

esade

RAMON LLULL UNIVERSITY

EsadeGov-Center
for Public
Governance



pwc

Administración 2030: Una visión transformadora

Propuestas para la próxima década

Autores

**Rafael Catalá
Oscar Cortés**

Administración 2030: Una visión transformadora

**Propuestas para
la próxima década**

Autores

**Rafael Catalá
Oscar Cortés**

Índice

Introducción	4
Resumen ejecutivo	7
1. El contexto: lo público ante un entorno complejo	11
2. La respuesta: la ineludible necesidad de transformar la Administración	18
3. El modelo: atributos para la Administración de la próxima década	21
4. Las propuestas: 20 medidas para transformar la Administración en la próxima década .	24
4.1. Administración íntegra y centrada en el ciudadano	24
4.2. Administración ágil y que gaste bien	31
4.3. Administración digital e inteligente.	39
4.4. Administración profesional y con talento	45
Referencias bibliográficas	52

Introducción

El sector público es parte fundamental de cualquier sociedad democrática. De él dependen servicios básicos muy apreciados por los ciudadanos como son la educación, la sanidad, los servicios sociales o los transportes. También es una pieza clave para garantizar derechos fundamentales como son la justicia, la seguridad o la libertad. Y no podemos olvidar que es un actor central en el impulso del desarrollo económico y la competitividad de los territorios, ambos necesarios para una mayor riqueza, progreso y bienestar de los ciudadanos que los forman. En definitiva, el sector público tiene una función social, política y económica consistente en generar un verdadero valor público que se acumule como patrimonio transformador de la sociedad.

En el caso de nuestro país, España, nos encontramos ante retos importantes en el objetivo de avanzar hacia una sociedad cohesionada y próspera durante la próxima década. Uno de ellos es disponer de una Administración pública de vanguardia que permita responder a los requerimientos planteados por la complejidad actual y prestar servicios con niveles de calidad homologables a los países más desarrollados de nuestro entorno.

En este momento que se vislumbra el inicio de esa nueva década, es conveniente una reflexión sobre cuáles serán los desafíos a los que tendrá que enfrentarse el sector público en los próximos años, con propuestas que atisben cuáles serán los atributos y rasgos más significativos que deberá incorporar la Administración pública y las líneas de actuación para alcanzarlos.

La Fundación PwC y la Fundación ESADE han puesto en marcha el Observatorio para la Transformación del Sector Público, iniciativa para impulsar el cambio de las administraciones, en la que se inscribe el Programa Ejecutivo en Gobernanza del Sector Público.

A través de acciones relacionadas con la formación, la investigación y la generación de debates abiertos que se desarrollarán en el Observatorio para la Transformación del Sector Público, la Fundación PwC y ESADE quieren contribuir a una verdadera modernización de las instituciones y a mejorar la colaboración entre el sector público y el privado. En este marco, es especialmente relevante la formación de líderes que desde las propias administraciones lideren un cambio que ya está en marcha y que, sin duda, redundará en beneficio del conjunto de la sociedad.

Este informe, aunque ha sido elaborado por Rafael Catalá y Óscar Cortés, directores de Investigación del Observatorio, recoge las principales ideas que se plantearon en un encuentro de expertos celebrado el pasado 25 de junio de 2019 en Madrid bajo el título **“La Administración 2030: una visión transformadora”**.



Un borrador previo al documento definitivo fue remitido antes de su publicación a los expertos que participaron en el debate. No obstante, esto no significa que los miembros del grupo tengan que identificarse con la literalidad del documento final, ni con sus propuestas o valoraciones.

Desde el Observatorio para la Transformación del Sector Público ESADE-PwC queremos agradecer las aportaciones de los participantes en la sesión de trabajo, su tiempo y su interés a la hora de participar en esta iniciativa.

Directores del informe

- **Rafael Catalá**, director de Investigación del Observatorio para la Transformación del Sector Público ESADE-PwC

Licenciado en Derecho y funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha sido ministro de Justicia entre 2014 y 2018, secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda entre 2011 y 2014, secretario de Estado de Justicia, subsecretario de Hacienda y director general en diversos Ministerios.

- **Oscar Cortés**, director de Investigación del Observatorio para la Transformación del Sector Público ESADE-PwC

Doctor en Derecho e Ingeniero Industrial. Actualmente coordinador de Comunicación Digital del Ayuntamiento de Madrid. Ha sido asesor del ministro de Justicia en Innovación y Transformación Digital entre 2014 y 2018, ha ocupado diversas posiciones en la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos y es profesor habitual en diversos programas relacionados con el sector público.

