en materias de Gobierno Abierto, no incluye una verdadera participación ciudadana, de expertos ni sociedad civil y que limita la capacidad de llegar a acuerdos y dar estabilidad al marco regulatorio.

La **edad media de los empleados públicos** es muy elevada, lo que permite contar con personas con mucha experiencia, pero también dificulta los procesos de digitalización y la atracción de personas más jóvenes y nativos digitales.

En un entorno de transición tecnológica, los procesos de digitalización cobran una especial relevancia como herramienta de transparencia, ya que brindan una buena oportunidad para aumentar la participación ciudadana, hacer más eficientes los procesos o mejorar la calidad de los servicios.

La **interoperabilidad** en una Administración tan descentralizada, las habilidades digitales, la capacidad de atraer jóvenes con una cultura diferente, el análisis permanente de datos, la simplificación de procesos, la interactuación con el sector privado para la producción de bienes y servicios públicos y los sistemas de contratación, el aprovechamiento de la información, la incorporación de **directivos** con experiencia, nuevos **procesos de selección** no basados exclusivamente en pruebas memorísticas, o la experimentación como instrumento de análisis de la efectividad de las políticas públicas son algunos de los elementos identificados sobre los que conviene generar un debate y propuestas de mejora.



Así, si tuviésemos que sintetizar los **objetivos generales** de esta llamada a la transformación de nuestra Administración, podríamos citar, entre otros, los siguientes:

- ▶ Mejorar el proceso de **toma de decisiones**, con utilización de más y mejores datos y mayor participación ciudadana y de expertos.
- ▶ Una simplificación de reglas, procedimientos y estructuras orgánicas sin que ello suponga una disminución de garantías.
- ▶ Una mayor **transparencia** en todos los procesos administrativos y normativos.
- ▶ Una mayor imbricación de los procesos de evaluación de **impacto y resultados** en las políticas públicas.
- ▶ Una mayor incorporación de estrategias de políticas de compras y servicios como **motor de arrastre** de sectores clave y apoyo a la innovación y la sostenibilidad.

Para ello, se presentan diez prioridades estratégicas:



1. Generación de **consensos** para impulsar reformas desde la perspectiva de la demanda y adaptar los servicios públicos a las necesidades de ciudadanos y empresas.



3. **Información y toma de decisiones.** La Administración debe implementar, cada vez en mayor medida, sistemas que contribuyan a la generación de datos e información masiva en tiempo real, así como sistemas para la visualización, análisis e interpretación de resultados que permitan una mejora de la toma de decisiones en base a datos empíricos.



5.

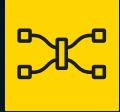
**Talento.** Es necesario contribuir a la motivación y sentido de pertenencia, mediante la mejora del prestigio y la compensación de las funciones públicas, reforzando la prevalencia del empleo estable, el cambio digital, la agilización y simplificación de procedimientos, la polivalencia de funciones, y una formación del personal adaptada a las necesidades de la organización.



2. Definición de objetivos y **planificación estratégica** integral como elemento central de la organización de las políticas públicas, que permita anticipar e incorporar las tendencias económicas, demográficas y sociales de los siguientes años.



4. **Gobernanza** y calidad normativa. Simplificar el **diseño del marco normativo** en base a una comunicación real y efectiva con ciudadanos y empresas, que permita entender sus necesidades, responder a ellas a través de esas normas, simplificarlas, hacerlas más comprensibles y, con ello, satisfacer de forma más eficiente sus demandas.



7.

#### Simplificación de procesos, digitalización, innovación pública.

Promover un marco de generación, y puesta a disposición del público de bases de datos; creación de plataformas digitales que permitan la interlocución con el ciudadano y la empresa, para conocer mejor las ideas, propuestas y sugerencias que puedan tener y reaccionar a estas demandas; aumentar la interoperabilidad entre Administraciones para facilitar el intercambio de información, la compatibilidad de tareas y la capacidad de atención al ciudadano; implementar la hiperautomatización de procesos.



6.

Autonomía de gestión, **cooperación** con el sector privado. Ofrecer una mayor autonomía de gestión de los centros gestores, poniendo el acento en la obtención de resultados y combinar, según los casos, la gestión directa por la Administración, con fórmulas y sistemas de **cooperación con el sector privado** y modelos de trabajo compartidos deberían ofrecer mayor eficiencia al sistema.



8.

#### Contratación pública.

La Administración debe contribuir a apoyar sectores estratégicos; impulsar una contratación pública comprometida con la incorporación de soluciones innovadoras (I+D) y de sostenibilidad, y menos centrada exclusivamente en el precio. Hay que reforzar la transparencia; avanzar en la sistematización de E-procurement; y apoyar la formación continua de los equipos técnicos.



9.

**Transparencia.** Mejorar la cantidad y calidad de los datos, mayor sencillez en el **lenguaje** con ciudadanos y empresas; publicar la información en **plataformas digitales públicas** que faciliten su conocimiento por ciudadanos y empresas, así como la interactuación con la Administración.



10.

**Evaluación y rendición de cuentas.** Habilitar **indicadores comprensibles** para todos, ya no sólo financieros sino de gestión, garantizar que la información obtenida es transparente, fiable y accesible a ciudadanos y empresas. Creación de **bases de datos abiertas** que permitan a cualquier ciudadano, en cualquier lugar, acceder a toda la información disponible y reforzar el papel de la AIRef en cuanto a las evaluaciones y controles de las políticas públicas.

# Introducción

La sociedad española ha conseguido logros importantes durante los últimos cincuenta años, tanto económicos como sociales. Sin embargo, una de las grandes tareas pendientes, destacada por organismos internacionales y nacionales, es la **reforma de la Administración pública**.

48%  
+

El peso de la Administración pública en la economía se sitúa en torno al 48% del PIB, lo que muestra su relevancia.

El inicio de siglo vio cómo se aceleraba el proceso de **globalización** y, especialmente desde 2007, con la revolución tecnológica y social producida por la aparición y extensión de *smartphones* y redes sociales, el de **digitalización**. Este hecho ha provocado cambios, con nuevos hábitos de vida, nuevos sistemas de comunicación, aumento de las opciones de elección, inmediatez de los servicios, y un **cambio cultural** que ha obligado a muchas organizaciones a adaptar sus sistemas de trabajo para satisfacer las necesidades de sus clientes y usuarios.

La crisis financiera del 2008, o la más reciente del COVID, han puesto de manifiesto **debilidades** y también **fortalezas** de la Administración pública, así como una creciente asunción de competencias y presencia de lo público en la sociedad. La Administración pública, en momentos de necesidad y urgencia social, se ha mostrado como un elemento clave para lograr la resiliencia de nuestro país, en especial en el apoyo a lo más necesitados. Así, su peso en la economía se sitúa en torno al **48% del PIB**, lo que muestra la relevancia y la rapidez de este incremento, ya que en el año 2000 este porcentaje se situaba en torno al 38%.



Algunos de los grandes objetivos de la Administración pública son la correcta asignación de recursos, la redistribución equitativa de la riqueza, garantizar la estabilidad económica y social o la prestación de servicios. La Administración pública es **la mayor organización del país**, tanto por recursos como por número de empleados y, por ende, tiene la obligación de potenciar la transformación de los sistemas de organización para su modernización y eficiencia.

En un mundo en convulsión, en el que la **geopolítica** adquiere una especial relevancia, la seguridad jurídica de los países, la credibilidad, la estabilidad y la confianza adquieren un **valor** mucho mayor como elemento diferencial y polo de atracción internacional.

Las tendencias y cambios sociales, la consecución de diferentes escenarios disruptivos, el envejecimiento de la población, la mayor conciencia medioambiental, los riesgos geopolíticos, o la rápida innovación tecnológica, son algunos de los **retos coyunturales** que obligan a la Administración pública a adaptarse continuamente para poder atender las **nuevas demandas** de una sociedad cada vez más compleja.

Todos estos son retos de medio y largo plazo, y ello requiere un nuevo planteamiento sobre los que conviene alcanzar **acuerdos** y establecer consensos para garantizar la calidad y eficacia de la gestión pública.

En el presente documento hemos preferido hablar de **transformación** como concepto integrador de un conjunto de reformas. Hay que abordar un concepto más dinámico, con visión de largo plazo, que trate de incorporar un proceso de adaptación permanente. Ante la rápida evolución, no podemos detenernos en reformas puntuales, sino que hay que profundizar en la revisión de los procesos productivos y sistemas de organización de la propia Administración, con el fin de mejorar su capacidad de adaptación.

Este planteamiento implica un **cambio cultural y de concepción**. En un sector que por su complejidad y tamaño cuenta con resistencias al cambio, es preciso potenciar una Administración al servicio del ciudadano y las empresas, eliminar los cuellos de botella, mejorar las opciones de elección o aumentar la autonomía y capacidad de decisión en los centros de gestión, entre otros objetivos.

Todo ello, bajo la premisa de que **sin información es imposible gestionar bien**. Se necesitan datos para tomar decisiones de manera científica, rigurosa y con mayor parcialidad; datos para abordar reformas y lanzar proyectos piloto que sirvan de referencia para nuevos sistemas de organización; y datos para evaluar, de forma continua y en tiempo real, los resultados de las políticas públicas. La Administración debe aprovechar las nuevas tecnologías que permiten sacar mayor rendimiento a la información.

La mejor **evaluación** es aquella que proporcionan los propios ciudadanos y las empresas. Son ellos a quienes deben ir dirigidos los esfuerzos, las inversiones y los servicios. Este es uno de los principales cambios que debe afrontar la Administración: la adaptación en función de las nuevas realidades económicas y sociales. Es preciso aplicar una perspectiva de **demandas**, frente al tradicional análisis de **oferta**, en el que empleados públicos trabajan encorsetados por unas normas y procesos que limitan su capacidad de gestión y resolución de problemas.

Iniciar esta **transformación es urgente**. Primero, por la creciente presión social. Segundo, por la necesidad de garantizar la sostenibilidad y la gestión eficaz de los recursos públicos, especialmente en un contexto de previsible recuperación de las reglas fiscales. En tercer lugar, por la posibilidad de aprovechar los fondos de la Unión Europea.

Los **fondos Next Generation de la Unión Europea (NGEU)** brindan una excelente oportunidad para llevar a cabo **proyectos transformadores** dentro de la Administración pública, pero también para aplicar **reformas** que permitan afrontar los importantes **retos** a los que nos enfrentamos, como los demográficos,

medioambientales, energéticos, de movilidad, distribución de renta y riqueza, digitalización, concentración urbana, o seguridad nacional, entre otros. Esta combinación de reformas e inversiones que contiene el Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) se ha valorado como una solución óptima para dar respuesta a muchos de nuestros problemas y asegurar un proceso de recuperación sólido y sostenido en el tiempo.

Como cuestión de fondo hay que afrontar la menor **productividad** del país con respecto a otros países de la OCDE ya que, aunque está condicionada por diversos factores (educación, marco regulatorio, tamaño empresarial, composición demográfica, etc.), la Administración juega un papel trascendental. Optimizar el aprovechamiento de los fondos NGEU puede contribuir a solucionar este problema.

La ejecución de las reformas necesarias choca con la tradicional manera de plantear la gestión pública, muy garantista desde el punto de vista procedural y menos enfocada hacia la necesidad de mejorar la efectividad y capacidad de dar respuesta a los múltiples problemas planteados por ciudadanos y empresas.

Los tiempos políticos y de gestión no suelen ir de la mano y esta falta de alineación dificulta el entendimiento para abordar la transformación que requiere nuestra Administración pública. No obstante, la propia dinámica de los tiempos, el aumento de la edad media de los empleados públicos, la necesidad de sumar nuevos perfiles más adaptados a los cambios tecnológicos y culturales, requieren una reacción desde los centros de gestión que pueden ayudar a resolver, de facto, una transición que, aunque de forma más lenta de lo deseable, ya ha comenzado.





Creemos necesario, y este es el principal fin de este trabajo, **animar el debate sobre la transformación de la Administración pública en España**, en sus tres niveles (central, autonómico y local) como uno de los grandes retos del país. Y lo creemos porque, por varias razones, el momento es el adecuado:

- ▶ Los últimos años han estado marcados por múltiples acontecimientos impredecibles (COVID-19; crisis derivada de la invasión rusa de Ucrania; fenómenos meteorológicos extremos como "Filomena", etc.) que nos han demostrado lo indispensable que resulta disponer de una **Administración pública que sabe movilizarse** y responder ante necesidades de todo tipo que se generan, en muchas ocasiones, a partir de una urgencia social. En un escenario global tan convulso como el actual, nadie puede prever qué nos depararán los próximos años, pero la lección de los pasados nos obliga a trabajar para tener preparadas respuestas rápidas y sólidas ante esas eventualidades.
- ▶ Se hace evidente que la sociedad española y europea ha evolucionado más rápido en las últimas décadas de lo que lo ha hecho la Administración Pública y que no puede dilatarse más el momento en que se adapte para dar respuesta a las **nuevas demandas, necesidades y exigencias de la sociedad**.
- ▶ Ya se ha anunciado la reforma del marco económico a nivel de la UE<sup>1</sup> que supondrá la finalización de la suspensión de **reglas fiscales**, lo que hace urgente mejorar la eficacia de los mecanismos de gestión pública.
- ▶ Disponemos de los recursos adecuados para ello, en especial los derivados del **Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)**. España ha acertado en hacer de la modernización de la Administración uno de los ejes clave del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que dispone de Componentes expresamente dirigidos a ese fin. No es fácil prever que en el futuro vayamos a encontrar un momento mejor para este fin transformador de la Administración española.
- ▶ Y, por último, pero no por ello de menor importancia, porque la perspectiva de una nueva legislatura de las Cortes Generales, sea del color que sea, abre una nueva oportunidad de impulso de grandes retos, como es este, y de **búsqueda de consensos ante grandes desafíos**, factor este, el consenso, indispensable para poder encarar, con garantías, un proyecto que requiere de tanta ambición. En todo caso, dada la relevancia de este reto, la necesaria búsqueda del consenso no debe ser un impedimento para avanzar en aquellas reformas de gestión que permitan adaptar las Administraciones a las nuevas necesidades organizativas.

<sup>1</sup> Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform - Consilium ([europa.eu](http://europa.eu))

# 4.

# Contexto





La Administración pública muestra una inercia de **creciente protagonismo**, tanto por tamaño como por competencias, que tiene su reflejo en la necesidad de disponer de mayores recursos.

Entre algunos de los principales **objetivos de la Administración pública** se encuentran la correcta asignación de recursos, prestar servicios públicos de calidad, la distribución de la riqueza y llevar a cabo el desarrollo normativo del país y su supervisión.

El cumplimiento de estos propósitos **requiere de la disposición de los recursos necesarios**. Al analizar la evolución de la Administración Pública de los últimos años, en los que se han tenido que afrontar crisis muy relevantes, se observa la **tendencia creciente de los ingresos y gastos públicos**.

Sin embargo, esta mayor presencia de la Administración en la sociedad muestra dificultades para ajustar las cuentas en el medio plazo, lo que se ha traducido en un aumento significativo de la **deuda pública en las últimas dos décadas**. Este hecho obliga a afrontar un problema de **eficiencia** y efectividad identificado por los principales organismos internacionales y nacionales, que afecta a la **productividad** y limita la capacidad de crecimiento del país.



00

La sociedad española ha alcanzado en los últimos años una población de más de 48 millones de personas.

## 4.1. Logros alcanzados y reformas pendientes

**La sociedad española** ha alcanzado en los últimos años una **población** de más de 48 millones de personas, de los cuales más de cinco son extranjeros. Se han superado los 20 millones de ocupados, un PIB per cápita de 28.000 euros, una esperanza de vida de más de 82 años (la segunda mayor del mundo, tras Japón), y el índice de Gini, que mide el nivel de **desigualdad**, se sitúa en 0,33, relativamente estable durante los últimos 25 años, aunque ligeramente por encima de otros países de la UE.

España cuenta con unas **infraestructuras** a la altura de los principales países desarrollados, con **sectores económicos** que son referencia mundial, como el turismo, hostelería, moda, distribución, banca, seguros, telecomunicaciones, energía, ingeniería, agroalimentario, transporte y logística, automoción, inmobiliario, infraestructuras, bienes de equipo, entre otros. Es una potencia cultural y artística, con una gran riqueza natural, que ha sabido aprovechar sus más de cuatro décadas de **democracia**, y mejorar su **reconocimiento internacional**, ya no sólo en Europa, sino en el mundo.

Sin embargo, mantenemos de forma casi permanente un diferencial en algunas parcelas económicas y sociales que limitan la convergencia total hacia los países más desarrollados. Esta falta de convergencia real es consecuencia, en gran medida, de la mayor **tasa de desempleo**, que dobla de forma histórica la media europea, y de la menor **productividad**.

Tanto el desempleo como la menor productividad tienen su origen en múltiples razones. El nivel de educación y formación, el diseño de mercado de trabajo, el menor tamaño medio de nuestras empresas por el elevado número de pymes, o la fragmentación del mercado, son algunas de ellas.

Otro factor determinante para mejorar la productividad y el empleo es el **papel de la Administración pública**, tanto como uno de los principales responsables del **marco institucional** y **regulatorio**, como prestador de **servicios públicos** esenciales para mejorar la competitividad.

Tal y como ponen de manifiesto diferentes organismos internacionales, así como índices de competitividad, la Administración tiene un margen de mejora significativo, especialmente en sus niveles de eficiencia. Tanto la Comisión Europea<sup>2</sup>, como el FMI, o la OCDE<sup>3</sup> ponen de manifiesto la necesidad de abordar reformas para mejorar la eficiencia de la Administración pública, entendiendo por eficiencia la capacidad de alcanzar los objetivos propuestos optimizando los recursos.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package\\_es](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_es)

<sup>3</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2021\\_79e92d88-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2021_79e92d88-en)

Así, por ejemplo, en el informe de la OCDE *Government at a Glance 2021*, se marcan como algunos de los principales objetivos:

- Mejora de la **transparencia gubernamental**: publicación de información sobre el gasto público y la rendición de cuentas.
- Mayor **participación ciudadana** en la toma de decisiones gubernamentales, como consultas públicas y plataformas en línea.
- Fortalecimiento de la eficiencia gubernamental: incluyendo la modernización de **sistemas y procesos** y la eliminación de obstáculos burocráticos.
- Uso de tecnologías digitales para mejorar la eficiencia gubernamental y la transparencia, como la implementación de sistemas de **gestión electrónica** de documentos y la utilización de aplicaciones en línea para el servicio al ciudadano.

El fuerte incremento de la presencia de la Administración pública en la economía, como se verá a continuación, obliga a la **revisión de los sistemas de organización, producción y provisión** de los servicios públicos con el fin de mejorar su capacidad de dar respuesta a los problemas y retos actuales.

## 4.2.

# Aumento del tamaño de la Administración pública

El nivel de intervención de la Administración pública en la economía española ha aumentado de manera relevante en los últimos años, y lo ha hecho en relativamente poco tiempo, no acompañado al ritmo de crecimiento del PIB. Así, mientras el PIB ha aumentado un 86% desde 2000 (periodo en el que se producen

dos importantes crisis), **el gasto público ha crecido un 140,7%**. De los 557.212 millones de euros de crecimiento del PIB entre 2000 y 2021 (pasa de 647 mil millones en 2000 a 1.205 mil millones en 2021), 356.423 millones van destinados a la Administración pública, es decir, el 64%.

**Tabla 1 Aumento del peso de Administración pública en la economía**

En millones de €

	2000	2021	Incremento 2000 2021	Incremento 2000 2021 %
Recursos no financieros	○ 245.833	○ 526.957	○ 281.124	114,4%
Empleos no financieros	○ 253.353	○ 609.776	○ 356.423	140,7%
PIB	○ 647.851	○ 1.205.063	○ 557.212	86,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.



El peso de la Administración pública es un indicador que depende, tanto del nivel de actividad económica como de las necesidades financieras públicas. Durante los últimos años, se observa una tendencia del gasto creciente que ha llegado a situar el **peso de la Administración pública en el entorno del 50% del PIB**. Así, la media del gasto público de los últimos diez años se eleva al 45,6% del PIB, frente a una media del 41,2% de los diez años previos.

Parte de este incremento del gasto ha podido ser financiado con mayores ingresos públicos que, de hecho, se encuentran en máximos históricos. Otra parte ha tenido que ser financiada con mayor deuda pública. El **nivel de ingresos públicos se ha mantenido, desde 2008, por debajo del nivel de gastos**. Tras la crisis de 2008 los ingresos públicos cayeron 6 puntos de PIB y, desde entonces, la Administración pública no ha conseguido nivelar los gastos con los ingresos, a pesar de las importantes reformas llevadas a cabo para reforzar el compromiso con las cuentas públicas.

La reforma constitucional de 2011, la Ley de Estabilidad y Sostenibilidad presupuestaria, el plan de pago a proveedores y otras normas aprobadas en a partir de las recomendaciones de la Comisión Europea tras el shock económico de 2008 han complementado un marco económico que ha cambiado el comportamiento financiero de la Administración pública y sus entidades territoriales.

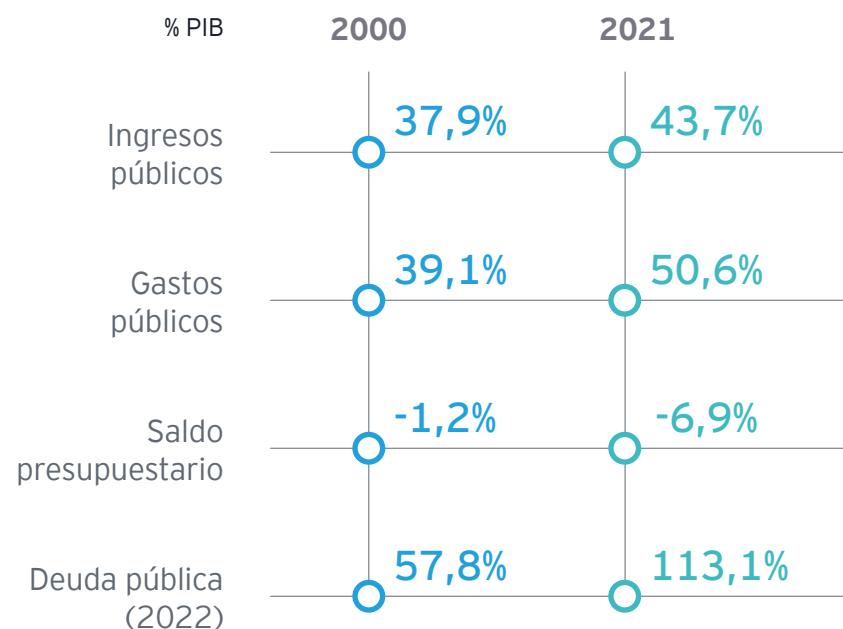
No obstante, el viraje hacia políticas económicas expansivas como respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19 ha aumentado las obligaciones financieras de la Administración.

La **fuerte acumulación de saldos presupuestarios negativos** durante los últimos años, especialmente relevante durante la pandemia, ha situado el porcentaje de deuda pública sobre el PIB en 113,1% en 2022. De esta forma, se observa, desde 2000, un incremento de los ingresos y gastos públicos, así como de la deuda pública.

# 45,6%

La media del gasto público de los últimos diez años se eleva al 45,6% del PIB.

**Tabla 2 Datos presupuestarios 2000-2021**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

## 4.3.

# Distribución del gasto

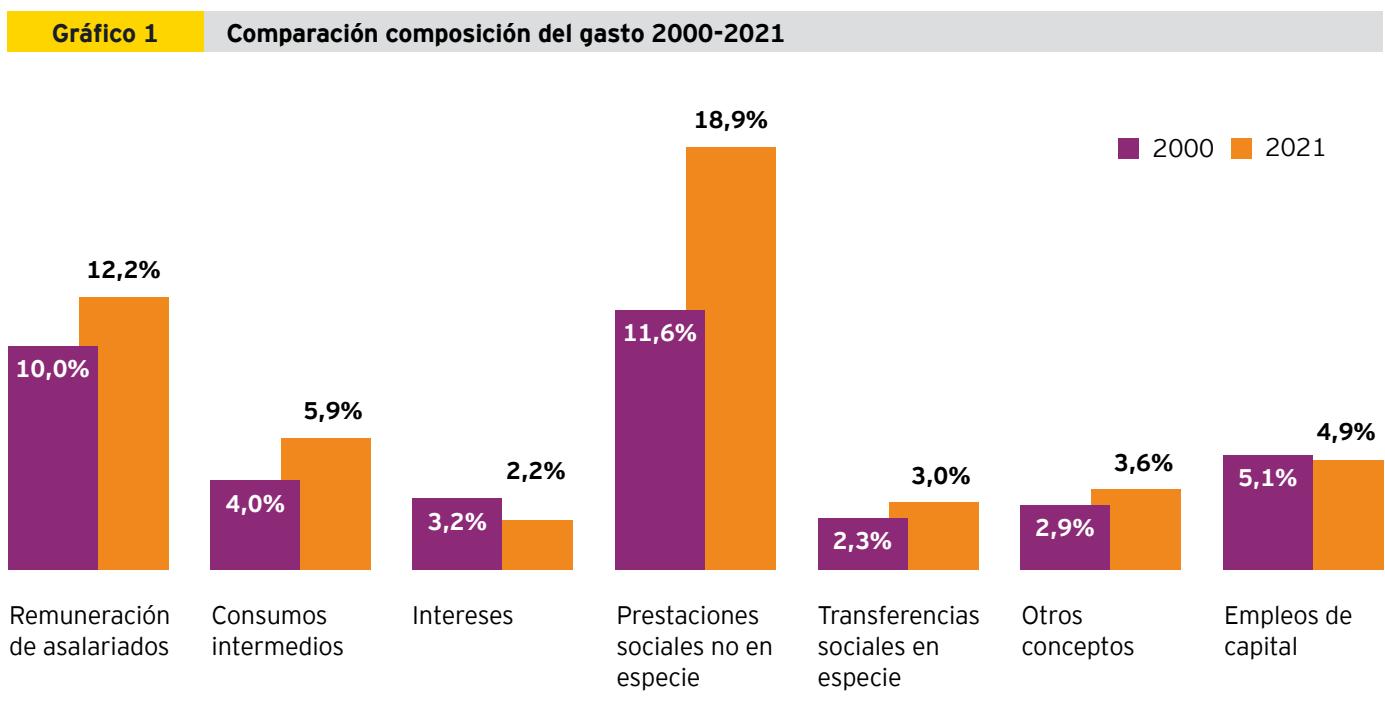
El aumento de la presencia de la Administración pública en la economía es consecuencia, fundamentalmente, de un mayor gasto social y redistributivo. El incremento de la edad media de la sociedad española, el mayor nivel de protección social y el mayor nivel de exigencia y demanda social tienen su reflejo en el crecimiento de las **pensiones o prestaciones sociales**, que acaparan un **porcentaje muy elevado y creciente del gasto total**. Así, la función redistributiva adquiere una relevancia cada vez mayor.

