

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

INFORME DE LA OCDE SOBRE  
GOBERNANZA PÚBLICA EN ESPAÑA

Traducción\* de  
Jorge Tuñón Navarro



FIIAPP  
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



**INAP**

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

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

MADRID, 2014

Colección: ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL  
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

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

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

Traducción de: Spain, from administrative reform to continuous improvement. – Incluye referencias bibliográficas. – Anexo  
ISBN 978-84-7351-370-8. – NIPO 635-14-023-7

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

35(460).078.3

Primera edición: Septiembre, 2014

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

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

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

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

Originalmente publicado por la OCDE en inglés con el título:

Spain: from administrative reform to continuous improvement

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

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

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-370-8

NIPO: 635-14-023-7

Depósito Legal: M 21647-2014

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Ulzama

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

## PREFACIO

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

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

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

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

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

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

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

Sinceramente,



Ángel Gurría

## PRÓLOGO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Muchas gracias.

Soraya Sáenz de Santamaría

Vicepresidenta del Gobierno de España

## AGRADECIMIENTOS

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

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

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

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

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

- Canadá: Roger Scott-Douglas, secretario auxiliar sobre Prioridades y Planificación en el Consejo de Hacienda del Secretariado de Canadá.
- Dinamarca: Lars Frelle-Petersen, director general de la Agencia Danesa para la Digitalización, Ministerio de Hacienda.
- Francia: Charles-Henri Montin, consejero del Ministerio de Economía, Hacienda e Industria de Francia.

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

- Roger Scott-Douglas, secretario auxiliar sobre Prioridades y Planificación en el Consejo de Hacienda del Secretariado de Canadá.
- Paul Reid, director de Programas, Reforma y Cumplimiento del Servicio Público, Ministerio de Gasto Público y Reformas de Irlanda.
- Charles-Henri Montin, consejero del Ministerio de Economía, Hacienda e Industria de Francia.
- Sarah Fox, directora de Equipo, Comisión y Licitación del Gobierno Local, Ministerio de Comunidades y Gobierno Local, Reino Unido.
- Aleš Pecka, consejero, Ministerio de Industria y Comercio de la República Checa.
- Benjamin Zasche, Ministerio de Economía y Tecnología, Alemania.

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

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

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



## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>Acrónimos y abreviaturas</b> . . . . .	25
<b>Resumen ejecutivo</b> . . . . .	31
<b>Recomendaciones: creando un entorno para la mejora continua</b> . . . .	35
<b>Capítulo 1. El contexto del desarrollo del Estado en España.</b> . . . . .	49
La rápida transformación del Estado español . . . . .	49
El estado de gobernanza y la Administración pública . . . . .	56
Enfocándose en las instituciones: el énfasis en gobernanza dentro del paquete de reformas español . . . . .	82
Bibliografía . . . . .	85
<b>Capítulo 2. Simplificación administrativa y gobernanza multinivel</b> .	89
Estructura administrativa y reformas de simplificación . . . . .	89
Reformas de la gobernanza multinivel . . . . .	107
Bibliografía . . . . .	136
<b>Capítulo 3. La mejora regulatoria como instrumento para     incrementar la productividad española</b> . . . . .	139
Las iniciativas de la CORA concernientes a la Mejor Regulación y la Simplificación Administrativa. . . . .	141
Antecedentes y diagnóstico . . . . .	147
Oportunidades de mejora . . . . .	152
Bibliografía . . . . .	177
<b>Capítulo 4. Fortaleciendo el gobierno digital para una     Administración pública más estratégica en España</b> . . . . .	181
Gobierno digital en España . . . . .	183

El papel transversal de las TIC para el cumplimiento de la reforma de la administración pública . . . . .	186
Transformar la gestión de las TIC en un instrumento estratégico . . . . .	188
Fortaleciendo la coordinación multinivel . . . . .	193
Una administración más sencilla para el usuario: simplificando el acceso y mejorando la provisión de servicios . . . . .	195
Servicios compartidos: incrementando la racionalización y la consolidación . . . . .	206
Acciones recomendadas . . . . .	209
Bibliografía . . . . .	213
<b>Capítulo 5. Uso y movilización de recursos: el manejo de las finanzas públicas y la licitación pública en España . . . . .</b>	<b>215</b>
Gestión de las finanzas públicas . . . . .	215
Reformas sobre adquisición pública (licitación) en España . . . . .	247
Bibliografía . . . . .	272
<b>Capítulo 6. El desarrollo de un sistema de gestión de recursos humanos flexible y sostenible . . . . .</b>	<b>277</b>
El servicio público español de hoy . . . . .	278
Logrando los retos a corto plazo en recursos humanos del informe de la CORA: reducciones sostenibles de puestos de trabajo y reformas administrativas . . . . .	281
Insertando consideraciones de gestión de recursos humanos en las reformas administrativas . . . . .	285
Centrándose en el largo plazo: capacitación para gestionar el desempeño desde los altos cargos hacia abajo . . . . .	289
Conclusiones y recomendaciones . . . . .	311
Bibliografía . . . . .	313
<b>Capítulo 7. Fortaleciendo la transparencia y cimentando la confianza pública en el Gobierno en España . . . . .</b>	<b>315</b>
Transparencia en la reforma de la Administración pública española . . . . .	320
Transparencia en reformas complementarias . . . . .	323
Confianza, integridad y regeneración democrática . . . . .	336
Conclusiones y recomendaciones . . . . .	360
Bibliografía . . . . .	362
<b>Capítulo 8. La implementación de la reforma en gobernanza en España: desafíos y oportunidades . . . . .</b>	<b>365</b>
Fortaleciendo la rendición de cuentas y la evaluación de resultados . . . . .	366
Asegurar la consistencia del paquete de reformas . . . . .	383
El equilibrio entre eficiencia y eficacia . . . . .	389