Expertos que han colaborado en este informe

- **Manuel Arenilla**, catedrático de Ciencia Política Universidad Rey Juan Carlos
- **Concepción Campos**, secretaria del Ayuntamiento de Vigo
- **Dolores Carrión**, subsecretaria de Administraciones Públicas 2004-2007
- **Eloy Cuéllar**, gerente de la ciudad de Madrid 2017-2019
- **Elena Collado**, secretaria de Estado de Función Pública 2016-2018

Otros participantes ESADE-PwC

- **Isabel Linares**, directora del Observatorio para la Transformación del Sector Público ESADE-PwC
- **Juan Luis Manfredi**, director académico del Observatorio para la Transformación del Sector Público ESADE-PwC
- **Ignacio García**, senior manager PwC



Resumen ejecutivo

El sector público se enfrenta a retos extraordinarios en los próximos años como consecuencia de un entorno extraordinariamente complejo. Crece la incertidumbre y los riesgos de todo tipo (económicos, medioambientales, geopolíticos, sociales, tecnológicos). El universo de actores cada vez es más fragmentado. La sociedad envejece, es más exigente y está más polarizada. La desigualdad avanza a la par que el descrédito y la confianza en las instituciones. La fisonomía del territorio se ve alterada. Y la digitalización es el tsunami que está detrás de gran parte de estos fenómenos.

La necesidad de acortar la distancia entre un entorno que cambia a ritmo vertiginoso con un sector público construido bajo premisas de estabilidad, la importancia de la Administración para la economía y el empleo de un país o su relevancia social son razones más que suficientes como para pensar que, ahora más que nunca, el desafío que supone transformar la Administración es algo ineludible.

¿Cómo tendría que ser la Administración en 2030?

La Administración pública debe redefinir su misión para dar respuesta a unas demandas sociales que van por delante en la próxima década. Tendrá que ponerse al servicio de la sociedad, y no estar la sociedad a su servicio. Deberá centrarse en lo básico, servicios que garanticen derechos y que difícilmente el mercado pueda ofrecer. Deberá proporcionar estabilidad, seguridad y continuidad en situaciones de incertidumbre. Tendrá que reconvertir el músculo actual en más inteligencia. Deberá ser sostenible y facilitar el desarrollo económico y social. Habrá de ir por delante e incorporar una serie de atributos como proactividad, flexibilidad, inteligencia, humildad, amabilidad, responsabilidad, sostenibilidad, sencillez, diversidad o accesibilidad.

En definitiva, la Administración de 2030 tendrá que ser íntegra y centrada en el ciudadano. Con una burocracia más líquida que la haga ágil en sus respuestas. Digital, profesional y con talento. A un coste razonable y continuamente evaluado.

Integridad y apertura como premisas para recuperar la confianza

Las políticas de gobierno abierto han tenido gran predicamento en el discurso de la reforma del sector público en los últimos años. Pero el discurso no ha llegado a convertirse en una acción eficaz. La transparencia se ha burocratizado y llenado de trabas, en la cultura administrativa no ha llegado a calar la idea de

apertura, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nació cojo, la rendición de cuentas no ha avanzado. Proponemos pasar de una transparencia de manual a una transparencia real que potencie la escucha, la receptividad, un lenguaje claro, la multicanalidad y la ventanilla única. Es imprescindible un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno realmente independiente, bien dotado y con instrumentos coercitivos que hagan efectivas sus resoluciones. Se propone invertir en un amplio programa de capacitación para que los empleados públicos interioricen los principios de gobierno abierto y establecer incentivos para el uso de los datos abiertos por el sector privado.

La Administración debe funcionar como antídoto frente a la corrupción. Pero para combatirla la solución no puede estar en el apretón burocrático que conduzca a una Administración más farragosa, centralizada y trufada de controles de dudosa eficacia. La implantación de una infraestructura de integridad pública, similar a la de otros países de la OCDE, coordinada entre todas las Administraciones es la base de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y por la Integridad en el Sector Público que se propone para fortalecer al sector público frente a las prácticas corruptas.

Menos burocracia, más agilidad y gasto público de calidad

Los ciudadanos demandan servicios públicos eficaces y eficientes que den respuesta a sus necesidades en tiempo, forma y coste razonables. Y frente a esto, las Administraciones públicas llevan ancladas desde hace décadas en un patrón de funcionamiento que en poco o nada se ha adaptado a los nuevos tiempos. Disfunciones burocráticas como autosuficiencia, rutina del procedimiento, temor al error, opacidad, micropoderes o desconfianza en el *administrado*, están en el origen de la lentitud y trabas administrativas que sufren empresas y particulares. La pirámide administrativa está llena de rigideces, chiringuitos de poder y barreras a la cooperación. La regulación es abundante pero esto no garantiza que sea buena y eficaz.