El gasto total ha ido creciendo hasta alcanzar más de **609.776 millones**

**de euros** en 2021, lo que supone un incremento de 11,5 puntos porcentuales respecto al PIB desde 2000. De ellos, la parte más relevante es la relacionada con la redistribución del gasto a través de las pensiones o las prestaciones por desempleo, es decir, las prestaciones sociales pagadas en efectivo, que representan el 18,9% del PIB en 2021 cuando en 2000 representaban un 11,6%. Este gasto es el que muestra un mayor crecimiento en los últimos años, al aumentar 7,3 puntos porcentuales desde 2000. Es decir, el 63,6% del incremento del gasto público es consecuencia del incremento del gasto en prestaciones sociales.

**Tabla 3 Comparación composición del gasto 2021-2000**

Conceptos	2000	%PIB	2021	%PIB	21-00 Incremento en p. porcentuales
PIB	647.851		1.205.063		
<b>Empleos no financieros</b>	<b>253.353</b>	<b>39,1%</b>	<b>609.776</b>	<b>50,6%</b>	<b>11,5</b>
Remuneración de asalariados	64.995	10,0%	147.363	12,2%	2,2
Consumo intermedios	26.035	4,0%	70.521	5,9%	1,8
Intereses	20.485	3,2%	26.085	2,2%	1,0
Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie	75.308	11,6%	228.227	18,9%	7,3
Transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado	14.783	2,3%	35.789	3,0%	0,7
Otros conceptos	18.623	2,9%	489.571	3,6%	0,7
<b>Empleos de capital</b>	<b>33.124</b>	<b>5,1%</b>	<b>58.831</b>	<b>4,9%</b>	<b>0,2</b>



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

La clasificación económica del gasto pone de manifiesto **la rigidez de la mayoría de los capítulos de gasto**, ya no sólo de las prestaciones sociales, sino también de la remuneración de asalariados y consumos intermedios. Estas tres partidas representan tres cuartas partes del gasto no financiero total.

Los consumos intermedios muestran un incremento de 1,8 puntos desde 2000, hasta representar el 5,9% del PIB en 2021. Los intereses de la

deuda pública, por su parte, reducen su porcentaje sobre PIB hasta 2,2%, cuando en 2000, a pesar de haber un volumen de deuda inferior, alcanzaba el 3,2%. Es previsible, no obstante, que en un nuevo entorno de **subidas de tipos de interés** el gasto financiero aumente.

La **remuneración de asalariados**, que es la segunda partida por relevancia cuantitativa, se eleva al 12,2% del PIB en 2021, lo que supone 2,2 puntos más que en 2000.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

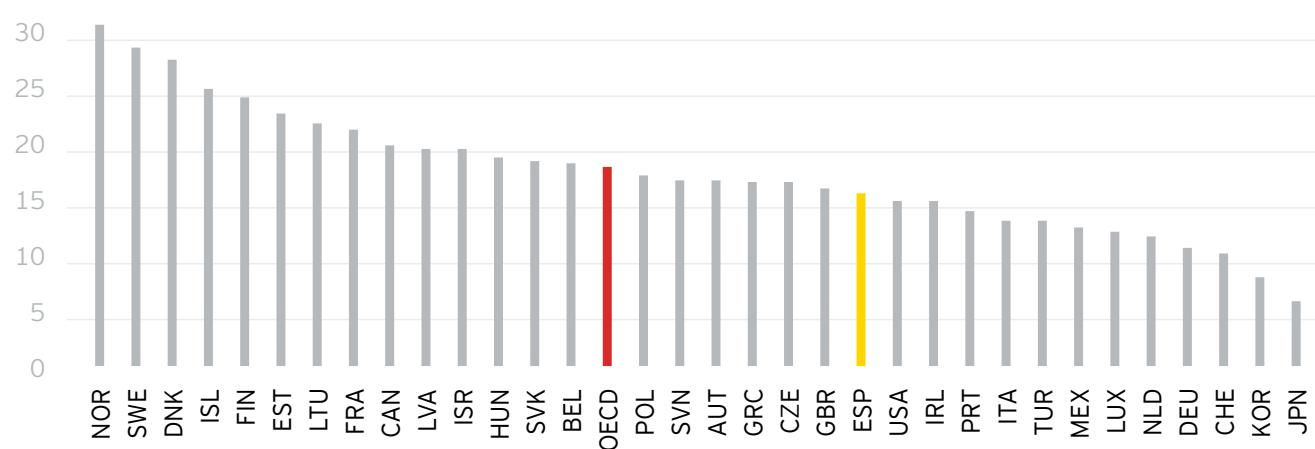
Mientras el número de empleados públicos en relación con el total de empleo es ligeramente inferior a la media de la OCDE en 2021, la remuneración de asalariados es mayor que la media de la UE. España cuenta con un **número de personal de menor cualificación**

**superior, y estos niveles están, comparativamente, mejor pagados.**

Así, según la OCDE, el gasto en empleados públicos de España supera la media de la zona euro en casi 2 puntos porcentuales, y se sitúa entre los de mayor relevancia en porcentaje sobre el PIB, en 2020.

Gráfico 3

Porcentaje de empleo público sobre el empleo total



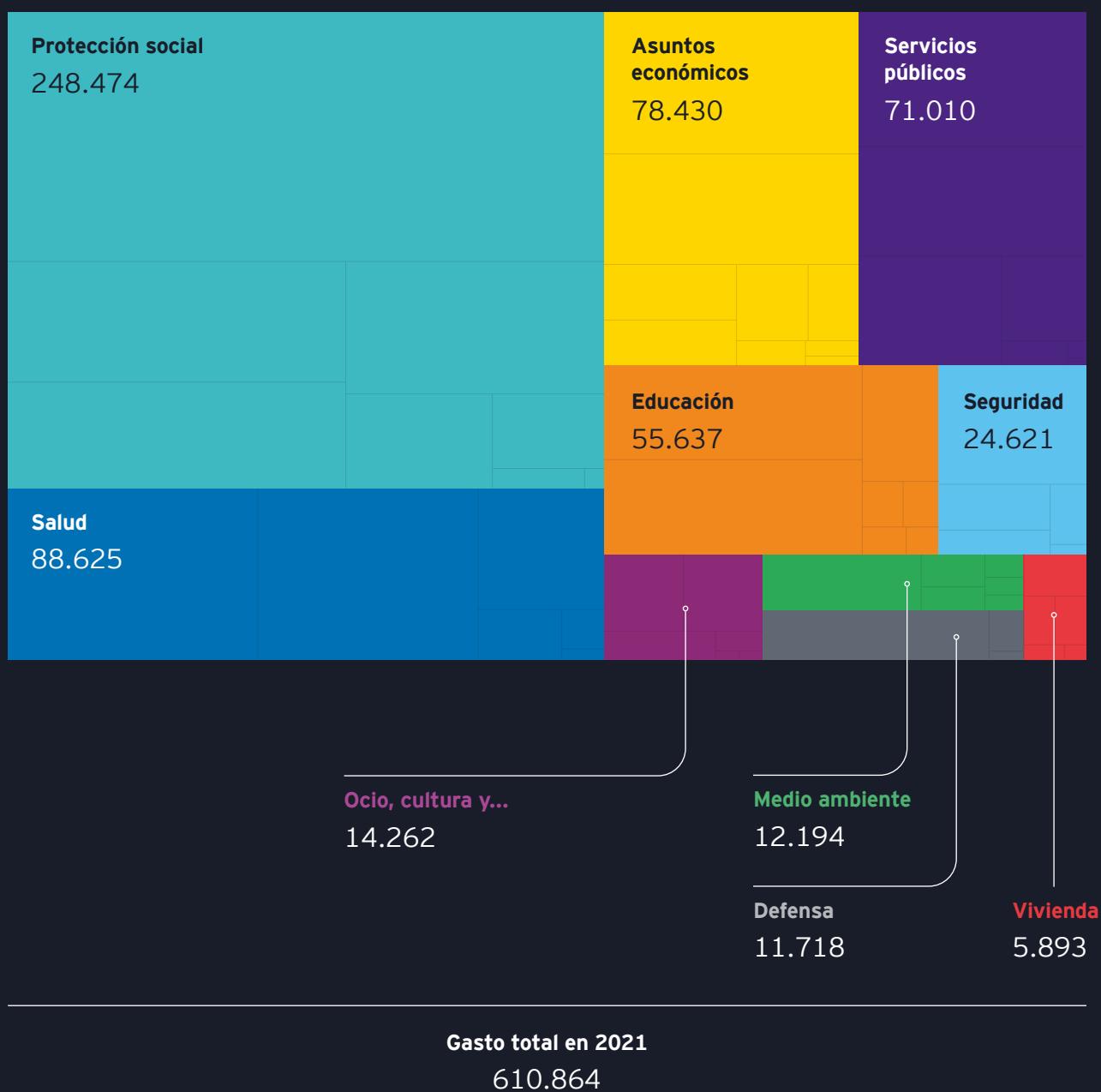
Fuente: OCDE.



Al analizar los gastos según su clasificación funcional se observa que, de los 610.000 millones de euros de gasto público en 2021, 248.000 millones correspondían a protección social, 88.000 millones de euros a salud, 78.000 millones a asuntos públicos, 71.000 millones a servicios públicos o 55.000 a educación.

**Gráfico 4 Gasto público en 2021**

En millones de €



Fuente: Ministerio de Hacienda.

## 4.4.

# Gasto en comparación con la Unión Europea

Según la **clasificación económica**, el gasto público respecto a la media de la UE-15 muestra ciertas diferencias. Hay que partir de la base de que la media de gasto de España es inferior a la media UE, por lo que, al comparar el gasto en términos de PIB, se observa un menor gasto en gran parte de las categorías, excepto en remuneración de asalariados e intereses.

Al comparar el reparto de gasto en función de lo que representa respecto al gasto total, se aprecian mayores niveles de gasto en el caso de las **prestaciones sociales** y de la **remuneración de asalariados**, así como una menor proporción en el resto de capítulos.

**Gráfico 5** El gasto público según la clasificación económica

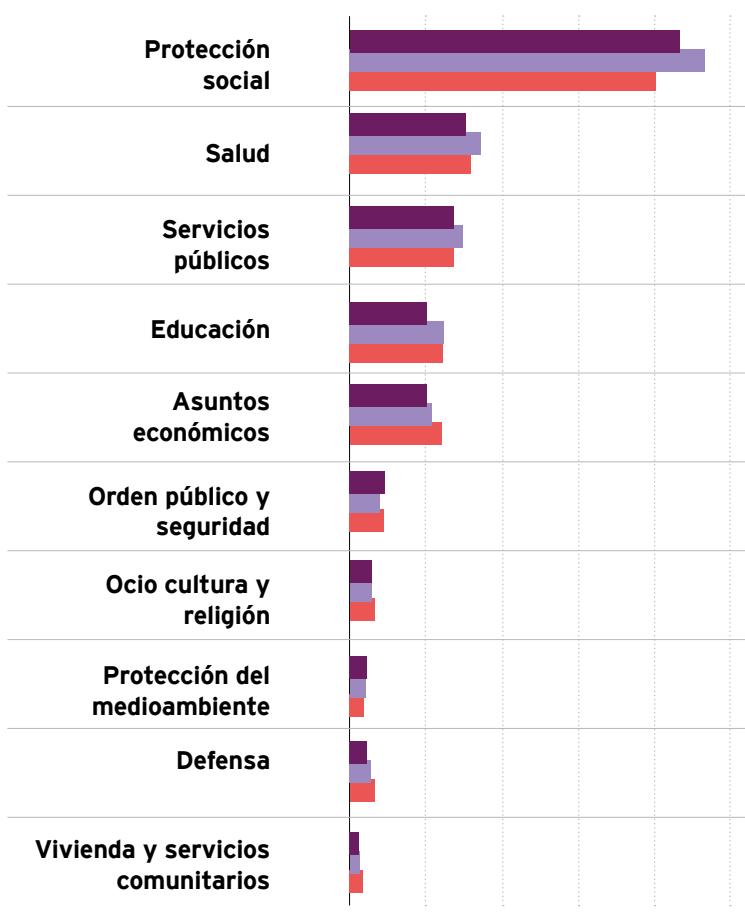




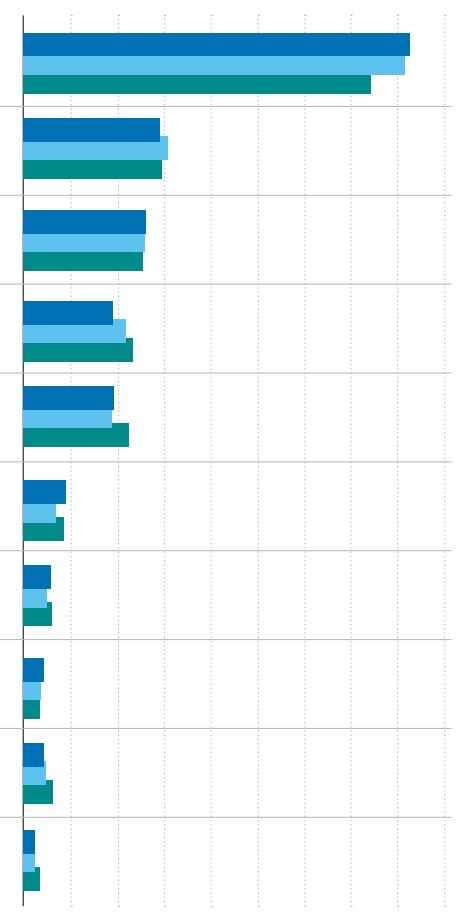
Al llevar a cabo esta comparación según la **estructura de gastos funcional**, destaca el menor gasto en sanidad y educación pública y mayor en protección social, en concreto para el caso de los gastos en proporción de los gastos totales.

**Gráfico 6 El gasto público según la clasificación funcional**

**1. Gasto por funciones en 2019 como porcentaje del PIB**



**2. Gastos por funciones en 2019 como porcentaje del gasto total**



■ ■ ■ ES

■ ■ ■ UE-15 (Media aritmética)

■ ■ ■ UE-28 (Media aritmética)



Es complicado hablar de eficacia del gasto sobre la base de datos exclusivamente financieros. Los datos de gastos muestran la orientación de políticas, el esfuerzo financiero en las diferentes partidas, y permiten una buena comparación con el resto de los países de la UE.

Sin embargo, mientras hay información muy detallada de los programas y partidas de gasto y su nivel de ejecución presupuestaria, falta información para medir el impacto de las políticas públicas según **objetivos e indicadores de gestión** estandarizados y de aplicación general.

## 4.5. Marco normativo

Una de las tareas de la Administración pública es el desarrollo de las leyes y normas aprobadas por los diversos parlamentos y consejos de gobierno. En España, se parte de una realidad que muestra la **enorme producción anual**, que alcanza en 2018 más de 11.000 normas, de las cuales hay un porcentaje muy elevado que corresponde a las entidades territoriales.

Las normas son fundamentales para garantizar un **modelo de convivencia** en cualquier sociedad, a la vez que reducen, hasta un determinado punto, los costes de transacción. Este hecho

justifica el marco normativo con el fin de cumplir con principios básicos del derecho como son la equidad, libertad, justicia, fraternidad o la igualdad, entre otros.

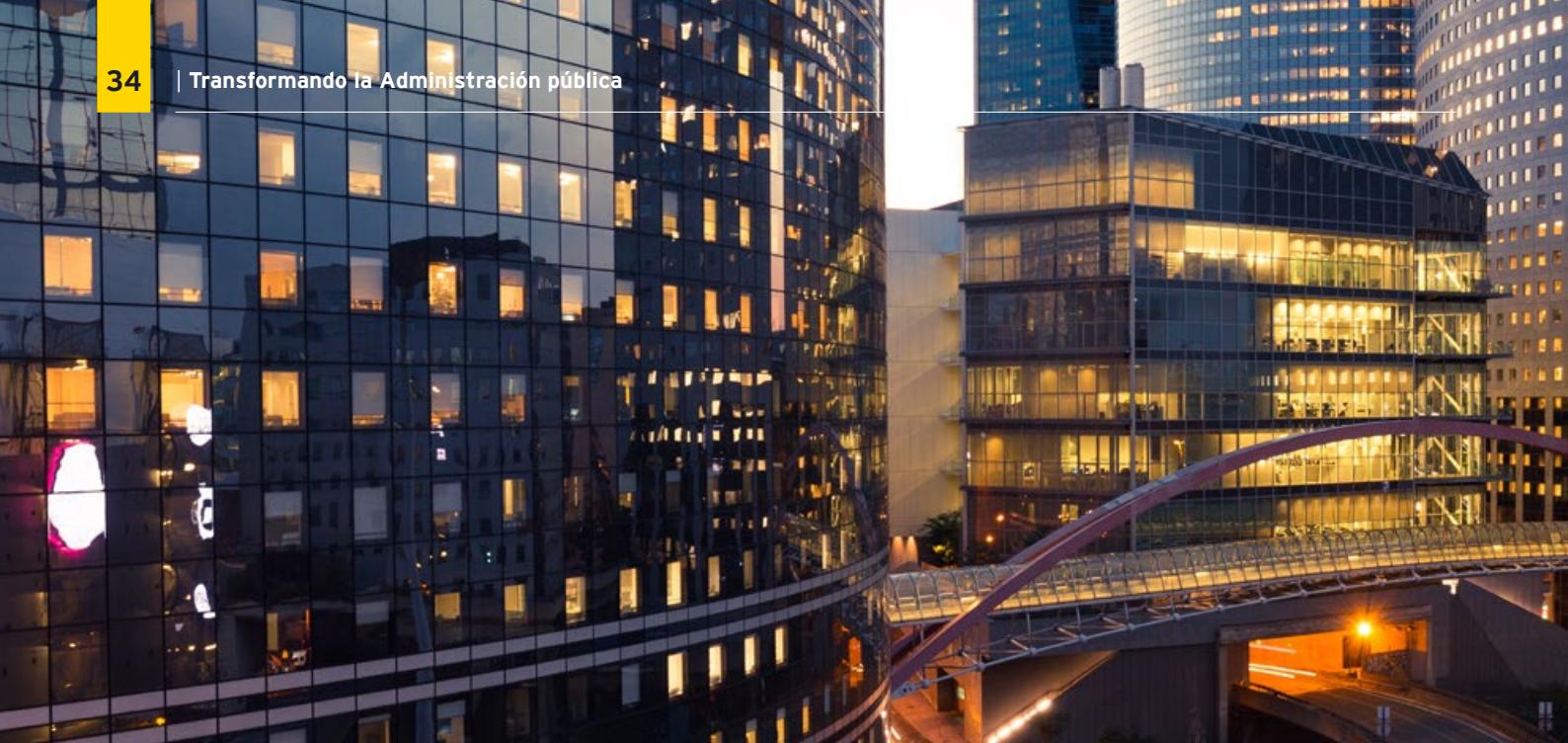
Puede ocurrir, sin embargo, que alcanzado un determinado nivel normativo, la excesiva regulación genere costes de transacción que dificulten la actividad económica. En la actualidad nos encontramos con un modelo **muy garantista** que acumula cada vez más fases en cada procedimiento y genera una **burocracia** parcialmente lesiva para el dinamismo económico.

### Gregorio Izquierdo Llanes Director General del Instituto de Estudios Económicos

"El volumen total de producción normativa de España **se ha multiplicado por cuatro** desde finales de los años setenta, hasta alcanzar las 11.737 normas en 2018 (424.000 nuevas normas en España entre 1950 y 2018), de las que un 36,61% corresponde a la Administración Central, un 58,83%, a las Comunidades Autónomas, y un 3,61% al nivel local. De las 423.838 normas (para todo el período 1950-2018), 364.267 corresponden al período democrático (1979-2018). En conjunto, la regulación regional explica entre el 60% y el 80% anual de toda la producción normativa desde la consolidación del Estado de las Autonomías a mediados de los años ochenta.

Esto supone 1.088.249 páginas en los diferentes boletines oficiales, entre Estado y Comunidades Autónomas, a las que habría que sumar todas las normas aprobadas a nivel local.

En España, hay en vigor unas **100.000 leyes y normas de todo tipo**, de las cuales prácticamente 67.000 son de carácter autonómico".



La enorme capacidad productiva responde, en parte, al propio **sistema de elaboración de normas**, que no incorpora procedimientos estandarizados de participación de la sociedad civil, más allá de los períodos de consulta públicas y los planteamientos de **Gobierno Abierto**. No existe, salvo excepciones, un diálogo fluido con la sociedad y sectores afectados que permita reflexionar y escuchar planteamientos diversos hasta generar textos consensuados, algo que requiere más tiempo.

La fragmentación parlamentaria y la convulsión económica ha llevado al creciente recurso del ejecutivo a los Reales Decretos Leyes durante los últimos años, lo cual muestra una tendencia a anteponer la agilidad a la hora de aprobar normas a un proceso participativo, un hecho que puede llevar a una disminución de la calidad normativa.

Hay, por tanto, muchas normas y muy complejas.

Diversos informes de instituciones internacionales ponen de manifiesto los efectos negativos de una regulación excesiva o de mala calidad sobre la economía, como el informe *Doing Business* del Banco Mundial, el *World Global Competitiveness index* (GCI) del World Economic Forum (WEF), los indicadores de «Product Market Regulation» (PMR), de la OCDE (hasta 2013). En igual sentido se han manifestado otras entidades, como el Fraser Institute con su *Índice de Libertad Económica*.

Así, por ejemplo, la **Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria (OCDE, 2012)** ya establecía que la política regulatoria debe incluir evaluaciones de impacto *ex ante* y *ex post* en el proceso de toma de decisiones, para lo cual es muy importante que estén basados en evidencias; se deben ordenar los objetivos, las estrategias y los potenciales beneficios de la política regulatoria; revisar sistemática y periódicamente el **inventario de regulaciones** para eliminar o reemplazar aquellas que sean ineficientes; establecer una estrategia de comunicación que permita contar con el respaldo de los agentes afectados. Al mismo tiempo, “es importante reconocer la relevancia de la evaluación de impacto



y la simplificación administrativa en los procesos regulatorios; hay que tomar en cuenta los efectos de la regulación en la competitividad y crecimiento económico; y desarrollar programas que contribuyan a reducir los costes administrativos y de cumplimiento de la regulación”.

Muchas gestiones con la Administración conllevan el estudio exhaustivo previo de las normas, algo que requiere recurrir a asesoramiento externo, como los gestores administrativos, abogados especializados o técnicos que puedan presentar proyectos adaptados a la normativa específica local de cada municipio.

Más allá del volumen de normas y de los sistemas de elaboración, la propia **redacción, no siempre sencilla**, limita las capacidades de **interpretación** y puede generar **conflictividad** entre el ciudadano y las empresas con la Administración. Todo ello tiene su reflejo en la aplicación y **cumplimiento efectivo de las leyes**, así como en el nivel de eficiencia del sistema judicial.

Una muestra de ello es la **tasa de congestión** en la jurisdicción civil para el conjunto de España<sup>4</sup>, que en 2019 fue de 2,4 casos no resueltos por cada caso resuelto en el sistema. A su vez, el **tiempo de disposición** para el conjunto de todos los procesos contenciosos civiles alcanzó en 2019 los 285 días. Según la definición de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ, 2016), este es el tiempo que se tarda en resolver un proceso contencioso, y se calcula como el número de casos pendientes al final del período observado entre el número de casos resueltos en el mismo período, por 365 días. Esta ratio pone de manifiesto que tan importante es el propio diseño del marco jurídico como la capacidad de hacer que se cumplan las normas.

S  
o  
b  
L  
o  
n

**El tiempo de disposición para el conjunto de todos los procesos contenciosos civiles alcanzó en 2019 los 285 días.**

<sup>4</sup> Mora Sanguinetti (2021) Medida calculada para todos los casos de juicio ordinario (excluyendo los casos de derecho de familia).



## 4.6.

# Descentralización y estructura orgánica

La complejidad normativa tiene su reflejo (o tal vez sea al revés) en la estructura orgánica de las Administraciones públicas, donde a partir de los tres niveles básicos: Estado (con Seguridad Social), Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, surgen diferentes tipos de entidades que, en total, **suman más de 18.000 organizaciones**.

Cada tipología de entidad responde a las necesidades económicas o sociales y se ajustan a las posibilidades que ofrecen las normas para una mejor ejecución de los servicios públicos. Así, existen diferentes niveles de capacidad organizativa en función del ámbito normativo en el que pueden ejercer sus funciones, entre ellos el grado de autonomía de gestión.

Las Administraciones públicas cuentan con servicios de Administración general, a través de ministerios, consejerías, concejalías, etc., y organismos con personalidad jurídica propia, que facilitan la descentralización funcional, como los entes públicos, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias, fundaciones, consorcios o las sociedades mercantiles, empresas propias, etc. Tal y como se aprecia en la tabla a continuación, en sus tres niveles, existe un **elevado número de entidades**, mayoritariamente concentrada en las corporaciones locales. En total, alcanzan más de 18.000 entidades, de las cuales 13.000 son entes principales y 5.100 son entes dependientes divididos en agencias, consorcios, organismos autónomos, sociedades mercantiles, fundaciones, etc.