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

<b>Anexo Tabla de referencias cruzadas: el informe de la CORA y el informe de la OCDE . . . . .</b>	<b>433</b>
---	------------

**Tablas**

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

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

## Figuras

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

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

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

## Cuadros

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

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

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

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



## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

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

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

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

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

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

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

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



## RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## RECOMENDACIONES: CREANDO UN ENTORNO PARA LA MEJORA CONTINUA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- El texto principal de este documento ha puesto en claro la necesidad de completar diferentes reformas temáticas con otras iniciativas que podrían fortalecer la gobernanza pública, incluyendo la habilidad estratégica del gobierno de convertirse en un factor positivo para superar los efectos de la crisis financiera.
- Un enfoque del conjunto de la administración para la reforma requiere mejorar la coordinación y la comunicación, rompiendo con la tendencia de las organizaciones burocráticas a la fragmentación y la falta de integración. La estrategia de implementación de la CORA está ganando influencia y obteniendo resultados a corto plazo, incluso en áreas que estaban, –antes del proceso de la Comisión–, en una situación de relativa paralización, ya que las iniciativas relacionadas con la evaluación del desempeño y la gestión estratégica de recursos humanos (GRH) desarrolladas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), han sido considerablemente revitalizadas. La rápida evolución de las medidas sobre GRH de la CORA para convertirse en una estrategia completa de GRH, resulta clave para el éxito del conjunto del proceso.
- La evaluación debe convertirse en un elemento fundamental para asegurar una reforma duradera. Las diferentes instituciones que realizan ejercicios de evaluación (por ejemplo, OPERA, AEVAL o AIRF) deben trabajar

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

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

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

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

## BENEFICIOS DE LA TRANSPARENCIA COMO INSTRUMENTO CLAVE DE LA REFORMA

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

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

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

## DESARROLLAR UNA AGENDA COMPLEMENTARIA EN REFORMA PRESUPUESTARIA

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

- Consolidar una elaboración del presupuesto desde arriba hacia abajo al hacer el marco de gasto más predecible y comunicarlo en una fase inicial del proceso presupuestario, estableciendo criterios para definir los techos de gasto sectoriales y desarrollar una autoridad que asigne recursos dentro de esos techos sectoriales.
- Fortalecer la credibilidad de los marcos financieros plurianuales (MFP) utilizándolos para anticipar las restricciones de espacio fiscal y tomar decisiones tempranas, integrar mejor los análisis de riesgo y completar los MFP a medio plazo con proyecciones fiscales a largo plazo.
- Asegurar un buen comienzo de AIRF como institución completamente transparente, con vínculos que trascienden la rama ejecutiva y un marco de evaluación para sus actividades. Dado que los informes de AIRF se desarrollan bajo el principio de «cumplir o explicar», debiera existir un registro de seguimiento de las respuestas proporcionadas a cada informe.
- Apoyar la generación de espacio fiscal dentro del proceso presupuestario estableciendo revisiones de gasto como entrada regular; desarrollando evaluaciones comparativas como práctica estándar; revisando y mejorando la evaluación y la auditoría del desempeño para incrementar su volumen, pertinencia y oportunidad; e incluyendo información sobre la documentación presupuestaria del desempeño de los programas del Gobierno.
- Desarrollar prácticas sólidas de elaboración del presupuesto a escala subnacional creando incentivos para que gobiernos regionales y locales cumplan con sus objetivos fiscales; compartir sistemas, metodologías y datos entre los gobiernos, fortalecer las redes de altos cargos en el área presupuestaria; y desarrollar una relación de trabajo con los órganos autónomos que apoyan la gestión financiera pública.

## DESARROLLAR DIÁLOGO, COOPERACIÓN Y COMPROMISO MULTINIVEL

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

## REALIZAR AJUSTES INSTITUCIONALES Y DE PROCESOS PARA OBTENER UNA RETROALIMENTACIÓN REGULAR

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

## POTENCIAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE REFORMAS

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

## INSTITUCIONALIZAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

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

## BIBLIOGRAFÍA

- G20 (2011), *G20 Anti-corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers*, [www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf](http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf)
- OCDE (2010a), *Making Reform Happen: Lessons from OCDE Countries*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086296-en>.
- (2010b), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>
- (2010c), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, C(2010)16, OECD, París, 18 de febrero, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%20250>.