Estructura organizativa de las Administraciones públicas											
	Administración Central	Seguridad Social	CCAA	Ciudades Aut.	Ayuntamiento	Diputaciones	Consejos insulares y cabildos	Cm. Y MC	Resto EELL	Total	
<b>Entes principales</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>8131</b>	<b>44</b>	<b>7</b>	<b>4646</b>	<b>162</b>	<b>13013</b>	
Tipos de ente											
Agencia	9		16		2					27	
Autoridad administrativa independiente	7									7	
Comunidades de usuarios					49				1	50	
Consorcio	86		231	1	208	129	22	50	7	734	
Ente público		151								151	
Entidad pública empresarial	13		51		43	4	6	2	1	120	
Fondo sin personalidad jurídica	32		23		1	1				57	
Fundación	45		441	2	294	48	21	11	2	864	
Organismo autónomo	55	2	50	7	171	25	3	7		315	
Organismo autónomo administrativo			86		473	43	20	15	7	644	
Organismo autónomo comercial			10		3	2	1			16	
Otra entidad de derecho público	22		2							24	
Otra institución sin ánimo de lucro		30			40	7	3	2	1	83	
Otro organismo y entidad de derecho público vinculado o dependiente de la Administración del Estado	31									31	
Sociedad mercantil	160		357	14	1198	81	42	47	12	1911	
Universidad pública	1		48							49	
Entidades gestoras, servicios comunes de la S.S.		6								6	
Mutua colaboradora con la Seguridad Social		20								20	
<b>TOTAL</b>	<b>462</b>	<b>29</b>	<b>1513</b>	<b>26</b>	<b>10613</b>	<b>384</b>	<b>125</b>	<b>4780</b>	<b>193</b>	<b>18122</b>	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Según los datos para 2021 de la OCDE el 43,5% del gasto público español correspondía a las Administraciones territoriales (un 32,9% en las Comunidades Autónomas y un 10,6% de las Entidades Locales). España es, de esta forma, uno de los **países con un mayor grado de descentralización de la UE**, por encima, incluso, de países federales como Alemania.

Es un proceso que se ha realizado, por otra parte, en un corto periodo de tiempo, lo que ha podido generar **duplicidades** en determinadas competencias y gestión pública.

**43,5%**

El 43,5% del gasto público español correspondía a las Administraciones territoriales, según datos de la OCDE para 2021.

## 4.7.

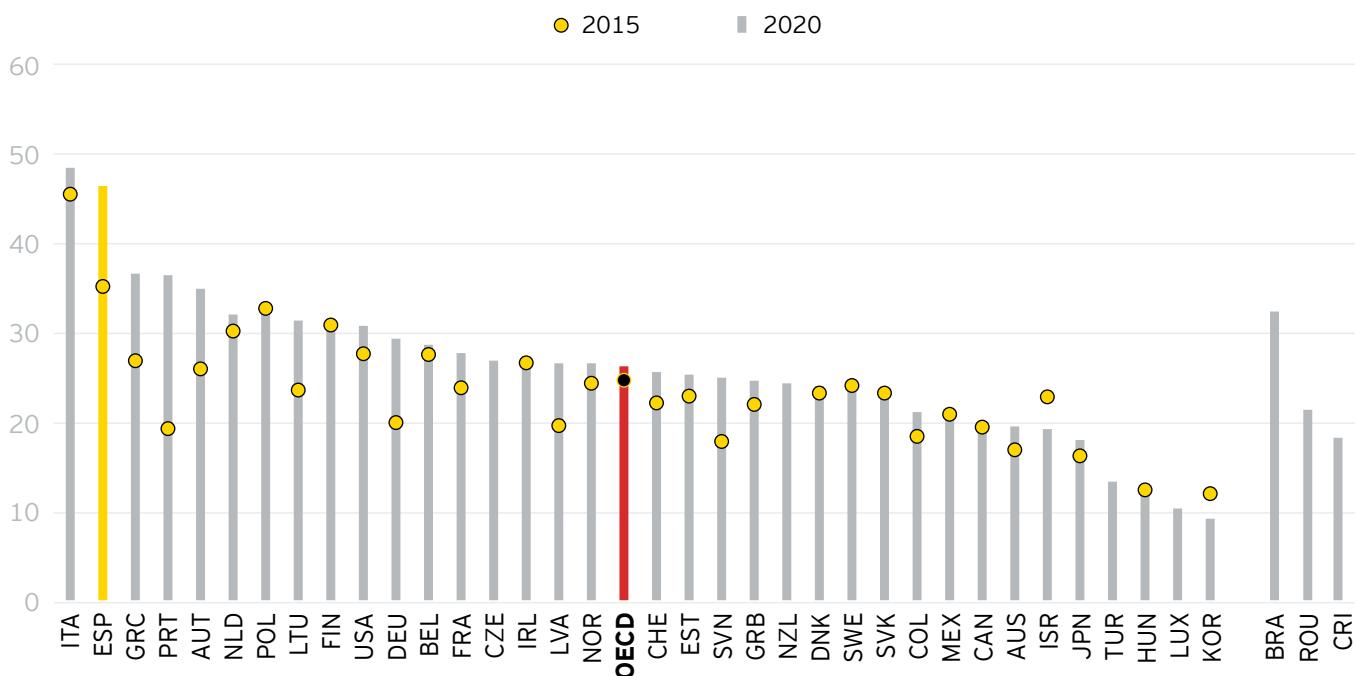
# Aumento de la edad media de los empleados públicos

La **edad media de los empleados públicos**, según el Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2021, se sitúa en **51,5 años**, y dos terceras partes de ellos tienen más de 50 años. Así, por ejemplo, los efectivos en la Administración General del Estado, subgrupo de asalariados de la Administración pública, tienen un porcentaje de mayores de 50 años del 65,5%, frente al 30,3% de asalariados de la misma edad en España estimados por la EPA.

España es el país de la OCDE donde **más rápido ha aumentado** el número de funcionarios de la Administración Central con personas **mayores de 55 años** (desde 35% en 2015 a 46% en 2020), hasta situarse en el segundo puesto, sólo por detrás de Italia. Este hecho permite contar con personas con mucha experiencia, pero también dificulta los procesos de digitalización y la atracción de personas más jóvenes y nativos digitales.

Gráfico 7

Porcentaje de funcionarios de la Administración Central mayores de 55 años (2015 - 2020)



Fuente: OECD (2020) Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments.

## 4.8. Digitalización

En un entorno de aumento de la presencia de Administración pública en la economía y elevada complejidad normativa y orgánica, la digitalización cobra una especial relevancia como herramienta de transparencia, ya que brinda una buena oportunidad para poner de manifiesto la excesiva burocracia, permite ordenar los procedimientos y mejorar la calidad de los servicios.

La digitalización dota de mayor capacidad a las organizaciones para generar, analizar y aprovechar mejor **la información** con el fin de crear bienes o prestar servicios de mejor **calidad**, de una manera más **ágil y eficiente**. Por ello, es muy importante invertir y dedicar recursos a la introducción de estas nuevas tecnologías en las organizaciones. Pero igual de importante es un **cambio cultural** que adapte su forma de entender los retos que se producen en la sociedad, mejorar la **comunicación con el ciudadano** y su capacidad de **respuesta** ante las diferentes situaciones que pueden surgir en cada centro de trabajo.

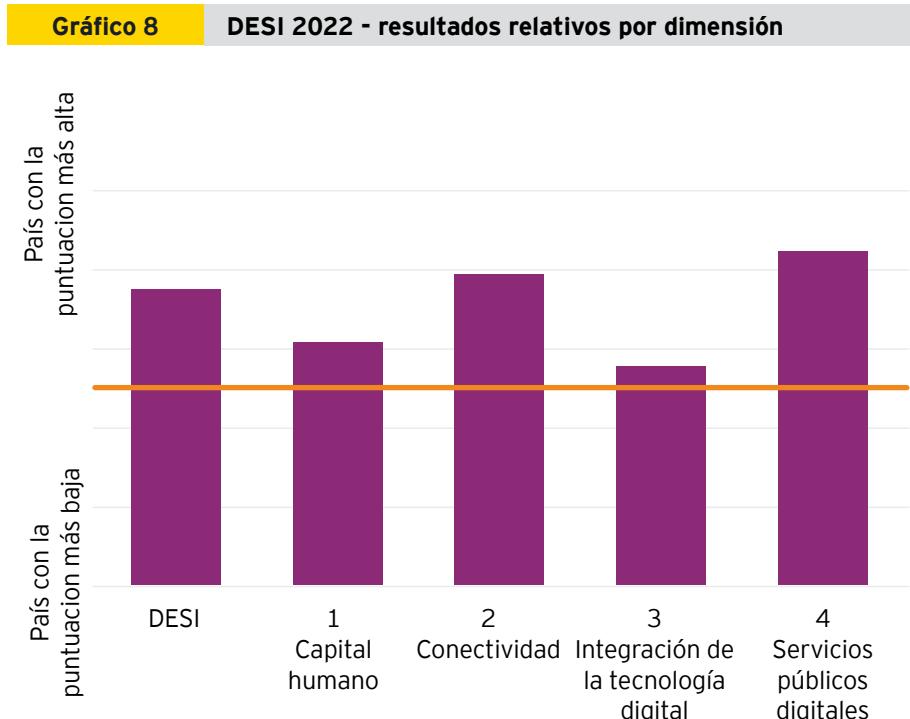
**Sin información es muy complicado gestionar** y uno de los grandes déficits de la Administración es el establecimiento de sistemas de organización que permitan ordenar, entender y visualizar patrones de conducta, así como anticipar tendencias en los hábitos de comportamiento de ciudadanos y empresas, a partir de la información generada.

En los últimos años se aprecian importantes esfuerzos para mejorar la transparencia y adaptar los servicios públicos a canales online.

A la hora de medir el grado de digitalización, uno de los indicadores más utilizados en Europa es el **informe DESI**, que incluye una sección específica sobre la **Administración digital** en los países de la Unión Europea. Así, se evalúa el progreso en la digitalización de los servicios públicos y la Administración gubernamental.

Según este informe

**“España ha avanzado en la digitalización de algunos servicios públicos y ha implementado medidas para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones a través de la tecnología, pero todavía hay retos en la implementación de sistemas de autenticación y firma digital y en la interoperabilidad entre los sistemas de información gubernamental”.**



Fuente: Eurostat.

De esta forma, según el informe DESI, se ha mejorado en servicios públicos digitales y el número de usuarios de internet que participan activamente en los servicios de Administración electrónica española ha aumentado desde el 63% en 2020 al 73% en 2022, y se sitúa por encima de la media de la UE (65%). También muestra un buen comportamiento en reutilización de la información en todas las Administraciones (formularios pre-cumplimentados), y en servicios públicos digitales para los ciudadanos, las empresas y los datos abiertos.

Por su parte, la **Estrategia España Digital 2026** incluye la digitalización de la Administraciones Públicas como uno de los grandes ejes de trabajo, y presta una atención especial a los servicios de empleo, justicia y políticas sociales. El Plan de Digitalización de las Administraciones

Públicas 2021-2025 desarrolla la agenda digital sobre tres ejes: 1) la transformación digital de la Administración General del Estado; 2) proyectos de alto impacto en la digitalización de la Administración pública; 3) la modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Entre algunos de los objetivos del plan de digitalización se encuentran mejorar la usabilidad, la calidad y la accesibilidad de los servicios públicos digitales, para lo que se están desarrollando aplicaciones móviles y servicios de fácil uso. Esta Estrategia, que está muy imbricada con el propio PRTR, está suponiendo importantes avances en el proceso de digitalización de la Administración española.



La administración electrónica va más allá de la mera prestación de servicios online. La **interoperabilidad** en una Administración tan descentralizada, las habilidades digitales, la capacidad de atraer jóvenes con una cultura diferente, el análisis permanente de datos, la simplificación de procesos o la interactuación con el sector privado para la producción de bienes y servicios públicos, son algunos elementos que permitirían conocer mejor la posición real de la Administración en el proceso de transformación digital en el que se halla inmerso.

Ahondar en la mejora continua nos exige poner el foco en una optimización de la gestión y aprovechamiento de la información, algo que requiere también **formación en habilidades digitales**, incorporación de **directivos** con experiencia, o nuevos **procesos de selección** no basados exclusivamente en pruebas memorísticas, entre

otras cuestiones. La digitalización va de la mano de las personas y este proceso de transformación requiere mejorar la capacidad de atraer **talento digital** por parte de la Administración pública. Para ello, es importante contar con sistemas de gestión que respondan a un propósito de mejora del entorno, basados en motivaciones intrínsecas, que faciliten a los empleados flexibilidad y cambiar de unos proyectos a otros o apostar por la proyección profesional, más allá de alicientes clásicos vinculados a las condiciones económicas y de conciliación.

## 4.9.

# Evolución de la productividad

La Administración, como responsable del desarrollo normativo, asignación de recursos, o prestación de servicios, es responsable de la **mejora de la competitividad y el fomento de la estabilidad social** y juega un papel fundamental tanto por el nivel de gasto que gestiona como por su responsabilidad en la creación de un sólido y estable **marco institucional**.

Al preguntar el CIS por la forma de financiar los servicios públicos<sup>5</sup>, se observa que el 95% está bastante o muy de acuerdo en la **necesidad de mejorar la eficiencia** de las Administraciones públicas, por encima del incremento de impuestos.

**¿En qué grado está Ud. de acuerdo con las siguientes medidas para ayudar a financiar los servicios públicos y las prestaciones sociales en el futuro: muy de acuerdo, bastante de acuerdo, poco de acuerdo, o nada de acuerdo con...?**

### Pregunta 1

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	(NO LEER) Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Poco de acuerdo	Nada de acuerdo	N.S.	N.C.	(N)
Destinar más recursos a combatir la evasión de impuestos y el fraude fiscal	65,5	23,2	0,1	6,1	3,4	1,4	0,3	(2.545)
Aumentar los impuestos a las personas más ricas	52,0	22,0	0,7	13,9	10,5	0,5	0,5	(2.545)
Aumentar los impuestos a las grandes empresas	49,4	25,2	0,5	13,6	9,8	1,1	0,4	(2.545)
Mejorar la eficiencia de las administraciones públicas	73,3	22,1	0,2	1,8	1,1	1,1	0,4	(2.545)
Aumentar la deuda de las administraciones públicas	5,1	17,0	0,8	34,9	36,0	5,5	0,7	(2.545)

Fuente: CIS septiembre 2022.

<sup>5</sup> ENCUESTA DE PROSPECTIVA CIS (II) Estudio nº 3378. Septiembre 2022.

La evolución de la actividad de la Administración pública tiene su reflejo, como se ha visto, en un creciente gasto que debe ser financiado con una mayor actividad económica. Además de la creación de empleo, **la productividad es uno de los grandes retos de la economía española**, y depende, en gran medida, del adecuado marco institucional, así como de la capacidad organizativa y eficiencia de la Administración pública.

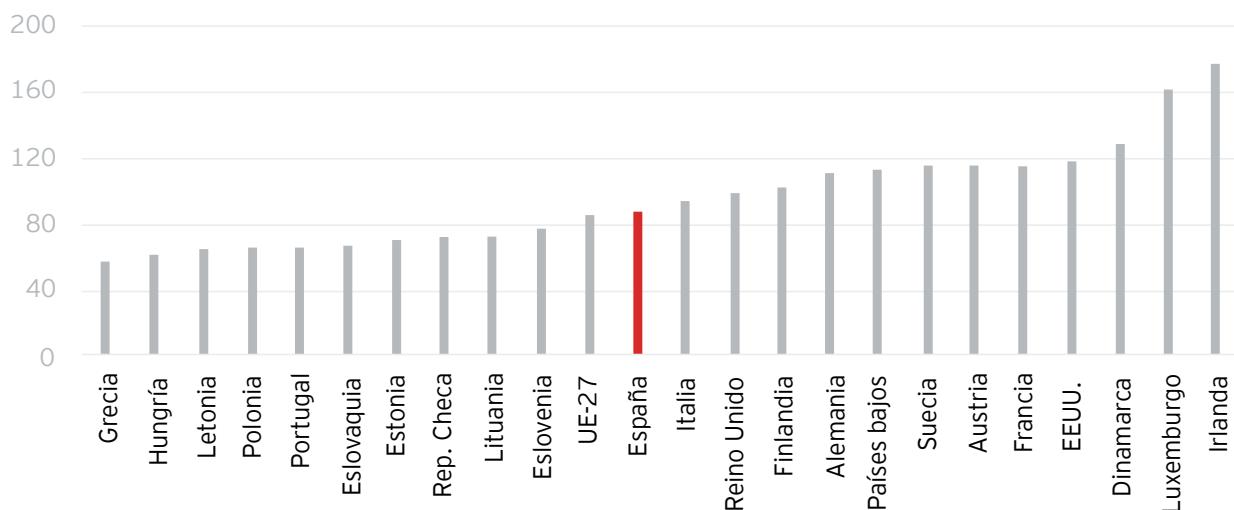
En efecto, la eficiencia y calidad de los servicios públicos y el funcionamiento

del marco legal e institucional son algunos de los factores que explican el comportamiento diferencial de nuestra economía en términos de crecimiento. Este hecho es de gran relevancia porque, finalmente, la sostenibilidad y la calidad del modelo de protección social depende, en gran medida, de la capacidad de aportar recursos a través de un mayor PIB.

Como principal gestor económico que es, de la labor realizada por la Administración pública dependen las tendencias del conjunto de la economía.

#### Gráfico 9 Productividad del trabajo (PIB por hora trabajada), 2020

Base100 = Eurozona, en dólares PPS



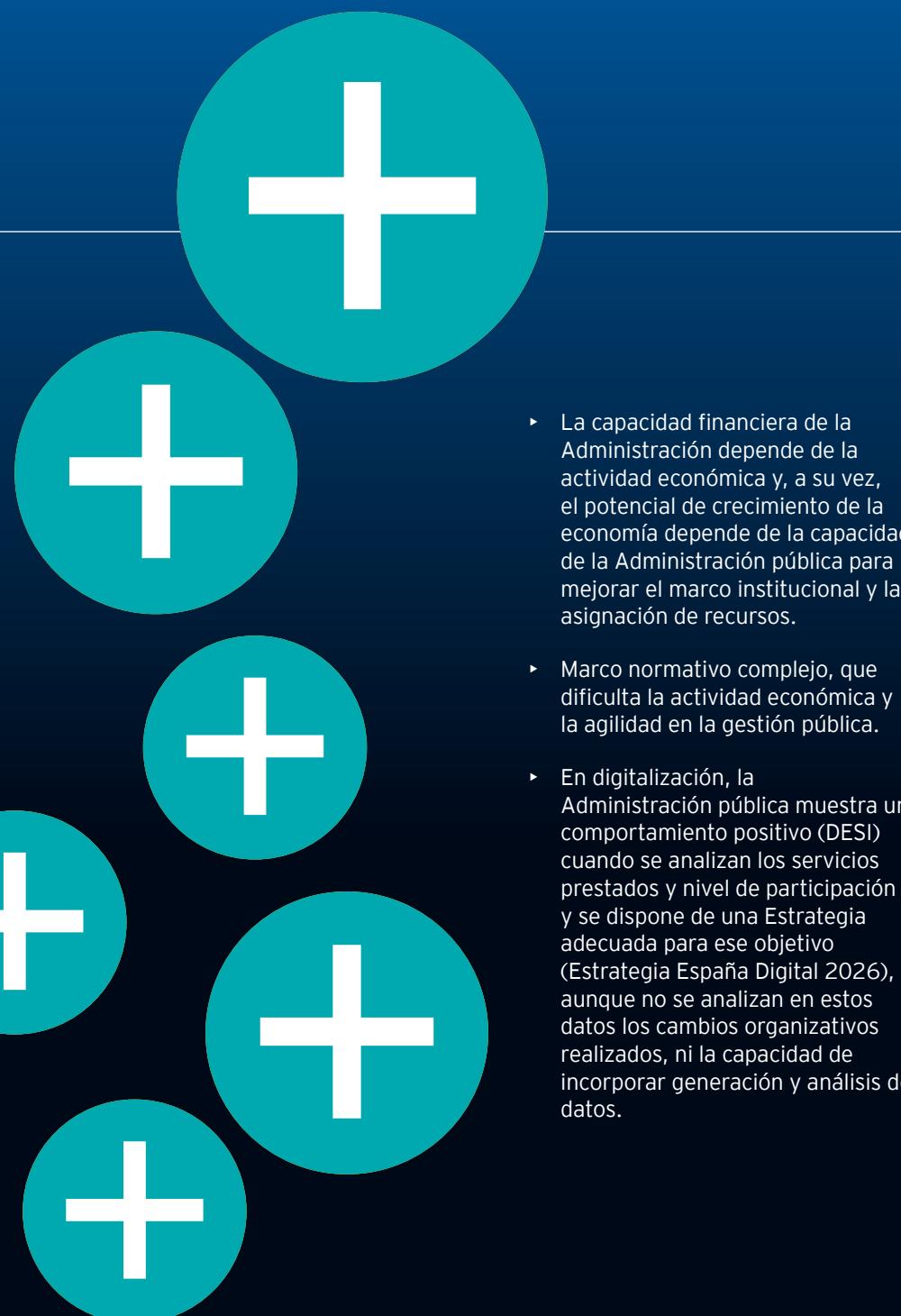
Fuente: OCDE.

La gestión pública es llevada a cabo mediante procesos muy rígidos, con sistemas de decisión centralizados, y no siempre adaptados a los lugares, circunstancias y situaciones que se plantean en cada centro administrativo.

## 4.10. Ideas finales del contexto

- ▶ Contexto social de envejecimiento de la población, que determina de forma creciente la composición del gasto público, unido a cambios culturales y sociales potenciados por la revolución digital.
- ▶ El incremento de gasto responde a gasto corriente, fundamentalmente de carácter redistributivo, a través de pensiones, otras prestaciones sociales y gastos de personal.
- ▶ Ingresos públicos, en máximos históricos, insuficientes todavía para cubrir la totalidad de dichos gastos sin tener que recurrir a la contracción de pasivos.
- ▶ Los gastos de personal son elevados en comparación con la media UE, especialmente por los mayores salarios en niveles profesionales bajos.



- 
- ▶ La capacidad financiera de la Administración depende de la actividad económica y, a su vez, el potencial de crecimiento de la economía depende de la capacidad de la Administración pública para mejorar el marco institucional y la asignación de recursos.
  - ▶ Marco normativo complejo, que dificulta la actividad económica y la agilidad en la gestión pública.
  - ▶ En digitalización, la Administración pública muestra un comportamiento positivo (DESI) cuando se analizan los servicios prestados y nivel de participación y se dispone de una Estrategia adecuada para ese objetivo (Estrategia España Digital 2026), aunque no se analizan en estos datos los cambios organizativos realizados, ni la capacidad de incorporar generación y análisis de datos.

# 5

# Análisis y diagnóstico



Hay diversos factores que explican los cambios en el comportamiento de la sociedad, las nuevas necesidades de los ciudadanos y empresas, o la mayor presencia pública en la economía.

Durante los últimos años se están produciendo un conjunto de **cambios tecnológicos, sociales y culturales** que ponen en evidencia la capacidad de respuesta de la Administración. Así, la mayor interconexión, la inmediatez en la prestación de servicios, el envejecimiento de la población, la mayor exigencia en la demanda de servicios públicos, la creciente conciencia medioambiental, la concentración urbana, la mayor heterogeneidad, etc., son algunos de los elementos que explican los nuevos comportamientos sociales.

A pesar de estos cambios, **la estructura organizativa de la Administración no ha llevado a cabo excesivas medidas para su adaptación**. Son muchos los retos, la presión es creciente, y cada vez hay mayor sentido de **urgencia** de esta transformación. Los cambios sociales son rápidos y constantes y, por tanto, la brecha entre lo que se demanda y lo que la Administración ofrece aumenta.

## Jordi Sevilla

### Exministro de Administraciones Públicas

“Hay que definir claramente el objetivo y plantear un nuevo enfoque, profundizar en el cómo y **alcanzar grandes consensos** que permitan un planteamiento de largo plazo. Lo importante es definir el cómo que, por otra parte, es lo más difícil. La modernización de la Administración requiere un **pacto de Estado**, e implicar a la **sociedad civil**. Nunca la reforma de las Administraciones públicas ha sido una prioridad política, pero España no se puede permitir seguir anclada en el pasado, necesita una Administración del siglo XXI. Un nuevo planteamiento requiere rodaje, y aplicar la teoría de la bola de nieve, para que vaya cogiendo inercia.

El tamaño del Estado no es un problema, lo importante es que sea eficiente, que establezcan sistemas de evaluación de resultados y enfocar el planteamiento desde una perspectiva de demanda, de satisfacción del usuario. Frente a los legalismos, hay que abordar **planteamientos de eficiencia** y replantearse unas estructuras que limitan la capacidad de respuesta a los desafíos. Si Henry Ford levantara la cabeza hoy, probablemente no entendería nada del funcionamiento de las empresas. Sin embargo, si el Conde de Romanones hiciera lo propio, vería que los procedimientos no han cambiado demasiado”.

La Administración pública es la **organización que mayores recursos y empleos** gestiona del país y, por tanto, su contribución es decisiva en temas como la sostenibilidad financiera y medioambiental, la calidad de vida, la igualdad de oportunidades, o la competitividad, entre otras cuestiones.

Es urgente un proceso de transformación que adapte la organización y los procesos al

nuevo entorno social y económico, y para ello es urgente **innovar en la gestión pública**. Hay que abordar el debate para la transformación de la Administración, primero, para dar respuesta a los grandes retos; y es urgente hacerlo cuanto antes, también, para aprovechar el momento. Los **fondos Next Generation** de la Unión Europea ofrecen una opción inmejorable para abordar esta transformación. Estos fondos son importantes por la cuantía



de las **inversiones**, pero, sobre todo, por la oportunidad que brindan para afrontar un compromiso real con las **reformas**.

El mayor aprovechamiento y absorción de estos fondos va a depender de la capacidad de abordar un **cambio de concepción en la Administración pública**, que sitúe al ciudadano y a las empresas como verdaderos ejes de la transformación, y oriente a la Administración

en función de las demandas y necesidades sociales. A la vista de la puesta en marcha de la adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), con más de 90.000 millones de euros adicionales, este reto está más presente que nunca.

## Alfonso Novales

Miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

“La transformación de las Administraciones públicas requiere un **cambio de concepción** que sitúe al ciudadano en el centro del servicio público y las reformas. Para ello, es fundamental una mayor autonomía de gestión pública, así como mejorar la transparencia, los sistemas de evaluación de las políticas públicas y de rendición de cuentas”.

La Administración está obligada a escuchar las demandas sociales, adaptar sus procesos, incorporar herramientas digitales que mejoren la interlocución con la sociedad, generar y analizar **datos** y facilitar una toma de decisiones de mayor calidad, basadas en **evidencias**.

Se han producido, por una parte, cambios de circunstancias y necesidades, como la revolución digital, en las que el ciudadano reclama una **atención ágil, sencilla y efectiva**, con nuevos canales de comunicación. Por otra, existe mayor conciencia social, medioambiental, y del entorno que fuerza una mayor presencia de la Administración pública en la economía. De esta forma, se van configurando unas tendencias sociales que definen una nueva **demandas**, que reclama mayores prestaciones sociales, protección del medio ambiente, mayor conciliación, etc.

Sin embargo, al mismo tiempo que se impulsa la digitalización, sigue

siendo esencial la atención presencial y el ciudadano lo exige, como se ha visto con las dificultades de atención presencial en servicios de empleo durante la crisis del COVID y, en el momento actual, de la Seguridad Social. De hecho, se observa una relación muy alta entre los servicios más asistenciales y ligados a servicios sociales y básicos (prestaciones, pensiones, etc.) y la exigencia de presencialidad en los trámites.

Más allá de funciones clásicas como garantizar la seguridad, la igualdad de oportunidades o la correcta asignación de recursos, la Administración pública cada vez adquiere un papel más relevante como motor económico y **tractor de sectores** que contribuyen a un incremento del valor añadido de la economía. Los **fondos NGEU** son una buena muestra de ello y una buena oportunidad para apostar por la Administración pública como impulsor de sectores económicos.



## 5.1.

# Retos y tendencias: nueva demanda

Las sociedades son cada vez más **complejas y heterogéneas**, con necesidades diferentes en función de la situación personal, localización geográfica o sector profesional, entre otras cuestiones. La revolución digital está cambiando los **hábitos y exigencias de los ciudadanos**, que cada día son más exigentes y demandan servicios de calidad, además de transparencia, accesibilidad, atención personalizada, agilidad, o posibilidad de opinar sobre los servicios prestados y atención recibida.

Tal y como se observa en la evolución de la estructura de gasto público durante los últimos años, la función

de redistribución cobra creciente protagonismo, y seguirá haciéndolo en el futuro. La evolución demográfica muestra un progresivo envejecimiento de la población, tanto por el aumento de la esperanza de vida como por la baja tasa de natalidad.

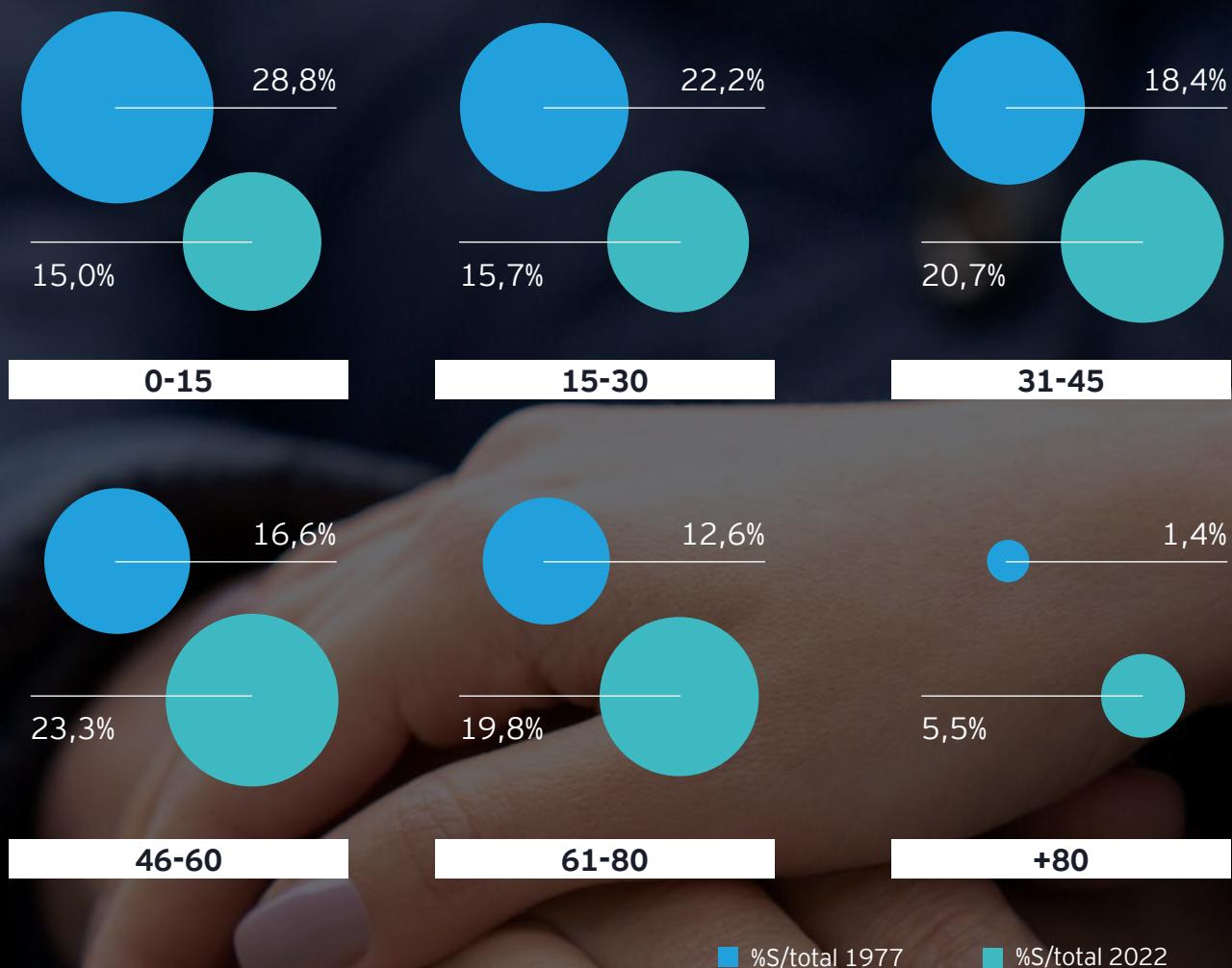
La población española está siendo protagonista de uno de los procesos de envejecimiento más relevantes de los países desarrollados. Más del 25% de la población tiene 60 o más años, lo que supone casi duplicar el porcentaje de 1977. Al mismo tiempo, el porcentaje de niños hasta 15 años se ha reducido desde el 28,8% de 1977 al 15% de 2022, es decir, casi la mitad.

**Tabla 5 Evolución de la población por tramos de edad 1977-2022**

	1977	2022	diferencia 2022-1977	%s/total 1977	%S/total2022
0-15	10.478.597	7.138.084	-3.340.513	28,8%	15,0%
15-30	8.069.927	7.449.063	-620.864	22,2%	15,7%
31-45	6.687.793	9.835.287	3.147.494	18,4%	20,7%
46-60	6.026.190	11.031.102	5.004.912	16,6%	23,3%
61-80	4.565.740	9.370.370	4.804.630	12,6%	19,8%
.+80	500.952	2.608.987	2.108.035	1,4%	5,5%
<b>TOTAL</b>	<b>36.329.199</b>	<b>47.432.893</b>	<b>11.103.694</b>		

Fuente: INE.

Gráfico 10 | Evolución de la población por franja de edades entre 1977 y 2022 (porcentaje sobre total)



Fuente: INE.

El proceso de envejecimiento se mantendrá en España y en el mundo. Según Naciones Unidas, en 2050 una de cada cuatro personas en Europa y América del Norte **tendrá más de 65 años** (*informe Perspectivas de la población mundial 2022*<sup>6</sup>). En el mundo, el número de personas de 80 años o más llegará a 425 millones en 2050.

El incremento de la edad media requiere más **recursos** para pensiones y aumenta la demanda sanitaria, sistemas de dependencia y la preocupación social por temas como la desigualdad, ante lo que el Estado asume nuevas competencias. Hay nuevas necesidades de inversión y mantenimiento de infraestructuras, nuevos retos de **seguridad nacional** ante la nueva tensión geopolítica, o situaciones de emergencia no previstas como la reciente pandemia COVID.

<sup>6</sup> World Population Prospects <https://population.un.org/wpp/>



**Los países desarrollados han proporcionado apoyo a ciudadanos y empresas durante la crisis COVID por un importe equivalente al 16,4% del PIB.**

Al mismo tiempo, el Estado adquiere mayor protagonismo como financiador en **situaciones de crisis**, hasta el punto de que, según la OCDE, los países desarrollados han proporcionado apoyo a ciudadanos y empresas durante la crisis COVID por un importe equivalente al 16,4% del PIB entre gastos o ingresos, y hasta el 10,5% del PIB a través de otras medidas.

Los retos **medioambientales**, derivados de la mayor conciencia social, requieren la participación de la Administración pública como parte de la solución, no sólo desde un punto de vista regulatorio, sino también como principal gestor del país. Los **ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible)** de la ONU marcan una orientación que refleja una preocupación compartida. Cada vez más empresas muestran un mayor compromiso con estos objetivos. Primero, porque quieren formar parte de la solución, y lo incorporan a su propósito; segundo, porque sus propios clientes se lo están exigiendo; y tercero, porque la adopción de sistemas de organización basados en **ESG** permiten una mayor transparencia, visión de largo plazo, compromiso con el entorno y mayores retornos. La Administración tiene que reforzar su compromiso en este sentido.

La sociedad quiere tener **acceso a la información**, saber qué y cómo se producen los bienes, cómo se prestan los servicios y cómo se financian. Sus decisiones de consumo, inversión, incluso ahorro, están basadas en el

precio y la calidad, pero también en la forma en la que se trabaja, el origen de los productos, la contaminación que generan, el compromiso con sus empleados, etc. La digitalización permite elevar las exigencias por parte de los ciudadanos, que tienen la capacidad de criticar públicamente algo que no es de su agrado o buscar alternativas de consumo en el mercado.

Esta **mayor exigencia por parte de la sociedad** se traslada también a la Administración. Ante la pregunta del CIS (septiembre 2022) "En su opinión. ¿la España de 2030, debería tener un **Estado de bienestar con mayores servicios públicos** y prestaciones sociales que ahora, los mismos, o menos servicios públicos y prestaciones sociales que ahora? El 67,1% considera que deberían de ser más, y el 24,1% los mismos. Sólo un 6,9% considera que deberían de ser menos<sup>7</sup>.

Frente al creciente interés ciudadano en participar en el proceso de tomas de decisiones públicas, estos a veces se encuentran con procedimientos de transparencia activa y pasiva algo rígidos que pueden llevar a desincentivar este creciente interés.

La mayoría de los ciudadanos tiene a golpe de móvil acceso a prácticamente toda la información que quiera, en tiempo real. Sin embargo, a pesar de la mejora de los últimos años, la sensación es que hay un importante margen de mejora en **la interacción entre el ciudadano y la Administración**. Ya no es sólo una cuestión de capacidad de acceso a las plataformas públicas, sino de sencillez de **procedimientos** y, un tema muy relevante, de **comunicación**.

<sup>7</sup> ENCUESTA DE PROSPECTIVA CIS (II) Estudio nº 3378. Septiembre 2022.

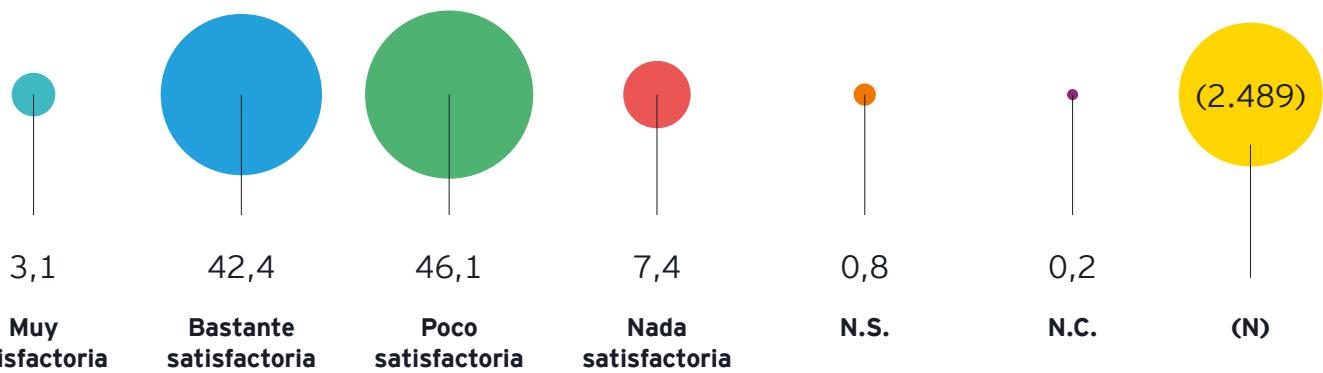
La sociedad demanda una mayor capacidad de interacción con la Administración. Uno de los grandes retos para poder incorporar al ciudadano y a las empresas en la toma de decisiones es, en primer lugar, establecer **mecanismos de escucha real**, que incorporen también a las mayorías silenciosas, aprovechando las plataformas digitales o las redes sociales, por ejemplo. No se trata de establecer una comunicación unidireccional, sino que pueda haber aportaciones en ambos sentidos. Para ello, la sencillez del lenguaje, los canales de comunicación y atención, y la transparencia son elementos cada vez más valorados en la era de la información. Y también, la capacidad de interpretar los **patrones de conducta** de los ciudadanos para mejorar el servicio.

Es un proyecto que cobra carácter de urgencia en un momento en el que los **retos** son cada vez más acuciantes, porque la **brecha** entre demanda y oferta crece, y la presión social es mayor.

Muestra de ello es la propia **percepción que los ciudadanos** tienen sobre el funcionamiento de los servicios públicos. Así, ante la pregunta del CIS<sup>8</sup> “Pensando en los servicios públicos que prestan tanto el Estado como las comunidades autónomas y los ayuntamientos, por su propia experiencia o por lo que tiene entendido, ¿diría Ud. que, en general, los servicios públicos funcionan de forma muy satisfactoria, bastante, poco o nada satisfactoria?”, más de la mitad, el 53,5%, consideraba en la encuesta de calidad de los servicios públicos poco a nada satisfactoria la forma de funcionamiento de los servicios públicos.

**Pensando en los servicios públicos que prestan tanto el Estado como las comunidades autónomas y los ayuntamientos, por su propia experiencia o por lo que tiene entendido, ¿diría Ud. que, en general, los servicios públicos funcionan de forma muy satisfactoria, bastante, poco o nada satisfactoria?**

#### Pregunta 2



Fuente: CIS.

<sup>8</sup> Calidad de los servicios públicos. CIS. 2018.

Por otra parte, ante preguntas más concretas sobre **procedimientos administrativos, gestiones, incorporación de nuevas tecnologías, trato, profesionalidad del personal o participación ciudadana**, se observa, en general, una mejora en el acceso a través de internet y el uso de las nuevas tecnologías; una ligera mejora en la

información facilitada al ciudadano y en la profesionalidad del personal; y un empeoramiento en la sencillez de los procedimientos administrativos o el tiempo para resolver gestiones. Además, una gran mayoría tiene la percepción de que la calidad de los servicios públicos se mantiene igual que hace unos años.

**Y, concretamente, en los últimos cinco años, ¿cree Ud. que las administraciones públicas (Administración del Estado, Administración autonómica y Administración local) han mejorado o han empeorado...?**

Pregunta 3	Han mejorado	Siguen igual	Han empeorado	N.S.	N.C.	(N)
En la sencillez de los procedimientos administrativos	26,3	31,8	29,7	12,2	0,0	(2.489)
En la información que dan al/la ciudadano/a	33,1	34,5	24,9	7,4	0,2	(2.489)
En el tiempo en resolver gestiones	20,4	34,3	35,8	9,4	0,2	(2.489)
En la incorporación de nuevas tecnologías (sms, citas telefónicas automáticas, uso de Internet)	66,5	16,9	8,7	7,6	0,2	(2.489)
En el trato a los/as ciudadanos/as	28,6	47,0	17,8	6,3	0,2	(2.489)
En las instalaciones de las oficinas de atención al público	37,8	40,9	12,3	8,8	0,2	(2.489)
En la profesionalidad del personal	30,6	46,4	15,1	7,8	0,2	(2.489)
En la posibilidad de participación de los/as ciudadanos/as	27,6	37,3	20,3	14,5	0,2	(2.489)
En el acceso a través de Internet	66,2	16,2	6,9	10,6	0,1	(2.489)

Fuente: CIS.

Nos encontramos con una sociedad más **exigente** y heterogénea, que demanda un trato personalizado y diferencial, que ha cambiado la forma de entender la vida, pensar y actuar, que valora su tiempo, y que quiere tener capacidad de opinar y ser escuchada por parte de la Administración. Es una **sociedad más compleja, más expuesta a situaciones disruptivas**, y probablemente menos conformista porque tiene más referencias, capacidad de comparar y ver que hay otra forma de hacer las cosas.

## 5.2.

# Una estructura con limitaciones para adaptar su oferta

Mientras que la sociedad ha cambiado mucho, especialmente en los últimos años, la Administración es, conceptualmente, la misma que hace un siglo y muestra un conjunto de **limitaciones** que dificultan su capacidad de transformación y adaptación.

La **transformación**, entendida como un **concepto dinámico y permanente**, en el que se requieren mecanismos de **evaluación continua**, debe abordar cambios para conseguir un sistema

que permita dar una respuesta ágil, sencilla y eficiente a los problemas y necesidades de los ciudadanos.

La Administración pública debe cumplir con el **principio de legalidad**. Precisamente por ello, hay que diseñar un marco normativo desde una perspectiva integral y que tenga en cuenta la necesidad de contar con procedimientos sencillos para todos, ciudadanos, empresas y empleados públicos.

## Rafael Catalá Exministro de Justicia

“Frente a un sistema basado en **procedimiento garantistas**, la sociedad demanda calidad, inmediatez, eficiencia, y no acepta la subordinación como antes. La sociedad cambia, pero la Administración no; no hay un cambio cultural que adapte la organización a las nuevas demandas de los ciudadanos. Las reformas propuestas hasta ahora han tenido un enfoque determinado por la desconfianza y el control del gasto, pero no hay un enfoque para mejorar la motivación, por ejemplo.

Hay que transformar la Administración para mejorar la motivación de las personas que trabajan en ella. Hay que apostar por cambios novedosos como la creación de servicios centrales que permitan supervisar el talento, y no parcelar las políticas de personas por unidades. Hay que abordar una unidad de servicios corporativos que integre la política de personas, igual que debería hacerse con la digitalización”.

Los servicios prestados por la Administración responden todavía, en muchos casos, a **modelos asignativos** que no permiten al ciudadano elegir entre diferentes opciones. Se produce, de facto, una situación en la que los contribuyentes deben enfrentarse a **procedimientos complejos**, lentos e ineficaces sin posibilidad de encontrar alternativas.

Estas **limitaciones por parte de la Administración** para poder llevar a cabo una gestión pública eficaz tienen su origen, entre otras, en la complejidad, fragmentación y falta de coordinación e interoperabilidad entre centros gestores, sistemas de contratación, transparencia, los sistemas de selección, motivación y retención de personas y falta de mecanismos de coordinación propios de un país con altos niveles de descentralización.

La Administración orienta su gestión, esencialmente, desde una perspectiva de **oferta**, limitada por el encorsetamiento de normas y procesos. Es un modelo de **solución única** para problemas diferentes, basado en una cultura de **toma de decisiones predeterminada**, que arrastra una inercia que no responde a las necesidades y realidades heterogéneas de la sociedad actual.



### 5.3.

## Gobernanza y toma de decisiones

Según la RAE, gobernanza es “el arte o **manera de gobernar** que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un **sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía**”.

La gobernanza de la Administración pública integra el conjunto de procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas que permiten regular y **tomar decisiones** que afectan a la sociedad. La calidad de la gobernanza incluye aspectos procedimentales y de evaluación de los procesos de toma de decisiones, donde juega un papel muy relevante la **transparencia**.

Una importante característica de las administraciones públicas, y que no ha sufrido muchos cambios, son los criterios de toma de decisiones y su subordinación a los ciclos políticos.

Igual que las nuevas organizaciones comienzan a trabajar con modelos organizativos digitales, estructurados y basados en datos (***data-driven decision-making***), las Administraciones necesitan apostar por sistemas de gestión que basen sus decisiones en evidencias empíricas, sistemas contrastados y fundamentados en la enorme cantidad de información que es capaz de generar diariamente en

su interrelación con ciudadanos y empresas (***data-driven policy-making***).

Más allá de la generación y análisis de información en grandes cantidades (aspectos cuantitativos), la producción normativa adolece de un sistema efectivo de **interactuación con la sociedad civil**, que escuche la experiencia y conocimientos de sectores y grupos de población afectados por aquellas normas que quieran modificarse (aspectos cualitativos). Por tanto, las Administraciones, como responsables de la gestión pública y desarrolladoras de normas, no deberían estar limitadas por la falta de datos que permitan una revisión permanente de las tendencias, necesidades y problemas sociales.

Es cierto que existen avances en la configuración y apertura del debate en la creación de nuevas normas, tanto en la parte de consultas como en el modelo de gobierno abierto. La **consulta pública previa** permite escuchar la opinión ciudadana, a través de organizaciones y asociaciones, antes de la aprobación de la norma en el Consejo de ministros; mientras que la **audiencia pública** recaba la opinión de los potencialmente afectados sobre la base de un borrador de texto normativo.





Por su parte, el **Gobierno Abierto**<sup>9</sup> trata de introducir una nueva cultura de gobernanza que, según la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14/12/2017, debería basarse en los principios de buen gobierno, es decir, la rendición de cuentas, justicia, equidad, eficiencia, respeto del imperio de la ley y altos estándares de comportamiento ético. El concepto *Open Government*<sup>10</sup> está basado en la transparencia, la accesibilidad desde cualquier lugar y la capacidad de respuesta a nuevas ideas.

Los Planes de Gobierno Abierto tienen que ayudar a cumplir con los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU), y tienen como fin contribuir a reforzar las instituciones.

Una de las grandes iniciativas para fomentar este cambio cultural es la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership, OGP*), que aspira a mejorar la transparencia en las Administraciones públicas, fomentar la colaboración y la participación ciudadana, y reforzar la rendición de cuentas.

Por tanto, ya se ha iniciado un camino que entiende la transparencia y la participación ciudadana, más allá del simple voto, como fundamentales para mejorar la calidad de las instituciones.

Aunque esta iniciativa muestra que se han dado pasos relevantes, existe, como en el conjunto del ámbito normativo, una cierta **fragmentación**.

<sup>9</sup> [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/\\_que-es\\_organizacion.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/_que-es_organizacion.html)

<sup>10</sup> [https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-policy-making/expert-group-public-administration-and-governance\\_en](https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-policy-making/expert-group-public-administration-and-governance_en)

Es cierto que para el caso concreto de la transparencia se establecen obligaciones comunes<sup>11</sup> para todas las Administraciones públicas, que tiene su gran exponente en la 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Sin embargo, cada Administración pública tiene competencia exclusiva en materia de Gobierno Abierto, lo que dificulta el alineamiento de las diferentes Administraciones.

No hay una sistematización de la cultura de gobierno abierto que permita hablar de participación social efectiva en la elaboración de proyectos de ley y demás normas.

El debate de proyectos normativos en los órganos de representación popular requeriría de textos elaborados a partir de la interlocución con los grupos afectados. Actualmente, el recurso a procedimientos normativos como los reales decretos leyes ponen de manifiesto, desde hace ya varios años, una menor complicidad o comunicación entre la sociedad civil y los legisladores.

Así, durante los últimos diez años, se han aprobado 220 reales decretos-leyes por 66 leyes orgánicas y 189 leyes, con un recurso creciente a los reales decretos-leyes.

**220  
66  
189**

Durante los últimos diez años, se han aprobado 220 reales decretos-leyes, 66 leyes orgánicas y 189 leyes, con un recurso creciente a los reales decretos-leyes.

**Tabla 6**

Años	Ley orgánica	Ley	Real Decreto	Real Decreto-Ley	Real Decreto legislativo	Orden	TOTAL	Variación anual
2006	7	42	266	12	-	480	<b>807</b>	4,70%
2007	16	54	345	6	1	508	<b>930</b>	15,20%
2008	2	4	314	8	2	431	<b>761</b>	-18,20%
2009	3	28	300	10	-	483	<b>824</b>	8,30%
2010	9	42	381	13	1	498	<b>944</b>	14,60%
2011	12	38	460	19	3	508	<b>1.040</b>	10,20%
2012	8	17	164	29	-	326	<b>544</b>	-47,70%
2013	9	27	208	17	1	426	<b>688</b>	26,50%
2014	8	36	232	17	-	413	<b>706</b>	2,60%
2015	16	48	295	12	8	505	<b>884</b>	25,20%
2016	2	0	117	7	1	309	<b>436</b>	-50,70%
2017	1	12	172	21	-	311	<b>517</b>	18,60%
2018	5	11	172	28	-	372	<b>588</b>	13,70%
2019	3	5	226	18	-	396	<b>648</b>	10,2%
2020	3	11	271	39	1	468	<b>793</b>	22,38%
2021	11	22	276	32	-	510	<b>851</b>	7,31%
<b>TOTAL</b>	<b>320</b>	<b>1.158</b>	<b>13.583</b>	<b>532</b>	<b>54</b>	<b>21.853</b>	<b>37.500</b>	

Fuente: CEOE. La producción normativa 2021.

<sup>11</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La estabilidad de las leyes es consecuencia del grado de **consenso**. Sin pactos, sin acuerdos, las reglas de juego muestran una elevada fragilidad consecuencia de los cambios y fragmentación en cada nuevo ciclo político. Hay ejemplos numerosos, aunque probablemente los más emblemáticos sean leyes tan importantes para el desarrollo social de un país como la **educación**, de las que ha habido ocho leyes y se siguen planteando otras nuevas, o las leyes tributarias, con un número mayor y en permanente revisión. Cada vez que se cambia una ley, o cualquier norma, hay un coste en términos de **curva de aprendizaje** y ejecución que es necesario tener en cuenta.

La **calidad en los procedimientos de elaboración de normas** permite mejorar la visibilidad, la transparencia, la incorporación de diferentes puntos de vista y llegar al Parlamento con un mayor grado de consenso.

Además de los procedimientos de elaboración de normas, no existe

tampoco una cultura de análisis de impacto normativo, ni de evaluación de la **calidad normativa**.

El análisis de la capacidad de la Administración para poder llevar a cabo las políticas públicas y **hacer cumplir las normas** es otro de los aspectos relevantes dentro del ámbito de la gobernanza. La capacidad de ejecución de las normas depende de los recursos, pero también de los sistemas de organización. De nada sirve aumentar recursos en determinadas políticas si ni siquiera hay información sobre el impacto que tiene en la sociedad.

Por tanto, para tomar decisiones y gestionar es fundamental contar con buena información, tanto en cantidad suficiente, como proveniente de los actores principales que reúnan experiencia y conocimiento sobre los temas de debate. La **calidad normativa** depende, por tanto, del grado de implicación de la sociedad civil, del entendimiento de los representantes políticos, y de la información utilizada.



## 5.4.

### Complejidad: necesidad de una comunicación sencilla con el ciudadano y las empresas

El marco institucional y la regulación determinan la capacidad de una sociedad para crecer en el largo plazo. En un mundo en el que la **información es asimétrica**, aunque cada vez más accesible, la regulación contribuye a **reducir los costes de transacción**.

Sin embargo, hay un punto en el que una excesiva regulación tiene el efecto contrario y, por tanto, se convierte en una carga para el crecimiento potencial.

La complejidad normativa deriva en complejidad **orgánica y operativa**, lo cual limita la eficiencia en la actividad económica y dificulta el funcionamiento de los servicios públicos.

La Administración ha ido asumiendo competencias que se han ido materializando en numerosa regulación y ampliación del perímetro de actuación, con una estructura orgánica creciente. Se ha convertido en un sistema de **sedimentación de capas normativas** (más de 400.000 normas en los últimos 70 años) que limita la capacidad de gestión de la Administración.

Uno de los primeros problemas derivados de este entramado de leyes y normas es la afectación a la estabilidad jurídico-normativa, que afecta, de forma especial, a los ciudadanos con menores recursos, así como a las pymes, ya que, ante escenarios complejos, es necesario recurrir a especialistas y técnicos que puedan asesorar sobre la materia.

### Pedro Llorente

**Exsubsecretario de Empleo y Seguridad Social (2012-2018) y Socio consejero del Área laboral de Cuatrecasas**

"Hay que recuperar los principios clásicos de la Constitución, que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. Es fundamental reenfocar el planeamiento hacia un debate **más técnico y menos ideológico**, aunque es un enfoque complicado puesto que **la gestión pública implica poder**".

La hiperinflación de normas y la proliferación de estamentos administrativos no cumple su función. Es complicado hacer un seguimiento del volumen de normas publicadas por el BOE. No se entra en el fondo del asunto, se generan duplicidades, regulaciones superfluas, y un conjunto de contradicciones que generan inseguridad jurídica".

De esta forma, la regulación, que nace para proteger, contribuir a la **igualdad de oportunidades**, mejorar el modelo de convivencia y hacer más eficientes las transacciones, pasa a convertirse en un lastre que **dificulta el entendimiento** entre la Administración y el ciudadano/empresa, algo que acaba derivando, en muchas ocasiones, en **conflictividad**.

Leyes complejas implican la creación de **procesos administrativos laberínticos** que tratan de asegurar el cumplimiento de la legalidad, a costa de la agilidad y la eficiencia. La acumulación de **cargas administrativas** y excesiva **burocracia** supone uno de los mayores problemas para la gestión pública y redunda negativamente en la productividad y capacidad de crecimiento de un país.

La mayoría de los economistas encuestados por EY Insights, cuyos resultados se incluyen en el apartado final de ideas sobre análisis y diagnóstico, coinciden en que la complejidad normativa es una de las prioridades para la transformación de la Administración pública.

Esta complejidad lleva a la Administración, en muchos casos, a crear **entidades diferenciadas** que admitan modelos de gestión más autónomos con el fin de poder

buscar un equilibrio entre la garantía de la ley y el servicio público. Se recurre así a organismos autónomos, entes públicos, empresas públicas, etc., hasta alcanzar más de 5.000 entes dentro del inventario de la Administración pública institucional (en total, las entidades públicas suman más de 18.000).

La burocracia tiene su reflejo en la **comunicación con el ciudadano**. La ley, los procesos y las estructuras orgánicas son enrevesadas y, por tanto, la comunicación con el ciudadano también<sup>12</sup>. En algunas ocasiones las **notificaciones** emitidas por algunas entidades públicas muestran textos complicados de entender para un gran número de personas. Esto implica que el ciudadano o la empresa tenga que recurrir a asesoramiento, a contactar con la entidad pública responsable del comunicado o buscar soluciones en internet. Todas estas gestiones implican un coste en tiempo y recursos.

Al mismo tiempo, cuando un texto no está bien redactado puede dar lugar a **interpretaciones diferentes**. Esta falta de claridad, tanto en las leyes como en la comunicación, da lugar también a recursos, una elevada carga de trabajo por parte del empleado público, y una sensación de **inseguridad y desprotección** por parte del ciudadano y la empresa.

<sup>12</sup> <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512896>

<sup>13</sup> <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Impuestos%20TEAC.aspx>

Así, por ejemplo, la evolución de las reclamaciones en tribunales económico-administrativos<sup>13</sup> muestra que sólo en el ejercicio 2021 se presentaron **212.796 reclamaciones**, superior a la media de los últimos cinco años, que asciende a 195.582.

La **comunicación** es, fundamentalmente, **unidireccional**, es decir, de la Administración al ciudadano o la empresa. No porque no haya posibilidad de contactar con la Administración para realizar gestiones o consultar dudas, sino porque no es una comunicación que permita escuchar al administrado. Cada vez que un ciudadano acude a una oficina de empleo, al ayuntamiento o a una consejería, por ejemplo, sabe que es para que le expliquen o le resuelvan alguna gestión de acuerdo con las normas establecidas, pero no para escuchar su punto de vista. No se aprovecha, por tanto, la enorme cantidad de información que ciudadanos y empresas pueden aportar para contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos.

La **multicanalidad** debería agilizar la capacidad de contactar con la Administración y poder plantear nuevas ideas y sugerencias. Hacer gestiones a través del móvil ya es una realidad en muchos casos, o a través de una llamada telefónica. Sin embargo, no hay que olvidar que hay todavía muchos ciudadanos que carecen de infraestructura o educación digital. La multicanalidad debe buscar un **equilibrio entre el mundo digital y el analógico** y, tras el COVID, se observan muchas quejas para conseguir citas presenciales en diferentes centros de la Administración.

# 96 212. reclamaciones

Sólo en el ejercicio 2021 se presentaron 212.796 reclamaciones en tribunales económico-administrativos, un dato superior a la media de los últimos cinco años.

Un ejemplo muy claro de esa dificultad de comprensión de las formas de comunicar desde la Administración la hemos visto en la exigencia de las propias empresas de simplificar los canales de acceso a las **ayudas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**, siendo esa necesidad de facilitar la comprensión de las convocatorias y licitaciones una de las más reclamadas por las empresas para poder facilitar su acceso a los fondos. Ello se detecta, en mayor medida, en el caso de las pymes, que no cuentan con departamentos especializados o no pueden optar por contratar los servicios de gestores, consultoras o especialistas que les interpreten las convocatorias y les den soporte en la gestión de las ayudas. En todo caso, sí merece destacarse el ejemplo de algunas entidades públicas que sí han sido capaces de incorporar esta sensibilidad y dar respuesta a la misma, ante el caso de procesos masivos de ayudas (por ejemplo, con el programa Kit Digital).

## 5.5.

# Contratación pública, transparencia, estabilidad jurídico-normativa

# 11,49%

La contratación pública en España alcanzó el 11,49% del PIB en 2021.

La prestación de servicios públicos tiene un componente de **provisión** y otra de **producción**. La primera parte implica definir el perímetro y condiciones de actuación de la Administración pública, mientras que la segunda requiere un análisis sobre quién debe producir los bienes y servicios públicos, que, como se ha visto, cada vez genera una mayor **complicidad y cooperación** entre la Administración pública y el privado.

La **cooperación entre la Administración y la empresa** para la ejecución de políticas públicas demuestra que la colaboración público-privada es una herramienta eficaz y aplicable en muchos sectores.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la contratación pública en España alcanzó el 11,49% del PIB en 2021 y el 22,71% del total del gasto público. La gestión pública recurre, cada vez en mayor medida, a **sistemas de cooperación** con el sector privado conscientes de las ventajas en términos de gestión, competencia, flexibilidad, experiencia o innovación.

Así, por ejemplo, en 2021 se realizaron 162.086 licitaciones (un 22,70% más que en 2020), por 96.855,44 millones de euros (un 54,49% más que en el año precedente).



**Gráfico 11****Volumen por importe económico (PBL) y variación respecto al año 2020**

Sector público	Autonómico	Estatal	Local	Total
PBL sin impuestos	35.417.680.054,11€	30.935.498.213,44€	30.502.258.174,52€	96.855.436.442,07€
Peso del sector	36,57%	31,94%	31,49%	100%

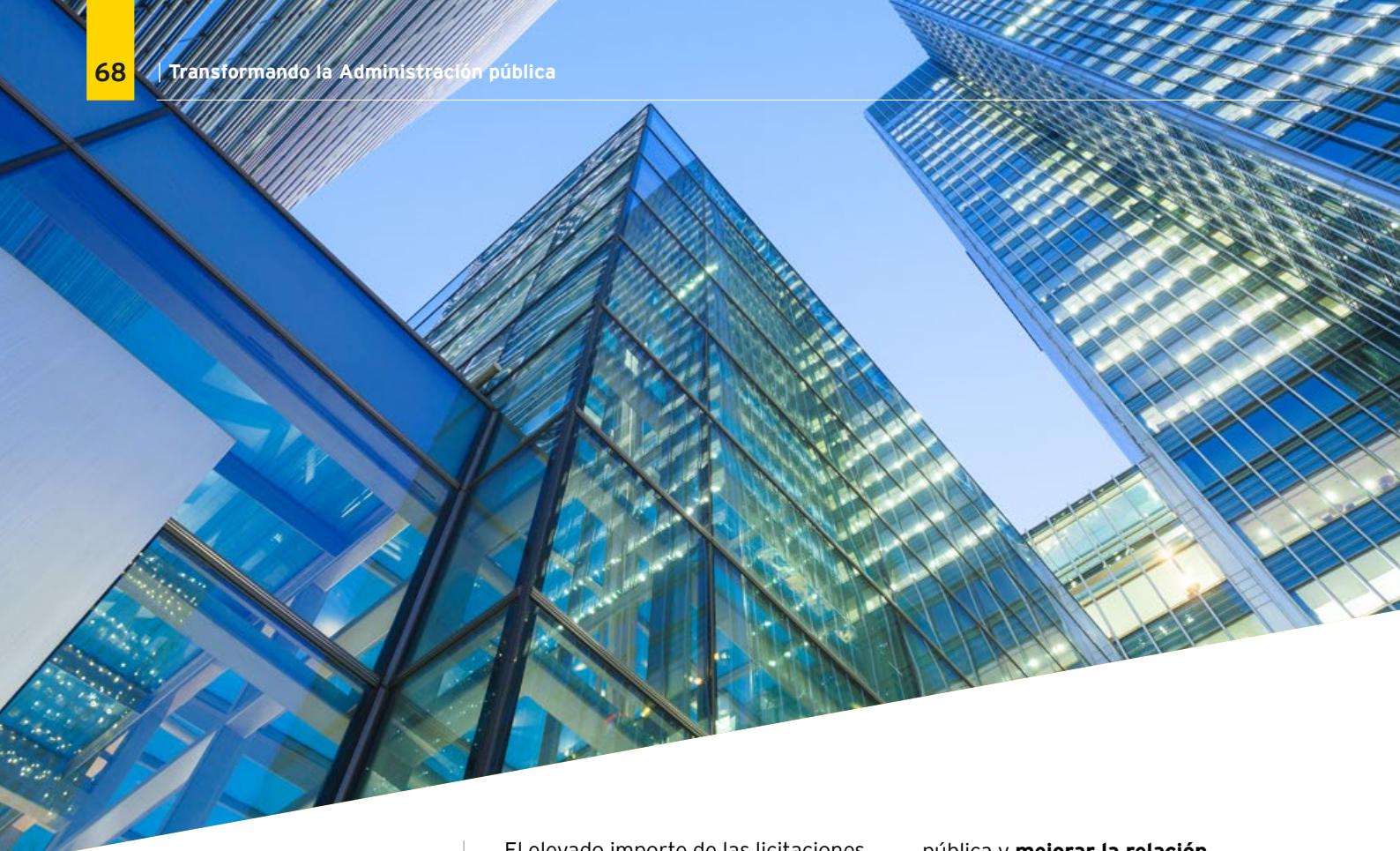
**Variación del volumen económico de licitaciones respecto a 2020**

Sector público	Autonómico	Estatal	Local	Total
PBL sin impuestos 2020	23.748.701.872,28€	19.231.401.357,86€	19.711.610.625,67€	62.691.713.855,81€
PBL sin impuestos 2021	35.417.680.054,11€	30.935.498.213,44€	30.502.258.174,52€	96.855.436.442,07€
Variación 2020/21	49,19%	60,86%	54,74%	54,49%

**Volumen por número de licitaciones y variación respecto al año 2020**

Sector público	Autonómico	Estatal	Local	Total
PBL sin impuestos 2020	48.997	34.380	78.709	162.086
Variación 2020/21	30,23%	21,21%	48,56%	100%

Fuente: Información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon.



# 12%

El 12% de los concursos en España no fueron competitivos.

El elevado importe de las licitaciones muestra el atractivo de un mercado que obliga a las empresas a competir con el fin de adjudicarse los contratos públicos. De la calidad en el diseño de las leyes y los concursos públicos depende, en gran medida, la calidad en la prestación de los servicios públicos. Por ello, aspectos como la **publicidad, transparencia, concurrencia** y la efectiva **competencia** son aspectos que determinan la oferta de los servicios prestados, así como el precio.

Según el informe anual 2022 del Banco de España, en el ámbito de la contratación pública, se estima que, en 2021, el 12% de los concursos en España no fueron competitivos –frente al 6% de la media de la UE–, el 45% se adjudicaron a una pequeña y mediana empresa –un 61% en la UE– y su plazo de resolución promedio se situó en 152 días –por 99 días en la UE. Por tanto, aunque el marco regulatorio es similar en la Unión Europea, se observan en España plazos de tramitación más dilatados que responden a factores organizativos y de gestión.

Algunos objetivos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos de la Administración pública son **aumentar la transparencia** en la contratación

pública y **mejorar la relación calidad-precio** en sus relaciones con la empresa. Al mismo tiempo, se persigue una mayor seguridad jurídica y favorecer políticas en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las pymes, y de defensa de la competencia.

La dinámica de contratación está configurada desde un punto de vista **legalista**, para evitar la comisión de delitos contra la Administración. Este planteamiento garantista no debería limitar la eficiencia y alcance de las políticas públicas. Esto explica, en parte, que los plazos de tramitación y resolución de convocatorias y licitaciones, en el caso de los **fondos NGEU, por ejemplo**, no estén siendo tan cortos y ágiles como los que se hubiesen deseado.

Se trabaja también bajo la premisa de que hay que ejecutar las partidas correspondientes sin valorar la eficiencia y el impacto de los programas. Muestra de ello es la propia dinámica de la presupuestación, que se rige por criterios incrementalistas que en muchos casos no incorporan dimensiones clave como la eficiencia, la eficacia o la **planificación estratégica**.

Gráfico 12



Fuente: Información plataformas contratación.



Tras la crisis financiera, muchos de estos contratos han estado basados, en un porcentaje elevado, en el precio. La Administración debe abordar un cambio cultural que entienda la contratación pública como un factor fundamental para mejorar la **calidad** de los servicios, la **sostenibilidad**, que actúe como **motor de tracción** de sectores y actividades estratégicas<sup>14</sup>, y que lleve a cabo controles de calidad a posteriori, más que dificultar las gestiones previas.

Sin embargo, sigue existiendo un excesivo peso de los aspectos económicos (precio) en los concursos públicos, lo que puede limitar la capacidad a largo plazo de garantizar un **servicio público de calidad**. En un entorno de fuertes **subidas de precios**, a veces en sectores con márgenes muy reducidos, la **falta de indexación** de costes limita la viabilidad financiera en algunos contratos.

El pasado 28 de diciembre de 2022 la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación aprobó la **Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP)**, un instrumento jurídico vinculante para toda la Administración pública y cuya creación ha sido exigida por la Comisión Europea para aumentar la transparencia y la eficiencia en las compras de la Administración pública.

Tal y como se explica en su documento, la ENCP persigue los objetivos siguientes:

- ▶ Combatir la corrupción y las irregularidades en la aplicación de la legislación sobre contratación pública.
- ▶ Incrementar la profesionalización de los agentes públicos que participan en los procesos de contratación.
- ▶ Promover la eficiencia económica en los procesos de obtención de bienes, servicios y suministros para la Administración pública, estimulando la agregación de la demanda y la adecuada utilización de criterios de adjudicación.
- ▶ Generalizar el uso de la contratación electrónica en todas las fases del procedimiento.
- ▶ Utilizar las posibilidades de la contratación pública para apoyar políticas ambientales, sociales y de innovación.
- ▶ Promover la participación de las pymes, en el mercado de la contratación pública.
- ▶ Promover un marco normativo claro y estable con el fin de dotar de seguridad jurídica a la contratación pública. Este objetivo tiene carácter transversal respecto de todos los anteriores.

<sup>14</sup> Tal y como se establece en la propia Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026.

Según la Comisión, la eficacia de esta estrategia, que considera fundamental para la mejora de la calidad del gasto público, “dependerá fundamentalmente de los recursos que se asignen a su aplicación y del grado en que la asimilen todos los niveles de gobierno”.

Por otra parte, la contratación pública estratégica debe afrontar las compras públicas responsables, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, y liderar proyectos en materia de sostenibilidad social y ambiental, para abordar, más allá de un rendimiento económico, un **impacto social<sup>15</sup>**.



<sup>15</sup> <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512589>

## 5.6.

# Formación de los empleados públicos, atracción de talento y sistema de incentivos

Los empleados públicos afrontan un entorno caracterizado por el proceso de **envejecimiento**, las dificultades de incorporar determinados perfiles digitales, el encorsetamiento al que se ven sometidos en su gestión diaria como consecuencia de la **complejidad de las normas**, la falta de **movilidad** dentro y fuera de sus organizaciones, un **sistema de incentivos** no vinculado al cumplimiento de objetivos, la responsabilidad o la calidad del trabajo, **procesos de selección** lentos y basados, en gran medida, en la capacidad memorística más que aspectos como las habilidades personales y la actitud, o la **falta de continuidad** de los cargos directivos en función de los ciclos políticos, entre algunas cuestiones.

La complejidad de los procesos afecta directamente en el día a día de las personas que trabajan en la Administración pública, ya que **limita su capacidad de respuesta** a los problemas y gestiones planteados por los ciudadanos. Esta rigidez en la concepción y planteamiento de la organización no se ajusta, en muchas ocasiones, a las circunstancias de cada momento o cada sitio.

La complejidad también se observa en la **dispersión de las categorías profesionales**. Hay muchas funciones idénticas o similares segregadas en categorías diferenciadas en

función del área o servicio, lo que genera una elevada fragmentación y planteamientos muy parciales, con poca visión de conjunto, y que explican el elevado número de categorías profesionales. Este hecho laстра la **movilidad**, es contrario a la **polivalencia**, que siempre es más eficiente, y acumula gastos innecesarios y demoras en los procesos de selección.

La **lentitud de los procesos de selección** limita la capacidad de respuesta a la necesidad de recursos en los diferentes centros gestores y no contribuye a incentivar que los jóvenes participen en ellos. Este hecho explica, en parte, que se recurra a sistemas de contratación de personal de forma temporal, aunque luego permanezcan en el puesto durante años. Según la EPA (Encuesta de Población Activa) la Administración pública alcanzó una **temporalidad** del 30,2% en 2022, frente al 14,8% del sector privado, es decir, más del doble.

Por otra parte, la tasa de reposición no ha facilitado la planificación de la política de personas, con el fin de proyectar a futuro las necesidades previstas. Esta tasa de reposición debería tener carácter prospectivo y permitir así anticipar las bajas, demandas y necesidades por departamentos.

# 30,2%

Según la EPA (Encuesta de Población Activa) la Administración pública alcanzó una temporalidad del 30,2% en 2022.

Por otra parte, no existe un modelo de selección con **visión de conjunto**, sino que hay una elevada **parcelación de la política de personal** por departamentos o unidades, según las consideraciones de cada centro. No hay un sistema que integre la política de personas en el conjunto de la Administración, que identifique las carencias en determinados puestos y los excedentes en otros, para que pueda haber mayores posibilidades de animar e incentivar posibles **traslados, promociones**, y facilitar así una **movilidad funcional y geográfica** que puede ser beneficiosa desde el punto de vista de la **eficiencia de recursos** y de la propia **motivación** de las personas empleadas en la Administración pública.

Por tanto, la burocratización de los procesos de selección dificulta la correcta gestión de los servicios públicos y el encorsetamiento al que se ve sometido el empleado público genera desmotivación y falta de implicación. No hay un **propósito claro**, en la mayoría de los casos, que permita entender la relevancia de la labor que se realiza, además de existir una sensación de **falta de proyección** y de opciones de **promocionar** internamente.

España es uno de los países de la OCDE donde más **rotación de cargos directivos** hay ante **cambios políticos**. Este hecho tiene como consecuencia una **dirección inconstante**, que confunde a un personal que tiene que enfrentar, en ocasiones, contraindicaciones en función del criterio de la dirección. No hay una visión de **gestión independiente** puesto que no hay una barrera que separe la política de la gestión.

La gestión pública depende de las **personas**, y por ello hay que

perfeccionar los criterios de **selección**, los sistemas de **incentivos**, la movilidad, la proyección laboral, la profesionalización de directivos y todos aquellos elementos que permitan mejorar la **motivación**, orgullo y sentido de pertenencia de los empleados públicos, empezando por los **valores**.

Se detecta una cierta caída en el número de **jóvenes** con interés por incorporarse a puestos de trabajo que, en muchas ocasiones, son para siempre. Los **nuevos hábitos de ocio y consumo**, la inmediatez y el menor interés por el largo plazo, obligan a la Administración a reinventarse.

Tal y como nos manifestaban algunos de los expertos consultados, los jóvenes perciben la **oposición** como un reto que requiere un enorme esfuerzo que no reporta una recompensa inmediata, sino que lo hace al cabo de varios años y ello conlleva una elevada **incertidumbre**.

Tradicionalmente, la estabilidad, el sueldo o la conciliación eran los grandes factores que determinaban la elección del empleo. Aunque siguen siendo factores muy relevantes, la motivación, el sentido de pertenencia y orgullo, la **trascendencia** (sensación de estar cambiando el entorno para mejor), son elementos que cobran cada vez mayor protagonismo.

Los actuales sistemas jerárquicos, verticales y centralizados, deben adaptarse a nuevos sistemas de organización basados en **proyectos**, con modelos de gestión más horizontales, donde se escuche a los empleados, y más descentralizados, con capacidad de tomar decisiones propias, para lo cual es fundamental una apuesta clara por nuevos **itinerarios formativos** y la **promoción interna (upskilling y reskilling)**.



## Elena Collado

Coordinadora General del Función Pública en el Ayuntamiento de Madrid. Exsecretaria de Estado de Función Pública.

## Antonio Sánchez Díaz

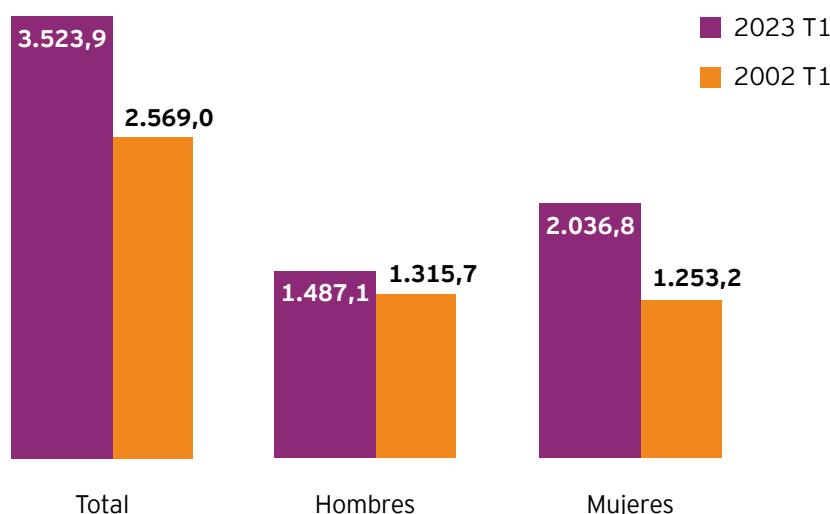
Director general de Planificación de Recursos Humanos Área de Gobierno de Hacienda y Personal Ayuntamiento de Madrid.

“Es importante **un cambio cultural** en la Administración que apueste por el talento y una auténtica transformación de la gestión de personas. Hay que poner en el centro al empleado, mediante un **fortalecimiento de los valores y de la identidad corporativa**, que **afiance el sentimiento de orgullo y pertenencia y proyecte al exterior una organización atractiva, innovadora y con propósito**. Por ello, hay que conjugar la doble vertiente de comunicación: la externa, hacia la nueva generación de talento; y la interna, hacia los empleados actuales”.



Desde 2002, el número de asalariados públicos ha aumentado en casi un millón de personas de las cuales el 82% son mujeres, lo que ha supuesto una mayor presencia femenina en la Administración.

**Gráfico 13 Evolución de asalariados públicos (total, mujeres, hombres)**



Fuente: INE.

El Consejo de ministros aprobó en marzo de 2023 el **proyecto de Ley de Función Pública**, que tiene como objetivo conseguir un modelo de recursos humanos público basado en las competencias y que mejore la atracción y retención del talento. Para ello, presta especial atención a los principios de planificación estratégica, adaptación de la selección de personal a las necesidades de la Administración, la evaluación del desempeño, la regulación del personal directivo público profesional y una nueva regulación de la carrera profesional.

El **Plan Estratégico Plurianual 2021-2024 del INAP (Instituto Nacional de Administración Pública)**, por su

parte, busca convertir a esta entidad en referente tanto en la selección como en el aprendizaje continuo de los empleados públicos; ser puntero en la reflexión, el debate y el estudio sobre lo público; y desempeñar un papel tractor dentro de la innovación.

La política de personas de la Administración no está adaptada a las necesidades y ambiciones de los más jóvenes y, a pesar de que sigue habiendo un número de personas elevado que se presentan a las nuevas plazas ofertadas, se percibe ya más dificultad para incorporar a los más jóvenes y, en determinados sectores especializados, es complicado acercar o atraer talento con los sistemas de selección e incentivos actuales.

## 5.7.

# Innovación pública, transformación digital y procesos administrativos

Además del incremento de la edad media de las personas empleadas en la Administración, las entidades públicas se enfrentan al reto que supone la **transición verde y digital** (análogamente denominada doble transición). La combinación de ambos retos, que podría plantearse como un gran problema, también puede enfocarse como una oportunidad para la renovación de algunos puestos hacia perfiles más tecnológicos.

Las innovaciones tecnológicas desde principio de siglo han revolucionado la manera de entender, pensar, actuar e interrelacionarse de las personas.

Según los datos DESI de la Comisión Europea, España muestra un comportamiento muy favorable en servicios públicos digitales. Este análisis, sin embargo, no tiene en cuenta los **aspectos organizativos y culturales** que puedan hacer aprovechar mejor las ventajas de trabajar con nuevos sistemas de inteligencia artificial, *cloud*, *blockchain*, *DevOps*, el Internet de las cosas (*IoT*), etc.

Los nuevos perfiles digitales que deberían incorporarse en estos años podrían facilitar el cambio cultural y organizativo que requiere la **administración electrónica**. Este hecho es especialmente significativo en organizaciones en las que existe una reticencia histórica al cambio por parte de determinados grupos.

Uno de los primeros aspectos en los que hay un gran margen de mejora es en el aprovechamiento y **análisis de la información**. La Administración necesita ordenar la enorme cantidad de información que genera de forma diaria y en tiempo real a través de sus diversas entidades y canales de comunicación **para conocer mejor el comportamiento de los individuos, sus necesidades**, anticiparse a sus demandas y, sobre todo, poder tomar decisiones en base a hechos y datos objetivos.

Para abordar una gestión que aproveche mejor los datos es importante la compartición de la **información**, la generación de bibliotecas de datos abiertos (protegiendo la privacidad) que faciliten la toma decisiones.

Hoy por hoy, seguimos desconociendo mucha información relevante en relación con el funcionamiento de la Administración. Cada día se elevan las exigencias a las empresas sobre su información (sistema SII del IVA, información no financiera, etc.), mientras que se desconoce el consumo de energía diario en los espacios públicos, el desempeño de los trabajadores, la eficiencia de los servicios, o cualquier otro dato que pueda ser interesante para cualquier contribuyente. No hay posibilidad de establecer ratios o métricas que permitan monitorizar y evaluar las políticas públicas de forma generalizada, sistemática y en tiempo real.



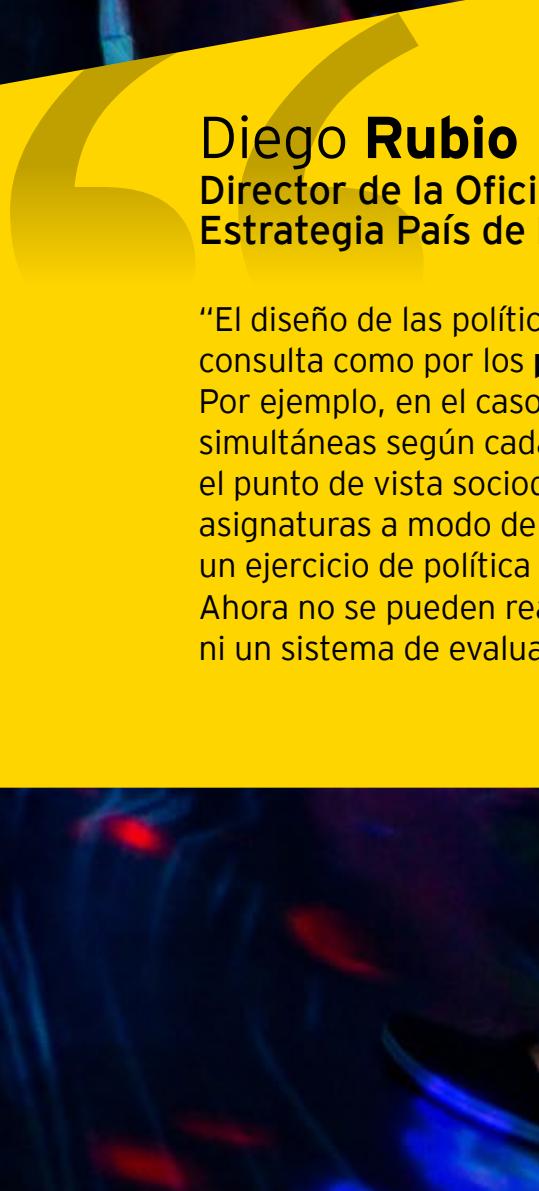


Una de las grandes ventajas de España para poder plantear **entornos de pruebas y experimentación** es la propia estructura organizativa del sector público, muy **descentralizada**. Este hecho puede permitir diferentes enfoques sobre un mismo problema con el fin de comparar y crear referencias de éxito que puedan ser extrapolables al resto de Administraciones. Sin embargo, para ello, hace falta poner en común la información, **estandarizarla**, y generar **métricas comparables** que permitan hacer un seguimiento de evaluación de resultados con datos homogéneos.

## Diego Rubio

Director de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia País de la Presidencia del Gobierno

“El diseño de las políticas públicas es decimonónico, tanto por los procesos de consulta como por los **procesos de experimentación y evidencia empírica**. Por ejemplo, en el caso de la educación, se podrían experimentar 17 reformas simultáneas según cada Comunidad Autónoma, en un país muy parecido desde el punto de vista sociodemográfico. Se podrían plantear diferentes modelos de asignaturas a modo de banco de pruebas y *selflearning system*, lo que permitiría un ejercicio de política comparada, con sistemas que aprenden sobre sí mismos. Ahora no se pueden realizar estas pruebas porque no hay datos, ni coordinación, ni un sistema de evaluación común”.





Carencias en términos de eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos son algo consustancial a las propias Administraciones. La falta de impulso y agilidad en la gestión hace patente la dificultad por parte de los ejecutivos de cambiar el estado actual del sector por la existencia de resistencias internas y externas.

En la actualidad, el nivel de exigencia es mayor, por lo que la capacidad necesaria para gestionar una ingente cantidad de información se ha multiplicado exponencialmente. Asimismo, las nuevas tecnologías pueden orientar a un trato más personalizado en base a las necesidades de la ciudadanía. Mientras la digitalización de la Administración implica la centralización de la mayor cantidad de información posible, la gestión, la interpretación, el uso y aplicación de esta información debería revestir un carácter descentralizado.

El acceso a grandes librerías de información y bases de datos, obtenidas de los miles de millones de dispositivos móviles que circulan en el mundo, permiten **tomar decisiones de forma mucho menos sesgada, más objetiva**.

Sería interesante analizar la posibilidad de **canalizar y agregar toda la información** obtenida desde

los diferentes centros públicos, independientemente de que sea la Administración central, autonómica o local, con el fin de poder ponerla a disposición de los funcionarios y agentes públicos. Hay límites legales a la circulación de información, por protección de datos o existencia de información sensible, pero hay tecnología con capacidad suficiente para limitar el acceso en función del departamento, el nivel del puesto de trabajo, etc.

Por tanto, es importante mejorar la información disponible, su análisis, y, posteriormente, su utilización para llevar a cabo reformas. Ya están en marcha algunas interesantes iniciativas en este sentido, como la Estrategia Europea del Dato, el Data Act o el propio datalake de la Administración General del Estado y se hace necesario profundizar en este camino.

Las **reformas**, cuando son nuevas, innovadoras, no deben llevarse a cabo de forma global. Requieren proceso de **prueba y error**, en los que se seleccionan determinados grupos sobre los que aplicarlas para ver los efectos y ajustar en función de los errores detectados. Son procesos en donde los desarrollos y la ejecución van de la mano, en colaboración con el público, que son los que, con sus elecciones, van señalando el camino



hacia donde debe dirigirse la gestión pública.

Cuando las reformas están contrastadas, es más fácil aplicarlas y alcanzar acuerdos "de hecho" con el resto de las fuerzas políticas para su implementación general.

La Administración se enfrenta a la necesidad de un cambio cultural que arrastra numerosos años de burocracia, con un fuerte sentido de la patrimonialización de la información, poca comunicación e **interoperabilidad** entre las diferentes bases de datos y resistencia por parte de las diferentes Administraciones por asumir sistemas de evaluación.

La **Interoperabilidad** es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos de compartir datos y facilitar el intercambio de datos, con el fin de que pueda ser comprendida por cualquier unidad. Es decir, requiere una parte técnica (capacidad de comunicación y transmisión de datos) y otra parte organizativa (procedimiento que posibilita este intercambio de datos).

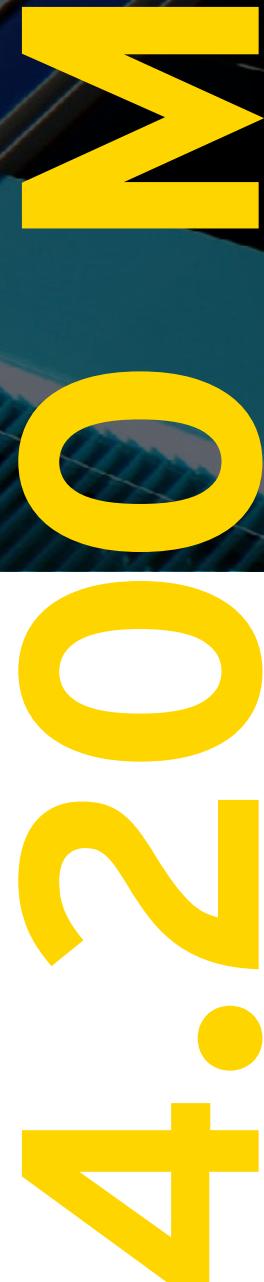
La digitalización permite también la **personalización** en la prestación de servicios públicos (como es el proyecto App Mi carpeta ciudadana) que está en proceso de ser realizada a gran escala. Un ejemplo de este

sistema podría ser los borradores de la declaración de la renta realizada por la AEAT. No obstante, la digitalización de los servicios públicos facilita un mejor conocimiento del ciudadano, de sus necesidades, de sus hábitos y de sus preferencias.

Los fondos NGEU son una gran oportunidad para impulsar el proceso de innovación y modernización de la Administración. De hecho, el componente 11 del PRTR, dotado con 4.200 millones de euros, debería permitir abordar las inversiones y reformas necesarias para adaptar la organización pública a las nuevas tecnologías.

Estamos en un momento de transición que requiere la combinación de ambos ámbitos de actuación (análogica y digital), para llevar a cabo una transición digital pensando en todos. El ciudadano debe tener un sistema de interlocución o interactuación con la Administración para poder explicar sus necesidades.

Digitalizarse no quiere decir que haya que dejar de prestar servicios de forma analógica, cercana, pensando en las personas más vulnerables. No sólo no es incompatible, sino que, al ser más eficientes en la gestión de los servicios generales se pueden destinar más recursos a las personas con mayores problemas.



**El componente 11 del PRTR, dotado con 4.200 millones de euros, debería permitir abordar las inversiones y reformas necesarias para adaptar la organización pública a las nuevas tecnologías.**



## 5.8.

# Autonomía de gestión de centros y cooperación entre sectores y niveles administrativos

Las reglas del juego de la gestión pública están definidas, en gran número de casos, no por la capacidad de elección del ciudadano, sino por las normas de funcionamiento de la Administración. En numerosas ocasiones, es esta quien decide quién, cómo, cuándo y dónde se puede acceder a los bienes y servicios públicos. Se trata de una **asignación administrativa** que responde a criterios tasados que no siempre tienen en cuenta las necesidades y particularidades de cada persona, familia, o empresa. Es un modelo basado en la **centralización de toma de decisiones**, con largos procedimientos, que requieren mucho tiempo de tramitación.

Un ejemplo de las dificultades de gestión que conlleva la complejidad de procedimientos y las consecuencias que tiene en términos de coste y duración de la tramitación de expedientes es la obtención de licencias de obra. Este tipo de expedientes, que requieren diversos trámites, dependen mucho de los medios, de la carga de trabajo en cada momento, así como de la capacidad para poder organizar sus propios recursos. Así, En el informe del Banco Mundial *Doing Business*,

España muestra una media de 147 días para la obtención de estos permisos.

En los casos en donde el número de procedimientos es elevado, contar con mayor flexibilidad para gestionar podría facilitar adaptar los recursos a las necesidades y circunstancias de cada momento, ya sea mediante cooperación entre departamentos, colaboración con empresas especializadas o mayor autonomía de gestión.

En las situaciones en las que el ciudadano debe cumplir con procedimientos burocráticos complejos puede generarse una situación de desafección con la Administración. El ciudadano se queja, pero el funcionario no puede dar respuestas a sus reclamaciones porque las decisiones vienen impuestas desde arriba.

Un ejemplo de modelo asignativo sería aquellos casos en los que se asigna un colegio público a los niños en función de la proximidad a su residencia. A pesar de que los padres pueden considerar que existen otros colegios que se adaptan mejor a las necesidades de su hijo, no les es posible acudir a estos centros puesto



**que el sistema decide por ellos.** O el centro de salud, cuando se determina en función del lugar de residencia.

La capacidad de elección tiene mucho que ver con la autonomía de gestión. La reforma hacia modelos más cercanos requiere mayor margen de capacidad de gestión por parte de los prestadores de servicio.

Un servicio público puede ser prestado por la propia Administración o por una empresa, y el hecho de que sea prestado por una empresa no implica una cesión de derechos. El servicio público, entendido como el

acceso a una determinada prestación por parte de la Administración, sigue siendo financiada mediante impuestos y, por lo tanto, su acceso es universal, o debería serlo. Hay que diferenciar, por tanto, entre **provisión** y **producción** de servicios públicos.

Hay multitud de ejemplos de servicios públicos prestados por empresas privadas previo mandato de la Administración: hospitales, colegios, carreteras, etc. El alumbrado público es un servicio del ayuntamiento y producido por empresas energéticas. Todo el mundo entiende que es más eficiente

así, y nadie duda de que es un servicio público. La Administración garantiza la provisión mediante la licitación del contrato de alumbrado, con un sistema de concurrencia, competencia y publicidad en el que se otorga el contrato público a quien ofrece una mejor calidad-precio. Es bueno para el ciudadano por partida doble, al mejorar la calidad y la eficiencia.

La cooperación con empresas privadas permite aprovechar las economías de escala, la experiencia, la especialización, o la mayor autonomía de gestión.

Es más fácil conocer los problemas de los ciudadanos y empresas cuando el centro de gestión está más cerca de ellos. Ello está en el corazón del principio de subsidiariedad. Esta es una de las razones que justificó y justifica, por ejemplo, la descentralización de la Administración y la cesión de competencias desde la Administración Central hacia las

comunidades autónomas y a las Entidades Locales. Cuanta mayor sea la cercanía entre la unidad de gestión (con autonomía y capacidad de tomar decisiones) y el ciudadano, mayor será la capacidad para conocer y afrontar las necesidades (cambiantes) de la sociedad.

## Pilar Platero

**Exsubsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas,  
expresidenta de SEPI y consejera en empresas cotizadas**

"Hay que poner en valor la transferencia de conocimientos, la experiencia, la capacidad de gestión y de innovación, etc. del sector privado, a la hora de evaluar la aportación de las empresas a los proyectos de Colaboración Público Privada.

En referencia a los ciudadanos, está pendiente una labor pedagógica que facilite que la Colaboración Público Privada no genere desconfianza, sino que sea vista como una aportación al bienestar de la sociedad. Hay que dar a conocer las ventajas que les ha aportado y que les puede aportar, no sólo porque se han beneficiado de infraestructuras que, de otro modo, no se hubieran construido, sino sobre todo respecto a servicios que se pueden prestar por las empresas privadas con reconocida experiencia en los diferentes sectores. y con una capacidad de gestión que redunda en el incremento de la calidad de los servicios que se prestan, y siempre contando con la supervisión, con el liderazgo de la Administración en el ejercicio de sus competencias, sin que haya en ningún momento dejación de funciones por su parte".

La contratación de empresas privadas para la gestión pública adquiere cada vez un mayor protagonismo, dentro del modelo mixto de gestión. Muchas de las fundaciones públicas con capacidad de gestión nacen por esta razón, igual que las empresas públicas, los organismos autónomos, etc. Son todos instrumentos que tratan de dar respuesta a unas necesidades sociales **limitadas por la propia regulación administrativa**.

Hay ocasiones en que la gestión se hace de forma directa, pero incluso en estos casos, el sistema debería facilitar una mayor autonomía de gestión, ya que permite acercar la Administración al ciudadano y la empresa.



## 5.9. Evaluación

Se recurre con mucha frecuencia a poner en valor todas las **modificaciones legales** que se realizan para resolver un determinado problema como si esto, por sí mismo, fuera una garantía de solución. O se habla de la aprobación de **planes**, con millones de euros, con la intención de dar a entender que este hecho es ya una garantía de éxito. Es un recurso bastante extendido entre los responsables políticos.

Sin embargo, la única medida válida para saber si las reformas tienen efectos es medir los resultados. Hay que diferenciar, por tanto, medios y fines. Las leyes y el presupuesto son los medios, y el resultado, es decir, el bienestar social, el fin.

El establecimiento de objetivos, el seguimiento de estos resultados y conocer el impacto derivado de determinadas políticas son algunos de los asuntos pendientes para poder evaluar de forma correcta la gestión pública.

La **evaluación del impacto regulatorio** (RIA por sus siglas en inglés *Regulatory impact assessment*) es el sistema que ayuda a estimar los efectos positivos y negativos de las regulaciones propuestas y existentes, así como las alternativas

no regulatorias (incluso la opción de dejar las cosas como están, "*do nothing*"). El objetivo es ayudar a los reguladores a conocer las diferentes opciones que pueden plantearse para hacer frente a un determinado reto, y es un campo en el que hay un gran margen de actuación, especialmente en la creación de **entornos de pruebas** para comprobar la efectividad y calidad de un determinado servicio o innovación que quiera llevarse a cabo.

La **experimentación** está demostrando ser un poderoso instrumento para plantear actuaciones en entornos reducidos que limiten el riesgo de determinadas medidas y puedan ser replicadas posteriormente a mayor escala, con mayor garantía de éxito y basadas en evidencias empíricas. A veces se recurre a buscar las mejores prácticas en países que poco tienen que ver desde el punto de vista sociocultural con el nuestro. Pero España tiene la ventaja de contar con 17 comunidades autónomas, dos ciudades autónomas, 50 provincias y más de 8.000 ayuntamientos que pueden convertirse en bancos de pruebas extrapolables después a otras Administraciones en función de los resultados obtenidos.



## Hugo Cuello

Senior Policy Analyst en el Innovation Growth Lab (IGL) de Nesta<sup>16</sup>

"Hay que orientar las decisiones de políticas públicas en base a mecanismos más **científicos**, basados más en la efectividad, a partir de hipótesis que se refutan y buscando financiación para diferentes proyectos e ideas que permitan buscar evidencias empíricas. Hay que evaluar para **optimizar** los recursos y los resultados".

Así, existe margen para reforzar la evaluación previa a la implantación de determinadas políticas.

Una vez tomada una decisión, según las diferentes alternativas analizadas, es importante poder conocer sus efectos, más allá del gasto ejecutado o de las normas modificadas. La medición del impacto<sup>17</sup> es fundamental para entender la efectividad real de las políticas públicas. Hoy por hoy, no existen **sistemas de medición estandarizados**, con ratios o métricas de seguimiento que permitan la comparación entre

políticas. Hasta ahora, se miden las políticas fundamentalmente en función del gasto destinado a cada una de ellas, pero no es posible la comparación de resultados entre Administraciones, en muchas ocasiones, por contar con sistemas diferentes de información, falta de interés en compartirla o simplemente, no disponer de ella.

Las **agencias de evaluación** llevan a cabo una importante labor, y es algo muy reconocido por la sociedad. Prácticamente así lo considera el 90% de las personas encuestadas por el CIS.

### Pregunta 4

¿Considera Ud. que en las administraciones públicas debería haber organismos especializados en evaluar la calidad con que se prestan los servicios?



<sup>16</sup> <https://www.nesta.org.uk/>

<sup>17</sup> Sobre el Impacto. Guía para la revolución del impacto.  
Sir Ronald Cohen.



**Ángel de la Fuente**  
Director ejecutivo de la Fundación de  
Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

“La Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado no incluye las actividades de evaluación ya reguladas de forma específica en otras normas, lo que reduce la capacidad de esta ley para ordenar estos procedimientos. La ley se limita a añadir nuevos informes de evaluación (como los de impacto normativo) a los ya existentes, sobre los cuales existe un amplio consenso sobre su reducido valor añadido”.

La AIReF está demostrando, a través de sus *spending reviews*, la relevancia de estos trabajos, especialmente para concretar la efectividad de las políticas públicas medido a través del gasto, más allá del control de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este tipo de instituciones, desde su independencia, permiten aportar transparencia y objetividad al análisis realizado.

También es cierto que estas agencias no tienen capacidad para controlar todos los servicios prestados por la Administración, tan sólo pueden hacer una selección de políticas dentro de sus planes de trabajo.

La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado tiene como objetivos “optimizar el proceso de toma de decisiones públicas, impulsar la innovación en la actuación de la Administración pública, colaborar para que la Administración pública estatal sea

eficaz en la asignación y utilización de los recursos públicos y permitir el control de responsabilidades y la rendición de cuentas a la sociedad". Se prevé la creación de una Agencia de Evaluación para la coordinación y supervisión del sistema estatal de evaluación de políticas públicas<sup>18</sup>, la Comisión Superior de Evaluación como órgano de coordinación, cooperación y participación de los distintos ministerios en materia de evaluación de políticas en la AGE y el Consejo General de Evaluación como órgano consultivo, asesor y de participación de la sociedad civil en el ámbito de la evaluación de políticas públicas.

Es un planteamiento de evaluación fundamentalmente *ex post*, que incluye los **informes de evaluabilidad** previos desde una perspectiva de seguimiento de ejecución de políticas públicas y que excluye de su ámbito de aplicación cualquier actividad de evaluación que ya sea objeto de regulación específica en la normativa existente.

Más allá de la necesidad de potenciar la labor de las agencias de evaluación, es importante tener en cuenta la propia evaluación realizada por el ciudadano y la empresa. Cuando el ciudadano tiene la posibilidad de elegir, el consumo del servicio es un control de calidad en sí mismo. Si se considera que el servicio prestado por un determinado centro no responde a las necesidades o exigencias del ciudadano o empresa, se puede cambiar. Por esta razón es importante valorar la existencia de alternativas en la prestación de servicios públicos, ya que es un sistema de evaluación directo, que permite que sea el propio ciudadano quien haga ese control de calidad en tiempo real.

<sup>18</sup> En 2007 ya se creó mediante el Real Decreto 9/2007, de 12 de enero la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios con el fin de mejorar la racionalización del gasto, que terminó siendo disuelta diez años después.

## 5.10.

# Fondos NGEU para la modernización de la Administración pública

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, presentado por el gobierno en 2021 y aprobado el 13 de julio de ese mismo año, se ha completado con una **adenda** remitida a Bruselas el pasado 7 de junio, con el objetivo de movilizar **94.300 millones de euros adicionales de recursos europeos**.

Estamos, pues, ante un esfuerzo de operativización de cerca de 160.000 millones de euros para la transformación de nuestro país, que se concreta de esta forma:

- ▶ **69.500 millones de euros en forma de transferencias que componen el PRTR original;**
- ▶ **Más de 94.000 millones en la adenda repartidos de esta forma:**
  - 84.000 millones vía préstamos;
  - 7.700 millones como transferencias adicionales del MRR, para reforzar los 12 proyectos estratégicos (PERTE).
  - 2.600 millones del nuevo mecanismo *REpowerEU* para la diversificación de las fuentes de energía, el despliegue de renovables y el ahorro energético.

Los fondos *Next Generation* se constituyen en una **gran oportunidad** para abordar ámbitos concretos que condicionan la estructura económica del país. Entre ellos, uno de los

ejes de actuación es **modernizar la Administración pública**, a través de la digitalización, la revisión de procesos para hacerlos más eficientes, la formación de personas, la reforma en áreas claves como la Justicia o la mejora de la evaluación de políticas públicas.

Son muchas las actuaciones del PRTR que buscan mejoras en la Administración, tanto en forma de reformas como de inversiones, de muy diferente escala y naturaleza. Pero hay un Componente dentro del PRTR que impacta de forma muy directa en este esfuerzo transformador de la Administración. Este es el **Componente 11**, relativo a la modernización de las Administraciones Públicas, que tiene como objetivos estratégicos la digitalización, la transición energética, la modernización de la gestión administrativa, procesos y capacidades mediante tecnología y formación:

Así, se establecen cinco proyectos prioritarios en justicia, servicios públicos de empleo, datos de salud pública, gestión de consulados y la Administración territorial del Estado. Se incluyen medidas de ahorro y eficiencia energética. Se propone un nuevo marco transversal de **relaciones interadministrativas**, la mejora del marco de **contratación pública**, y se apunta la necesidad de una nueva gobernanza económica para facilitar la ejecución del Plan.





Se reconoce, por tanto, la necesidad de abordar reformas que permitan poder cumplir con un plan **muy ambicioso**, tanto por la cuantía de las ayudas, que tratan de contribuir a una pronta recuperación de la crisis del COVID, como por el tiempo de ejecución, lo que conlleva la necesidad de mejorar la agilidad de los procesos administrativos.

Pero no solo es en el ámbito de la modernización de las Administraciones públicas donde los fondos NGEU pueden jugar un gran papel. También lo deben hacer para dar respuesta a otros desafíos muy relevantes de nuestra sociedad como el reto demográfico (envejecimiento poblacional, despoblación, etc.) o para integrar el componente de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático.

Una derivada de este reto por la sostenibilidad es el alcanzar que este tema se convierta en una prioridad global y europea y, por ello, las Administraciones públicas deben seguir creando espacios para definir y gestionar políticas e iniciativas con el objetivo de apoyar esta lucha.

Para ello, pueden adoptarse tres elementos que permitan acelerar esta lucha por parte de las Administraciones públicas:

- ▶ Una estrategia de sostenibilidad que incluya, políticas, planes y programas dirigidos a la gestión de la calidad, el medioambiente y la eficiencia energética.
- ▶ Una hoja de ruta para la disminución significativa de las emisiones de CO<sub>2</sub>.
- ▶ Un modelo de gobernanza y reporte, con el objetivo de fortalecer el seguimiento, la toma de decisión y el reporte externo. Para este seguimiento es importante contar con herramientas tecnológicas potentes, que permitan la gobernanza de los datos relacionados con la sostenibilidad.

Los fondos NGEU son una gran oportunidad para todo ello. Así lo reconocen muchos organismos internacionales. La Comisión Europea<sup>19</sup> apuesta por un aumento de la inversión pública: “Aumentar la inversión pública en los ámbitos de la transición ecológica y digital y la seguridad del abastecimiento energético, particularmente utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el plan REPowerEU y otros fondos de la UE”.

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package\\_es](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_es)

Por su parte el FMI<sup>20</sup> reconoce que “los fondos de NGEU brindan una oportunidad excepcional para apoyar la recuperación al tiempo que promueven una transición hacia una economía más productiva, inclusiva, ecológica y digital. España debería utilizar estos fondos para apoyar la inversión estratégica y facilitar las reformas estructurales necesarias. La selección de proyectos con alto retorno social, la coordinación eficiente entre los diferentes niveles de gobierno, la estrecha colaboración entre los sectores público y privado y un enfoque en la transparencia y la rendición de cuentas son cruciales para garantizar el uso efectivo de los fondos y su inversión. Las reformas estructurales integrales, si están bien diseñadas e implementadas, amplificarán el impacto positivo de las inversiones planificadas. Será importante establecer un marco para la evaluación periódica basada en datos de la eficacia de las reformas”.

Como ya se ha citado con anterioridad, la fortaleza del PRTR está en la combinación de reformas e inversiones. Así, reformas grandes y pequeñas (desde la nueva Ley de Función Pública hasta la creación de un departamento de evaluación dentro de la AIRF) e inversiones (por ejemplo, todas las contenidas en este Componente 11), están llamadas a hacer del PRTR una respuesta adecuada a muchos de los elementos destacados en este trabajo.



<sup>20</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/02/15/Spain-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-513178>



## Santiago Fernández Muñoz

Jefe de la Unidad de Seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en la Secretaría General de Asuntos Económicos y G20. Presidencia del Gobierno.

“En el componente de modernización de la Administración pública, que incluye importantes inversiones, seguramente tiene mayor relevancia toda la parte de reformas. En este sentido, uno de los elementos más importantes es la **estabilización de personal** de la Administración pública, para reducir la tasa de temporalidad, mejorar la calidad del empleo, y, por tanto, de los servicios públicos. La **ley de función pública** presta especial atención en el acceso a la función pública, con procedimientos excesivamente largos y muy centrados en pruebas memorísticas.

Una de las grandes virtudes del Plan de Recuperación es que aborda **reformas** que van acompañadas de **inversiones** para poder ponerlas en marcha, y dos claros ejemplos son la sanidad y la justicia”.

## 5.11.

# Ideas finales análisis y diagnóstico

**73,3%** →

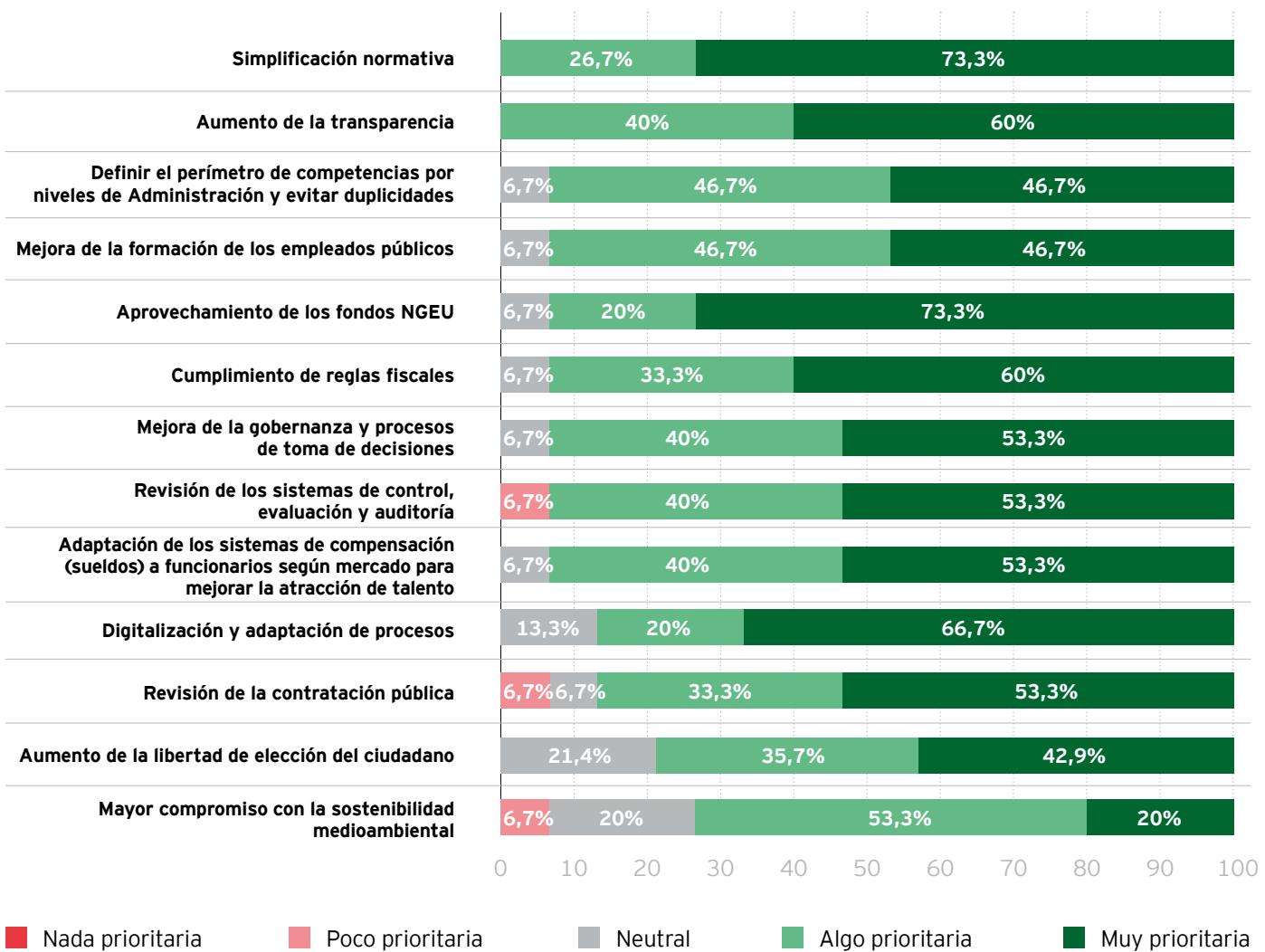
Con el fin de analizar la opinión de expertos, EY Insights ha llevado a cabo una encuesta en la que se plantean, según cinco grados de prioridad, diversas reformas que podían considerarse importantes para llevar a cabo la transformación de la Administración pública.

Del resultado de la **encuesta** realizada a quince economistas se observa que, por orden de relevancia, las reformas más prioritarias son la simplificación normativa y el aprovechamiento de los fondos NGEU,

con un 73,3% de personas que las consideran muy prioritarias, seguidas de la digitalización y adaptación de procesos, considerada muy prioritaria por el 66,7%.

En un segundo nivel de importancia estarían las reformas para mejorar la transparencia, el cumplimiento de las reglas fiscales, la mejora de la gobernanza y procesos de toma de decisiones, y la revisión de los sistemas de control, evaluación y auditoría y revisión de la contratación pública.

**Gráfico 14** | ¿Qué reformas considera prioritarias para la modernización de la Administración Pública?



Las tendencias sociales reclaman una mayor atención de la Administración pública, que debe adaptar sus mecanismos de oferta a las nuevas exigencias y demandas de ciudadanos y empresas, de forma urgente. Sin embargo, la Administración acarrea históricamente limitaciones de gestión y capacidad de respuesta que han ido sedimentándose durante el periodo democrático, según iba asumiendo mayores competencias. Así, se identifica un conjunto de factores que podrían contribuir a la transformación de la Administración pública para mejorar la efectividad de las políticas públicas:

- ▶ **Gobernanza y toma de decisiones**, con un mayor uso de evidencias, mayor participación de agentes afectados por las políticas regulatorias y más capacidad de seguimiento de sus efectos.
- ▶ **Análisis de datos**. Más allá de los datos financieros, apostar por información que permita evaluar la efectividad de las políticas públicas, con objetivos definidos, con uso de métricas de seguimiento. La información financiera es muy completa, pero debe ser complementada con la evaluación de gestión.
- ▶ **Complejidad**. La simplificación del marco regulatorio puede contribuir a limitar la absorción de recursos elevados y mejorar la relación con el ciudadano y la empresa.
- ▶ **Comunicación y estrategias compartidas**. La colaboración con la sociedad civil debe permitir escuchar sus aportaciones y facilitar la comprensión de las normas, elementos que pueden contribuir a acercar la Administración al ciudadano y reducir la conflictividad.
- ▶ **Autonomía de gestión de los centros**, para acercar la toma de decisiones a los problemas planteados por ciudadanos y empresas. Junto con una mayor capacidad de elección por parte del ciudadano, puede orientar la gestión pública, así como su evaluación.
- ▶ **Procesos de compras** que mejoren la competencia mediante una mayor transparencia y simplificación de normas y licitaciones.
- ▶ **Política de personas coordinada**, podría mejorar la planificación, y sistemas de trabajo con una visión conjunta, así como movilizar puestos según las necesidades del servicio y el propio incentivo de cada empleado.
- ▶ **Innovación pública**. El mejor aprovechamiento de las nuevas herramientas digitales requiere nuevos sistemas organizativos, mayor colaboración y transparencia entre departamentos y Administraciones, formación, captación de nuevos perfiles profesionales, e incentivos a los empleados para aportar soluciones.
- ▶ Los fondos **Next Generation de la Unión Europea** son una buena oportunidad para abordar reformas pendientes y plantear inversiones que contribuyan a adaptar la Administración a las nuevas demandas de ciudadanos y empresas.



6

# Propuestas

“

Una idea central: la necesidad de encarar un nuevo impulso a la **concepción de la Administración** que permita su adaptación a las nuevas realidades y exigencias de ciudadanos y empresas.

De todo lo analizado en los puntos anteriores (y más allá de importantes esfuerzos realizados en ámbitos estratégicos muy específicos), se desprende una idea central: la necesidad de encarar un nuevo impulso a la **concepción de la Administración** que permita su adaptación a las nuevas realidades y exigencias de ciudadanos y empresas. Para ello, un elemento relevante es facilitar a los empleados públicos nuevas capacidades y herramientas que les permitan poder llevar a cabo sus tareas sin encorsetamientos; aprovechar mejor las innovaciones tecnológicas; diseñar e implementar canales más eficientes de escucha al ciudadano y las empresas; establecer sistemas de desempeño

que incentiven la responsabilidad, la proactividad y la innovación; o fomentar, en mucha mayor medida, métodos de evaluación de impacto de las políticas públicas.

Se trata de una tarea mayúscula, no susceptible de acometerse en una sola reforma y que requiere, como las grandes transformaciones, un **cambio cultural**, con visión a largo plazo y por ello no limitada por ciclos electorales, y la **consecución, en lo posible, de un gran acuerdo**, compartido por los principales agentes políticos y sociales del país, con fijación de objetivos compartidos, como única vía para abordar con garantías el proceso de transformación que nuestra Administración necesita.





**Solo a través de la tecnología podría la Administración responder a las exigencias de los ciudadanos y empresas, que reclaman una atención ágil, inmediata y personalizada.**

Los últimos años nos vienen demostrando la dificultad de diseñar e implementar políticas públicas en entornos de incertidumbre y de cambios intensos, rápidos y constantes. Por ello, no basta con hablar de retoques puntuales. En esta situación, la capacidad de adaptación debe ser, también, constante, y el proceso de transformación **permanente**. Ello implica poder mejorar la flexibilidad y margen de respuesta a los cambios socioeconómicos, culturales, medioambientales, etc. Es decir, se requiere un profundo **cambio de sistema organizativo**, que permita aprovechar mejor las nuevas tecnologías y, especialmente, la información y datos, así como reforzar los mecanismos de innovación. Se antoja clave un proceso más intenso y continuado de identificación, análisis y adaptación de buenas prácticas, nacionales e internacionales, como referencia en este proceso de cambio.

Se hace evidente que un proceso de transformación como el que se requiere no debe, ni podría hacerse, sino teniendo muy presente tanto el “talento público” como las posibilidades de aprovechamiento de la tecnología, principal mecanismo habilitante para un cambio como el que se plantea. Solo a través de la tecnología podría la Administración responder a las exigencias de los ciudadanos y empresas, que reclaman una atención ágil, inmediata y personalizada.

Esta apuesta tecnológica no debe, en todo caso, hacernos olvidar la necesidad de cuidar la atención presencial, dado el todavía importante número de personas que reclama una atención off-line por múltiples razones (brecha digital, edad, desconocimiento, algún tipo de discapacidad, o simplemente porque así lo prefieren), y a los que no se debe dejar de lado.



Si tuviésemos que sintetizar los **objetivos generales** de esta llamada a la transformación de nuestra Administración, podríamos citar los siguientes:

- ▶ Mejorar el proceso de **toma de decisiones**, con utilización de más y mejores datos.
- ▶ Una **simplificación** de reglas, procedimientos y estructuras orgánicas sin que ello suponga una disminución de garantías
- ▶ Una mayor **transparencia** en todos los procesos administrativos y normativos.
- ▶ Una mayor imbricación de los procesos de evaluación de **impacto y resultados** en las políticas públicas.
- ▶ Una mayor incorporación de **estrategias de políticas de compras y servicios** como motor de arrastre de sectores clave y apoyo a la innovación y la sostenibilidad.

Como señalábamos, transformar requiere un cambio cultural y un amplio consenso, requisitos que no son sencillos. Por ello y como primer paso para facilitar esta tarea, lo que este trabajo pretende no es tanto ofrecer una fórmula mágica (de la que carecemos), sino aportar una **visión de algunos elementos centrales, en forma de prioridades estratégicas, sobre los que debería acometerse esta posible reforma transformadora** y que creemos susceptibles de consensuarse entre aquellos agentes que deben llevarlos a cabo.

Para ello, identificamos las siguientes **Prioridades Estratégicas**, ordenadas en tres grandes dimensiones: la primera, de objetivos y concepción de la Administración; la segunda, vinculada a la ejecución y gestión de políticas públicas; y, la tercera, resaltando la importancia que concedemos a la misión evaluadora, al control y a la rendición de cuentas.



## 6.1. Objetivos y concepción de la Administración

Transformar la Administración pública requiere un nuevo planteamiento con el fin de adaptar los procesos, estructura y orientación a las nuevas demandas y exigencias de ciudadanos y empresas. La concepción de la Administración es básicamente la misma desde hace más de un siglo, mientras que los cambios económicos y sociales han sido de gran calado y cada vez son más rápidos, especialmente desde la revolución digital. Es urgente un cambio de concepción y hacerlo con el mayor grado de consenso posible, con el fin de poder dar estabilidad a un proceso de transformación que debe ser permanente y con sentido de largo plazo y de Estado.

## ► Prioridad Estratégica 1 **Generación de consensos**

Las evidencias disponibles nos muestran que hay margen para impulsar reformas desde la perspectiva de la demanda y adaptar los servicios públicos a las necesidades de ciudadanos y empresas.

Este planeamiento requiere un gran pacto de transformación de la Administración pública entre grupos políticos, sociedad civil y los propios empleados públicos (que son un agente clave en este proceso), que permita abordar un nuevo enfoque, a la vez que se garantizan los derechos adquiridos.

Más allá de la definición y delimitación del papel del Estado, del sector público y de las Administraciones, el saber dónde llevar y cómo ejecutar este proceso de transformación es fundamental. Hay que diferenciar entre provisión y producción de bienes y servicios públicos y, además, hay que garantizar la titularidad pública de los servicios, pero mejorando los canales de comunicación y cooperación con empresas especializadas y otros operadores que puedan colaborar en la provisión de servicios.

La estabilidad y claridad normativa; la búsqueda de la máxima transparencia; el fomento de la participación y el consenso son elementos fundamentales para abordar un proyecto de largo plazo, estratégico, más allá de la dinámica política y de los ciclos electorales. Los planteamientos y objetivos y los resultados esperados deben estar sujetos a criterios que no varíen en el tiempo y que permitan una evaluación continua.

Por todo ello, creemos que **la primera e inexcusable prioridad estratégica es que, quien deba promover y pilotar, en primera instancia, este proceso de transformación busque y alcance consensos para ello**, compartiendo la visión de objetivos, alcance y resultados a obtener para que sea sobre estos elementos sobre los que se comience el trabajo. Grupos políticos; interlocutores sociales; y principales representantes de la sociedad civil, deben ser animados a generar este consenso y a alinear las expectativas de este camino a emprender. Esta necesidad de consensos no implica, en ningún caso, que las necesarias mejoras de la Administración deban paralizarse si no es posible llegar a un consenso global.

## ► Prioridad Estratégica 2

# Definición de objetivos y planificación estratégica integral

La elaboración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su combinación de reformas e inversiones, se ha mostrado como un hito en cuanto a su papel como documento de planificación integral y plurianual para el conjunto de la Administración. No es posible ver en nuestro país un esfuerzo planificador semejante en las últimas décadas.

La planificación estratégica y con un horizonte temporal largo, que desborde los tiempos políticos, es un ejercicio complejo, que debe requerir consensos, pero que se antoja indispensable ante los actuales marcos de incertidumbre en que nos encontramos. Ligado a ello, cobra mucha relevancia el incorporar a este ejercicio el de la prospectiva, a nivel nacional y global,

que facilite que esa planificación se inserte en una perspectiva de futuro predecible, como se está haciendo con el proyecto de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia España 2050<sup>21</sup>.

Un proceso de transformación como el que requiere la Administración española debe partir de fijar como elementos esenciales tanto la definición precisa de objetivos como la parametrización detallada de los mismos en forma de indicadores o KPI (*key performance indicators*) como vía para poder establecer **métricas** de seguimiento y analizar el **impacto real** y la efectividad de las políticas públicas. Algunos elementos ligados a ello son los siguientes:

<sup>21</sup> <https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/espana-2050>





- ▶ La **planificación estratégica**, debe constituirse como un elemento central de mejora de la organización de las políticas planteadas por la Administración, así como de fijación de objetivos, siempre desde una visión de conjunto, con el fin de poder obtener un **planteamiento integral, orquestado y coordinado** que mejore los resultados y permita anticipar e incorporar a la definición de políticas las tendencias económicas, demográficas y sociales de los siguientes años.
- ▶ Hay que ligar este esfuerzo con la potenciación de **enfoques de prospectiva** que permitan planteamientos integrales, con visión de conjunto a nivel nacional y global, que reduzcan la incertidumbre y que integren una perspectiva de medio y largo plazo.
- ▶ La Administración, como primer gestor y en su rol de impulsor, debe dar ejemplo en fijar la sostenibilidad (no solo financiera), como objetivo prioritario. Hay que poner en valor el **papel de lo público para impulsar la sostenibilidad**, contribuir al ahorro energético y abordar el proceso de transformación de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los fondos NGEU, por ejemplo, tienen prevista una aportación de 1.000 millones de euros para edificios públicos que pueden suponer un fuerte impulso a las políticas medioambientales.
- ▶ El establecimiento de objetivos debe permitir una planificación no exclusivamente financiera, sino también de obtención de resultados. Para ello, es importante la **centralización de determinados servicios** como la digitalización o la política de gestión de personas y talento, con el fin de mejorar la eficiencia y el alcance de las políticas públicas.
- ▶ Los KPI deben ir más allá de la mera medición del grado de ejecución de programas de gasto y deben permitir obtener información sobre los resultados reales. Para ello es muy importante abordar un **sistema de medición estandarizado** que permita comparar políticas públicas de las diferentes Administraciones.

Los fondos NGEU tienen prevista una aportación de 1.000 millones de euros para edificios públicos que pueden suponer un fuerte impulso a las políticas medioambientales.

## ► Prioridad Estratégica 3

### Información y toma de decisiones

La Administración debe implementar, cada vez en mayor medida, sistemas que permitan la generación de datos e información masiva en tiempo real (*big data*), así como sistemas para la visualización, análisis e interpretación de resultados que permitan una mejora de la toma de decisiones en base a datos empíricos (*data-driven decision making*). Esto permitirá la identificación y anticipación de problemas reales de los ciudadanos y empresas y la puesta en marcha de medidas adecuadas para ello:

- La **experimentación** debe constituirse como elemento previo a la incorporación de nuevas medidas con el fin de identificar resultados basados en evidencias. Es una forma de innovar con un riesgo controlado, ya que permite la aplicación de novedades en diferentes ámbitos reducidos para su comparación posterior. Esto es, además, aún más aplicable en un sistema administrativo descentralizado como el de España donde la experimentación en un territorio podría, basada en sus resultados, extenderse al resto.
- Apoyo en la **economía del comportamiento** mediante enfoques conductuales en las políticas públicas para conocer mejor los sesgos de ciudadanos en su toma de decisiones y orientar en positivo estas elecciones, según determinados incentivos.
- Las **bases de datos generadas deben ser, en lo posible, abiertas** y las bibliotecas de información deben estar al alcance de todos, siempre con las garantías necesarias en todo lo relativo al uso y tratamiento de datos.
- La información masiva debe complementarse con un acercamiento real y permanente a la sociedad civil, **expertos**, y representantes sectoriales, de cuya mano y con cuya colaboración se debe enriquecer y complementar la calidad y la precisión de la información.
- Actualización y transparencia de **inventarios públicos**. Análisis y publicación de la información patrimonial de todas las Administraciones, con el fin de abrir el debate sobre cómo pueden contribuir los activos públicos a mejorar la sostenibilidad, eficiencia, y el mejor aprovechamiento de grandes espacios sin uso, así como del patrimonio histórico.
- En el ámbito de la información como elemento que facilita la toma de decisiones, es importante incorporar de forma sistemática, (incluso generando una estructura o entidad destinada a este fin o comandando a ello a alguna ya preexistente) una **cultura de identificación y aplicación de las mejores prácticas internacionales** en las diferentes políticas públicas, que permitan conocer y orientar determinadas políticas desde una triple perspectiva: diseño, gestión, supervisión.

## ► Prioridad Estratégica 4 Gobernanza y calidad normativa

La Administración se rige a través del cumplimiento de un amplio marco normativo compuesto de leyes complejas. Por ello, se debe simplificar el **diseño del marco normativo** en base a una comunicación real y efectiva con ciudadanos y empresas, que permita entender sus necesidades, responder a ellas a través de esas normas, simplificarlas, hacerlas más comprensibles y, con ello, satisfacer de forma más eficiente sus demandas. Las Leyes que regulan el funcionamiento y la composición de la Administración: Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las AAPP y la Ley 40/2015, Régimen Jurídico del Sector Público, recogen ideas en relación con la calidad normativa<sup>22</sup>. No obstante, se incluyen por la necesidad de abordar de forma efectiva principios con una gran trascendencia desde el punto de vista de gestión pública.

De hecho, hay que tener en cuenta las diferencias entre el marco normativo y la forma de actuar de las Administraciones públicas. Un ejemplo es la ley de Administración electrónica de 2007, que no ha desplegado con toda su potencia su capacidad de innovación y aplicación de nuevas tecnologías a la gestión pública.

Algunas de las posibles medidas a adoptar serían las siguientes:

- ▶ Seguir propiciando y facilitando la **participación de la sociedad civil y de la ciudadanía** en la elaboración de normas y en la aportación de sugerencias, por ejemplo, potenciando los procesos de intercambio de ideas previos al anteproyecto para alcanzar mayor nivel de consenso en su debate parlamentario.
- ▶ Se debe fomentar la aplicación de principios y recomendaciones de la **Better Regulation Agenda**<sup>23</sup> de la Comisión Europea: consultas públicas, evidencias, evaluaciones de impacto inicial, simplificación de normas ("one in, one out"), reducción de burocracia, incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y previsión estratégica en medioambiente, digitalización, y contexto socioeconómico y geopolítico.
- ▶ Aplicación efectiva del concepto de **open government** en sus tres aspectos fundamentales: transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a las nuevas ideas.
- ▶ Aplicación general de sistemas de **declaración responsable** para la obtención de licencias (*ex post versus ex ante*), con el fin de no crear trabas ni barreras para nuevos proyectos.
- ▶ Puesta en marcha de un proceso de **deconstrucción normativa** que clarifique, sintetice y mejore la calidad de los textos con el fin de facilitar su comprensión e interpretación y contribuya así a mejorar la seguridad jurídica y reducir la conflictividad.
- ▶ Incorporación de sistemas de **inteligencia artificial** para ayudas a ordenar, identificar, agrupar, delimitar y simplificar las normas.

<sup>22</sup> La Ley de Procedimiento: Artículo 129. Principios de buena regulación, art.130.Evaluación normativa, art. 132.Planificación normativa; art.133.Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y de Reglamento. En el Preámbulo se mencionan las ideas de Better regulation y de Smart regulation.

<sup>23</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en)  
<https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Paginas/politicaue.aspx>

## 6.2.

# Ejecución y gestión de políticas públicas

A partir del diseño, planificación estratégica, mayor participación civil en la toma de decisiones, mejora de la calidad regulatoria y evaluación de evidencias, la ejecución de las políticas públicas depende, entre algunos de los factores principales, de las personas que trabajan en la Administración, de la capacidad de los centros gestores para adaptar los procesos y el nivel de respuesta a las necesidades de ciudadanos y empresas, de la innovación y la simplificación de los procesos administrativos o de la mejora de la participación y cooperación de empresas en la producción de bienes y servicios públicos.

Es importante poner en valor el papel imprescindible que juegan los funcionarios y directivos públicos en la ejecución de políticas y programas, con unos altos estándares de profesionalidad e integridad que les hace garantes de que el Estado y la administración siempre tengan como fin último el interés general. La sensibilidad social o la gestión de los tiempos son algunas de sus fortalezas, además de una holgada experiencia que les habilita para desenvolverse en momentos de crisis, empleando siempre criterios de viabilidad política y jurídica, y teniendo que hacer frente a la enorme complejidad que conlleva la asignación de recursos, planificación y control en instituciones de tales dimensiones.

Preservar los roles críticos es indispensable para que la Administración pueda funcionar de manera correcta. Al fin y al cabo, la materia gris del sector público reside en su personal, con holgado y demostrable conocimiento y experiencia. En la presente sección se presentan 4 prioridades estratégicas que no buscan otra cosa que potenciar el liderazgo de los directivos y funcionarios públicos y su capacidad de gestión.

Uno de los elementos clave de estas propuestas está en el fortalecimiento de las herramientas de colaboración público privado (partenariados, asociaciones, asistencias técnicas, etc.), con los que se logre reforzar las capacidades de la Administración. Con ello, y con un enfoque de apoyo técnico, se logrará aportar recursos y experiencia adicional, así como conocimiento especializado que complementa al ya extenso conocimiento existente en el sector. Esto cobra especial relevancia en coyunturas como la actual, donde se están impulsando procesos pioneros de digitalización mientras se ejecutan cantidades inéditas de fondos en plazos muy ajustados, sin que los recursos humanos para esta tarea se hayan incrementado de forma proporcional.



## ► Prioridad Estratégica 5

### Talento



**La palabra clave es talento, como una expresión de ese valor del conocimiento asociado al ejercicio de la función pública.**

La gestión pública depende de la capacidad de los empleados para dar respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas. Por ello, además de contar con sistemas de organización eficientes, es necesario entender la posición, ambiciones y derechos de los empleados. Sin ellos, sin su experiencia y visión de las necesidades, sin entender sus motivaciones o sin implicarles, no será posible transformar la Administración pública.

La palabra clave es **talento**, como una expresión de ese valor del conocimiento asociado al ejercicio de la función pública. Pero este talento no es una variable estática, sino que debe promoverse, aumentarse, atraerse y retenerse. La optimización del talento público llevará a una mejora de sus capacidades y, con ello, a un incremento de la eficiencia administrativa para beneficio de ciudadanos y empresas.

Para ello, es necesario una estrategia y una política de promoción de talento, que implique a todas las Administraciones. Esta estrategia podría contemplar actuaciones como las siguientes:

► Contribuir a la **motivación y sentido de pertenencia**, mediante la mejora del prestigio y los valores, reforzando la prevalencia del empleo estable, el cambio digital, la agilización y simplificación de procedimientos, la desconcentración de competencias, la polivalencia de funciones, una formación del personal adaptada a las necesidades de la organización y la proyección de valores.

- Nuevo sistema de **selección y designación de directivos públicos** (con definición clara de su sistema de acceso, carrera, compensación, roles, etc.), que implique una revisión del sistema de incentivos.
- Impulsar la selección de los directivos a través de **órganos independientes** como vía esencial para lograr profesionalizar la función pública directiva.
- El cambio cultural que se busca requiere un nuevo planteamiento que favorezca una **gestión del cambio** en colaboración y permanente coordinación con los propios empleados, que contribuya a asumir los retos sociales, tecnológicos y culturales que obligan a una nueva concepción de la Administración, con mayor capacidad de respuesta a los problemas de los ciudadanos.
- Deberán ponerse en marcha **programas de cuidado, fomento y retención del talento**, que tengan en cuenta el propósito y las aspiraciones, especialmente de los empleados más jóvenes, apoyando el *mentoring* (por ejemplo, vinculando a los mismos con funcionarios de mayor nivel y mayor experiencia que actúen de modelo), explicando y promoviendo los valores y la vocación de servicio público.
- Vincular este fomento del talento con la **capacitación digital avanzada**, con cursos de formación digital en tecnologías disruptivas y avanzadas a través de itinerarios formativos digitales, mediante programas de promoción y cuidado personal.

- En este mismo ámbito de la formación, no olvidar nunca que la promoción del talento implica la **potenciación de capacidades** y la necesidad, llegado el caso, de **reorientación** profesional. Para ello, debe implantarse un sistema de formación continua a lo largo de la vida laboral como mecanismo de adaptación a los cambios (*reskilling*) o fomento de mayores capacidades (*upskilling*).
- Apostar por la movilidad de los funcionarios como una herramienta de fomento del talento y de posibilidad de mejora profesional. Para ello deberían facilitarse acuerdos entre Administraciones, a todos los niveles, que hagan más sencilla la movilidad entre Administraciones y, además, fomentar la misma con la puesta en marcha de **programas, voluntarios y temporales, de movilidad de funcionarios entre Administraciones** (siguiendo algunas experiencias a nivel europeo) que permitan un intercambio continuo de experiencias, una mayor capacitación de los beneficiarios de estos y un mejor conocimiento entre niveles de la Administración.
- La **movilidad entre sector público y privado** también debería contribuir a un mejor conocimiento de las realidades diferentes y aportar nuevas visiones que permitan apostar por nuevas prácticas de éxito contrastado. El talento debe compartirse y buscarse más allá de los entornos más cercanos.
- Creación de un **departamento de personas centralizado por niveles administrativos**, que integre diferentes unidades, contemple un diagnóstico completo, fije estrategias comunes y coordine actuaciones en materia de selección, formación, compensación y desarrollo profesional coherentes con ello. Todo ello permitiendo escuchar y tener una mayor visión de conjunto de los problemas de los empleados del sector público. Para ello, hay que desarrollar una política de planificación estratégica de recursos humanos para su racionalización, que incluya el concepto de **reposición prospectiva**, mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad, tal y como ya anticipa el anteproyecto de ley de función pública.
- Reforzar las **garantías de los empleados públicos** en los casos de asunción de responsabilidades patrimoniales con el fin de evitar retrasos en la gestión o desincentivos a la firma de expedientes.



## ► Prioridad Estratégica 6 **Autonomía de gestión, cooperación con el sector privado**



Una de las limitaciones a la que está sometida la gestión pública es la necesidad de cumplir con los procesos y normas establecidas, muchas de ellas complejas y sujetas a criterios iguales para situaciones y circunstancias diferentes. La falta de autonomía de gestión de los centros gestores ralentiza la capacidad de respuesta a los problemas planteados por ciudadanos y empresas y su adaptación a estas circunstancias.

Ofrecer una mayor autonomía de gestión de los centros gestores, poniendo el acento en la obtención de los resultados y combinar, según los casos, la gestión directa por la Administración, con fórmulas y sistemas de **cooperación con el sector privado** y modelos de trabajo compartidos deberían ofrecer mayor eficiencia al sistema. La colaboración con el sector privado no implica dejación de responsabilidad (que siempre es pública), pero permite ganar en agilidad. Algunas pautas para ello son:

○ **Ampliar el margen de gestión y capacidad de respuesta** de los centros de gestión pública, con el fin de poder reaccionar a los problemas y solicitudes planteadas en cada caso.

- Ampliar el perímetro de los marcos de colaboración entre la Administración y la empresa para aquellos servicios que admitan un **mayor grado de cooperación**, como la tramitación de licencias, procesos administrativos, que pueden delegarse en gestorías administrativas, atención presencial, servicios de información, etc.
- Garantizar el **carácter público de la provisión** de servicios para diferenciarlo de la producción. La concurrencia en los contratos, en aquellos en que sea posible, contribuye a una mayor competencia e incentiva la producción de servicios públicos de calidad a buen precio.
- Facilitar la **interlocución y apertura a otras Administraciones y empresas** para buscar referencias en los modelos de gestión que permitan orientar y adaptar los sistemas de organización hacia aquellos casos de éxito. Es muy útil, para ello, extender las buenas prácticas ya existentes en algunos ámbitos de cooperación con el sector privado, así como analizar y extender al ámbito nacional algunas buenas prácticas internacionales de cooperación con el sector privado.

▶ Prioridad Estratégica 7

## Simplificación de procesos, digitalización, innovación pública



La **encuesta de EY Insights**<sup>24</sup> destaca cómo el 73,3% de los economistas consultados considera la simplificación normativa como una de las grandes prioridades de la transformación de la Administración pública.

La simplificación de procesos es uno de los retos más demandados por los especialistas, como se ha visto en la ya reseñada **encuesta de EY Insights**<sup>24</sup>, que destacaba cómo el 73,3% de los economistas consultados considera la simplificación normativa como una de las grandes prioridades de la transformación de la Administración pública. La compartmentalización de procesos limita la productividad del sector público, reduce la calidad de los servicios y actúa como una barrera a la actividad económica.

No puede haber proceso de mejora y transformación sin la digitalización integral del conjunto de la Administración a todos los niveles y en todos los ámbitos. Es un proceso ya en marcha, pero al que debe darse refuerzo y continuidad, alcanzando el uso de todas las tecnologías y aplicaciones posibles. Para ello es necesario incorporar procesos de innovación y experimentación que comiencen con testeos para, llegado el caso, extender la aplicación de las diferentes funcionalidades. Siempre con el foco puesto en conocer y dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, este proceso pasa por:

- ▶ Promover un marco de generación, **centralización** y puesta a disposición del público de **bases de datos** de toda la información registrada por la Administración: tiempos de espera medios en la tramitación de licencias, número de visitas a cada

centro, canales de comunicación entre ciudadano y Administración, grado de respuesta a las medidas aprobadas por la Administración, uso de infraestructuras en tiempo real, consumo de energía, mapa de prestaciones sociales y cualquier gestión, acción o medida que sea evaluable y que permita entender, comparar y analizar los resultados de las políticas públicas.

- ▶ Para la generación de esta información, creación de **plataformas digitales** que permitan la interlocución con el ciudadano y la empresa, para conocer mejor las ideas, propuestas y sugerencias que puedan tener y reaccionar a estas demandas.
- ▶ Aumentar la **interoperabilidad** entre Administraciones para facilitar el intercambio de información y la capacidad de atención al ciudadano.
- ▶ Adaptación de las organizaciones a los nuevos sistemas digitales y consolidación del talento implementando medidas específicas de **upskilling y reskilling** para los trabajadores del sector público, para la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios y para potenciar su capacidad de gestión de proyectos de transformación fundamentados en las **tecnologías emergentes**, como son la Automatización Robótica de Procesos (RPA), la IA

<sup>24</sup> Pulso Económico Trimestral para el estudio sobre Transformación de la Administración Pública. Enero 2023. EY Insights.



**La compartmentalización de procesos limita la productividad del sector público, reduce la calidad de los servicios y actúa como una barrera a la actividad económica.**

- o el Low-code. En consecuencia, se podrían cubrir diversas áreas como como la gestión de datos, la seguridad informática, la inteligencia artificial y la transformación digital.
  - ▶ Implementar la **hiperautomatización de procesos** combinando herramientas de **RPA**, soluciones **Low-Code**, minería de procesos (**process-mining**) y Suites Inteligentes de Gestión de Procesos de Negocio (**IBPMS**). De esta manera, podrían identificarse ineficiencias con gran detalle, automatizar y sistematizar tareas repetitivas y predecibles y modernizar la experiencia de usuario (UX) -en este caso del ciudadano- de forma dinámica y orquestada. La eficacia de su implementación podría acrecentarse a su vez a través de la aplicación de sistemas **IA**.
  - ▶ Definir **estrategias integradas** de hiperautomatización a largo plazo para la Administración pública de extremo a extremo a través de la combinación de tecnologías complementarias.
  - ▶ Desarrollar y potenciar el proyecto **Carpeta Ciudadana** para unificar bases de datos y dar un servicio más ágil, con accesos limitados en función de departamentos.
  - ▶ Creación de **unidades de experimentación** (**sandboxes**) de políticas públicas.

▶ **Colaboración interadministrativa** con el fin de facilitar y compartir planteamientos, posibles soluciones, información y modelos de gestión de éxito.

▶ Simplificación y **estandarización de procesos** para mejorar la movilidad funcional y geográfica. La proliferación de procesos *ad-hoc* genera curvas prolongadas de aprendizaje en cada proyecto, limita las economías de escala y dificulta la capacidad de los empleados de trasladarse a otros departamentos por estas barreras tecnológicas.

▶ Creación de **centros de servicios compartidos polivalentes**, que permitan llevar a cabo tareas diferentes en función de las necesidades de otras unidades administrativas.

▶ Abrir en mayor medida la puerta a la **colaboración con gestores administrativos, despachos y oficinas técnicas externas** en la tramitación de expedientes bajo el control y la supervisión de los empleados públicos. La Dirección General de Tráfico es un ejemplo de modelo de éxito en este caso.

▶ Incorporar **sistemas de comunicación mediante chatbox y robotización** en todos los procesos que lo permitan.

## ► Prioridad Estratégica 8 Contratación pública

Los procesos de contratación pública deben contribuir a la optimización de recursos y a la consecución de mejores resultados de políticas públicas. La Administración es el mayor gestor del país, por lo que debe contribuir a constituirse en catalizador de sectores estratégicos.

- ▶ Impulsar una contratación pública comprometida con la incorporación de soluciones **innovadoras** (I+D) y de **sostenibilidad**, y menos centrada exclusivamente en el precio.
  - ▶ Potenciar la **transparencia** en los procesos de contratación y la calidad de los concursos públicos para asegurar la concurrencia y la seguridad jurídica de las licitaciones.
  - ▶ Avanzar en la sistematización de **E-procurement** (contratación electrónica) para agilizar, optimizar y mejorar la transparencia de los procesos de contratación pública.
- ▶ Automatización de los sistemas de gestión de la contratación de los centros gestores.
  - ▶ Analizar estrategias de compras públicas que permitan resolver **situaciones de emergencia** como la experimentada en la crisis COVID o aquellas otras que requieran un tratamiento diferenciado ante situaciones excepcionales, como los fondos NGEU.
  - ▶ **Fomento de los procesos de formación continua de los equipos técnicos** vinculados a la contratación pública, incluyendo procesos de intercambio de buenas prácticas, para mejorar la consecución de objetivos.
  - ▶ Velar por el **cumplimiento de los ODS** y definir certificaciones y criterios de responsabilidad social y conducta en las empresas contratadas y subcontratadas en sus cadenas de suministro.



## 6.3.

# Evaluación, control y rendición de cuentas

Los procesos de control *ex post* permiten analizar la legalidad y la eficiencia de los programas de gasto. Sin embargo, todavía no se ha logrado que se despliegue sobre el conjunto de las políticas públicas, de forma sistemática, un verdadero modelo y una filosofía de evaluación que se inserte dentro del sistema y

permita comprobar la efectividad de las políticas públicas. El control de gestión debe ampliarse, más allá del control del gasto público, al monitoreo de **indicadores de seguimiento** que permitan verificar el grado de cumplimiento de objetivos y llevar acabo un verdadero **análisis de impacto**.

## ▶ Prioridad Estratégica 9 **Transparencia**

La transparencia es uno de los pilares para un control de calidad. La fragmentación o patrimonialización de la información limita la capacidad de los agentes de conocer la efectividad de las políticas públicas. La transparencia implica datos y sencillez en la comunicación, entre otros aspectos. Sin información no hay capacidad ni recursos para abordar un control total de cada programa.

- ▶ Mejorar la sencillez en el **lenguaje** con ciudadanos y empresas.
- ▶ Habilitar **indicadores comprensibles** para todos, ya no solo financieros sino de gestión.

- ▶ Aplicar un sistema efectivo de **sanciones** en aquellos casos en donde no se publiquen los datos y no se cumpla con la Ley de Transparencia<sup>25</sup>.
- ▶ Publicar la información en **plataformas digitales públicas** que faciliten su conocimiento por ciudadanos y empresas, así como la interacción con la Administración. El mejor control de calidad es el realizado por los ciudadanos y empresas y las plataformas contribuyen a mejorar su capacidad de opinión a través de canales digitales.

<sup>25</sup> <https://elpais.com/espagna/2023-02-11/el-presidente-del-consejo-de-transparencia-hay-que-sancionar-a-las-administraciones-que-no-cumplan.html>  
El presidente del Consejo de Transparencia: "Hay que sancionar a las Administraciones que no cumplan".

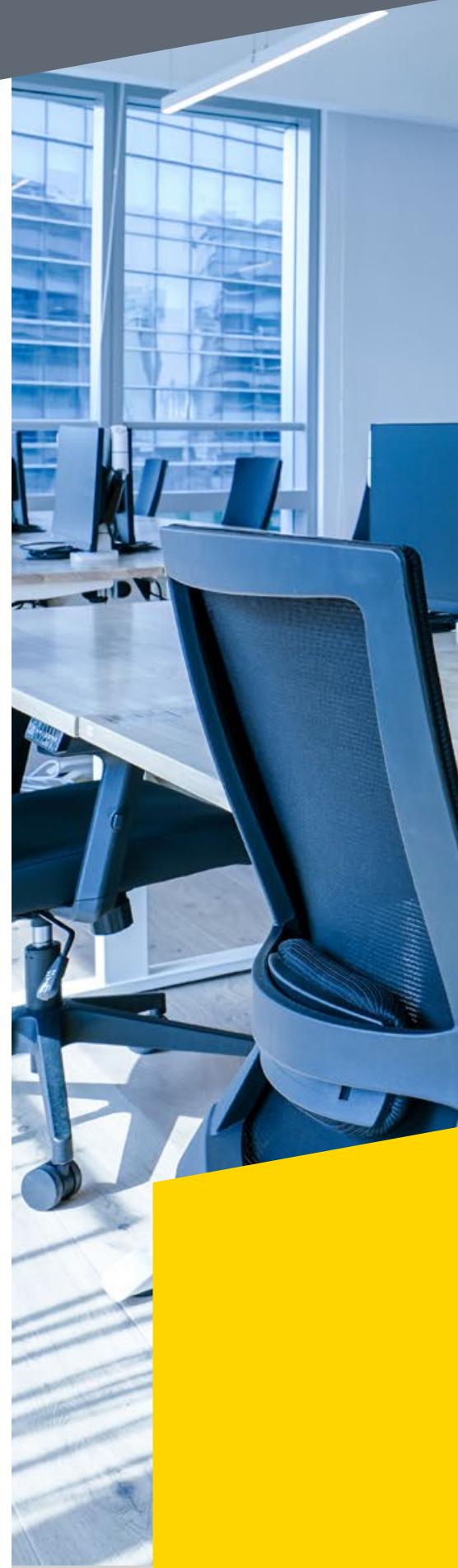


## ► Prioridad Estratégica 10 Evaluación y rendición de cuentas

No se puede evaluar lo que no se mide. Sin datos, sin seguimiento, no es posible la evaluación. Tan importante es incorporar la evaluación como ejercicio integral como el lograr apoyar este en la obtención y seguimiento de indicadores en base a la información relevante, clara y abierta de los resultados obtenidos. Junto a ello, la Administración debe garantizar que la información obtenida es transparente, fiable y accesible a ciudadanos y empresas.

- Creación de **bases de datos abiertas** que permitan a cualquier ciudadano, en cualquier lugar, acceder a la información para comprobar el nivel de cumplimiento de objetivos, presupuestación, y detalle o reparto de recursos.

- Reforzar el papel de la AIReF en cuanto a las evaluaciones y controles de las políticas públicas.
- Facilitar la colaboración de empresas de consultoría y **auditoría externas**, tanto para la realización de controles financieros, como de gestión y cumplimiento normativo.
- Creación de sistemas de seguimiento basados en **métricas estandarizadas** de gestión que permitan la comparación en el cumplimiento de objetivos entre Administraciones.





No se puede evaluar lo que no se mide. Sin datos, sin seguimiento, no es posible la evaluación. Tan importante es incorporar la evaluación como ejercicio integral como el lograr apoyar este en la obtención y seguimiento de indicadores en base a la información relevante, clara y abierta de los resultados obtenidos.

# 7

# Bibliografía



## Introducción

- ▶ Gutiérrez, E; Moral-Benito, E. y Ramos, R. (2020): Tendencias recientes de la población en las áreas rurales y urbanas de España. Banco de España. Documentos Opcionales. N.º 2027.
- ▶ Molina Morales, A. y Guarnido Rueda, A. (2010) El efecto del gasto público en la distribución de la renta. FUNCAS. Número 12. Panorama social. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PS/012art09.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/012art09.pdf)

## Contexto

- ▶ Checherita-Westphal, C. J. (2022). Public wage and pension indexation in the euro area: An overview. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4181075>
- ▶ Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.). España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo. Madrid. Gobierno de España [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia\\_Espana\\_2050.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf)
- ▶ Mora-Sanguinetti, J. S., & Santiago, S. (1999). El impacto económico de la actividad normativa. Los riesgos de la «gran convergencia». Gobierno de España. <https://www.mincetur.gob.es/publicaciones/publicacionesperiodicas/economiaindustrial/revistaeconomiaindustrial/398/mora%20sanguinetti%20y%20salvador%20mora.pdf>
- ▶ Alloza, M., et al (2022) El gasto público en España desde una perspectiva europea. Banco de España. Documentos ocasionales nº 2217.
- ▶ United Nations Department for Economic and Social Affairs. (2023). World population prospects 2022: Summary of results. United Nations.
- ▶ Mora-Sanguinetti, J. S. Justicia y economía: la eficiencia del sistema judicial en España y sus impactos económicos. Funcas. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/05/PEE-168\\_5.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/05/PEE-168_5.pdf)
- ▶ Informe anual de supervisión de la contratación pública. Gobierno de España. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2022/ias2022-modulo1.pdf>

## Análisis y diagnóstico

- ▶ Better Regulation Practices across the European Union 2022. Oecd.org. <https://www.oecd.org/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022-6e4b095d-en.htm>
- ▶ Calidad de los servicios públicos. (XIII) Estudio nº 3229. (2018). CIS [https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3220\\_3239/3229/es3229mar.pdf](https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3220_3239/3229/es3229mar.pdf)
- ▶ Catalá, R., & Cortés, O. Administración 2030: Una visión transformadora. PwC.es. <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/observatorio-pwc-esade-administracion-2030.pdf>

- ▶ Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial. Evidencia para España. Juan S. Mora-Sanguinetti. Banco de España. Ricardo Pérez-Valls UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. Documentos de Trabajo. N.º 2002. 2020
- ▶ El Plan Estratégico Plurianual 2021-2024 del INAP. <https://www.inap.es/plan-estrategico-2021-2024>
- ▶ Encuesta de Perspectiva (II) CIS Estudio nº 3378. (2022). CIS. [https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3360\\_3379/3378/es3378mar.pdf](https://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3360_3379/3378/es3378mar.pdf)
- ▶ Estrategia nacional de contratación pública 2023-2026. Oirescon. Ministerio de hacienda y función pública. 2023. Gobierno de España. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReSCon/normativa/acuerdo-aprobacion-encp-28-12-22.pdf>
- ▶ Estudio sobre el envejecimiento de las plantillas en la Administración General del Estado 2021 y proyección futura a 2031. Ministerio de hacienda y función pública. Gobierno de España. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/envejecimiento/Estudio2021.pdf>
- ▶ EU justice scoreboard 2022. European Commission. [https://commission.europa.eu/document/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7\\_en](https://commission.europa.eu/document/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7_en)
- ▶ Executive Board Concludes 2021 Article IV Consultation with Spain. IMF. Organización para la cooperación el Desarrollo Económico. <https://www.oecd.org/publications/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022-6e4b095d-en.htm>
- ▶ Experimentación en las políticas públicas. Fundación COTEC para la Innovación. <https://cotec.es/proyecto/experimentacion-en-las-politicas-publicas/5185b23c-6913-f3cd-29f9-e8c5b278a4db>
- ▶ Gobernanza. Gobierno de España. [https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/gobernanza-publica/PLAN\\_ESTRATEGICO\\_DGGP\\_2022\\_2024.pdf.pdf](https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/gobernanza-publica/PLAN_ESTRATEGICO_DGGP_2022_2024.pdf.pdf)
- ▶ Informe Anual 2022. (2023) Banco de España.
- ▶ Informe de Progreso 2022 de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030. Gobierno de España [https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/gobernanza-publica/PLAN\\_ESTRATEGICO\\_DGGP\\_2022\\_2024.pdf.pdf](https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/gobernanza-publica/PLAN_ESTRATEGICO_DGGP_2022_2024.pdf.pdf)
- ▶ Madrid Talento - Ayuntamiento de Madrid. <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Educacion-y-empleo/Empleo/Oposiciones/Madrid-Talento/Madrid-Talento/?vgnextfmt=default&vgnextoid=33a1ee7736161810VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=e6ef82106d081810VgnVCM2000001f4a900aRCRD>
- ▶ Memoria de los Tribunales Económico-Administrativos 2021: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Gobierno de España. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Impuestos%20TEAC.aspx>





- ▶ Mundial, B. (2019, octubre 29). Informe Doing Business 2020: mantener el ritmo de las reformas para mejorar el clima de negocios. World Bank; Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/24/doing-business-2020-sustaining-the-pace-of-reforms>
- ▶ Productividad y reformas estructurales, esa es la cuestión. (2021) Funcas. <https://www.funcas.es/articulos/productividad-y-reformas-estructurales-esa-es-la-cuestion/>
- ▶ Spring Package. Comisión Europea. [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester/european-semester-timeline/spring-package\\_es](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_es)
- ▶ The Digital Economy and Society Index (DESI). Shaping Europe's Digital Future. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>

## Propuestas

- ▶ Catalá, R., & Cortés, O. Administración 2030: Una visión transformadora. PwC.es. <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/observatorio-pwc-esade-administracion-2030.pdf>
- ▶ Componente 11 NGEU Gobierno de España. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente11.pdf>
- ▶ Componente 29 NGEU. Gobierno de España. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente29.pdf>
- ▶ Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España. IEE Madrid. <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE.-Revista-N.o-1-2022.-Por-una-mejora-de-la-eficiencia-del-gasto-publico-en-Espana.pdf>
- ▶ Proyecto de Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Congreso de los diputados. (S/f-l). Congreso.es. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-103-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-103-1.PDF)
- ▶ Jean Erik Lane, J.E (1997). Public sector reform: Rationale, Trends and Problems. Sage.
- ▶ Föster, S. & Sanandaji, N (2014). Renaissance for Reforms. Institute for economic affairs.
- ▶ Trece propuestas para reformar la Administración del Estado. INAP. <https://laadministraciondela.inap.es/noticia.asp?id=1512458>
- ▶ Twenty five years of Swedish Reforms. Reforminstitutet.Se. <https://www.reforminstitutet.se/en/twentyfive-years-of-swedish-reforms/>

Acerca de EY

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (company limited by guarantee) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en [ey.com](http://ey.com).  
© 2023 Ernst & Young S.L. Todos los derechos reservados.

[ey.com](http://ey.com)

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