Se propone abordar un proceso de deconstrucción burocrática mediante una Estrategia para la Simplificación y Dinamización Administrativa que replantee trámites, elimine redundancias, prohíba pedir datos sin valor o que ya estén en poder de la Administración y elimine controles innecesarios. Igualmente se considera necesario retomar la *agencialización* junto a una estructura de servicios comunes potente y promover la innovación como herramienta fundamental para el cambio desde dentro de las Administraciones, un proceso de innovación sustentado en metodologías, cambio cultural, gobernanza y un plan de acción.

El control del gasto público es un aspecto clave al analizar el futuro de la Administración. Mantener el modelo actual de bienestar nos llevará irremediablemente a un sector público más caro. Para contenerlo será preciso profundizar en la evaluación de la calidad del gasto a través de una mayor independencia de los organismos de control externo, extender la transparencia y los incentivos en la ejecución y profesionalizar la compra pública apostando por un procedimiento plenamente digital y una Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública plenamente operativa.

Digitalización y envejecimiento: palancas para la reconversión del sector público

La revolución digital también llega al sector público. Desde hace años se viene trabajando en una Administración dotada de tecnología en el funcionamiento de servicios y procedimientos. Un proceso de digitalización que no ha concluido y presenta importantes carencias en cuanto a usabilidad, fragmentación de las soluciones, *reinos de taifas* digitales y la falta de análisis coste / beneficio.

Avanzar en la digitalización del sector público es estratégico de cara a los próximos años, poniendo foco en una Administración digital que sea usable, segura y multicanal. La ventanilla única digital es un proyecto fundamental para garantizar que el usuario pueda acceder a los servicios digitales de forma sencilla, sin importar territorio o competencias, un desafío ha de afrontarse desde la colaboración leal entre Administraciones reforzando los mecanismos de gobernanza estratégica de IT a través de una Agencia Estatal de Servicios Digitales.

La digitalización masiva nos dibuja un escenario en el que el dato es un auténtico activo estratégico cuya gestión plantea la necesidad de Oficinas del Dato Público profesionalizadas y permite la proliferación de las llamadas tecnologías disruptivas, transformadoras o exponenciales como la inteligencia artificial, cuyo potencial e impacto requieren de una estrategia propia. Proponemos un impulso decidido a la robotización, tanto en el procedimiento como en la atención ciudadana, que elimine tareas fácilmente automatizables, simplifique procesos y todo ello preservando las garantías.

La digitalización junto al envejecimiento de las plantillas públicas constituyen una tormenta perfecta que, bien aprovechada, posibilitará la reconversión del empleo público y permitirá que la Administración disponga de un capital humano capacitado y coherente con la sociedad a la que representa. Gracias a estos dos factores es posible abordar un *ERE natural* que permita redimensionar las estructuras, invertir la pirámide administrativa –amortizando los muy abundantes puestos de baja cualificación y creando nuevos puestos para las nuevas necesidades–, refrescar el talento, reubicar recursos, inocular una nueva cultura o promover la paridad en puestos directivos.

La Administración en la batalla por el talento

Atender las necesidades de una sociedad compleja como la que enfrentan los poderes públicos requerirá un empleo público capaz. Los perfiles actuales se definieron en el siglo pasado. Politización y funcionarización impiden ambas la existencia de una auténtica función directiva profesional.

La captación y retención de talento tienen incidencia directa en el desempeño del sector público y actuar en esta dirección será clave en los próximos años. La Administración no tendrá fácil competir por el talento si no cambia su modelo de selección, carrera, o retribución. Una de las cuestiones a abordar será profesionalizar la función directiva. Profesionalizar para dotar de una estabilidad sujeta a criterios de mérito y capacidad. Pero profesionalizar no implica funcionarizar. Consideramos que el modelo directivo debe ser abierto para permitir que el talento entre y salga de manera natural de la Administración.

Selección y carrera han de basarse en criterios de mérito y flexibilidad. Sustituir la oposición exclusivamente memorística por un proceso selectivo que valore, aparte de conocimiento, trayectoria, competencias o idoneidad para el puesto; promover un desarrollo profesional que vincule el perfil a la necesidades, vaya ligado a la evaluación por desempeño e incluya itinerarios horizontales y oblicuos; abordar planes de recualificación (*reskilling* y *upskilling*) o apostar con valentía por un plan de adecuación de retribuciones competitivo y flexible para los puestos superiores son algunas de las propuestas que formulamos en este trabajo.

1. El contexto: lo público ante un entorno complejo

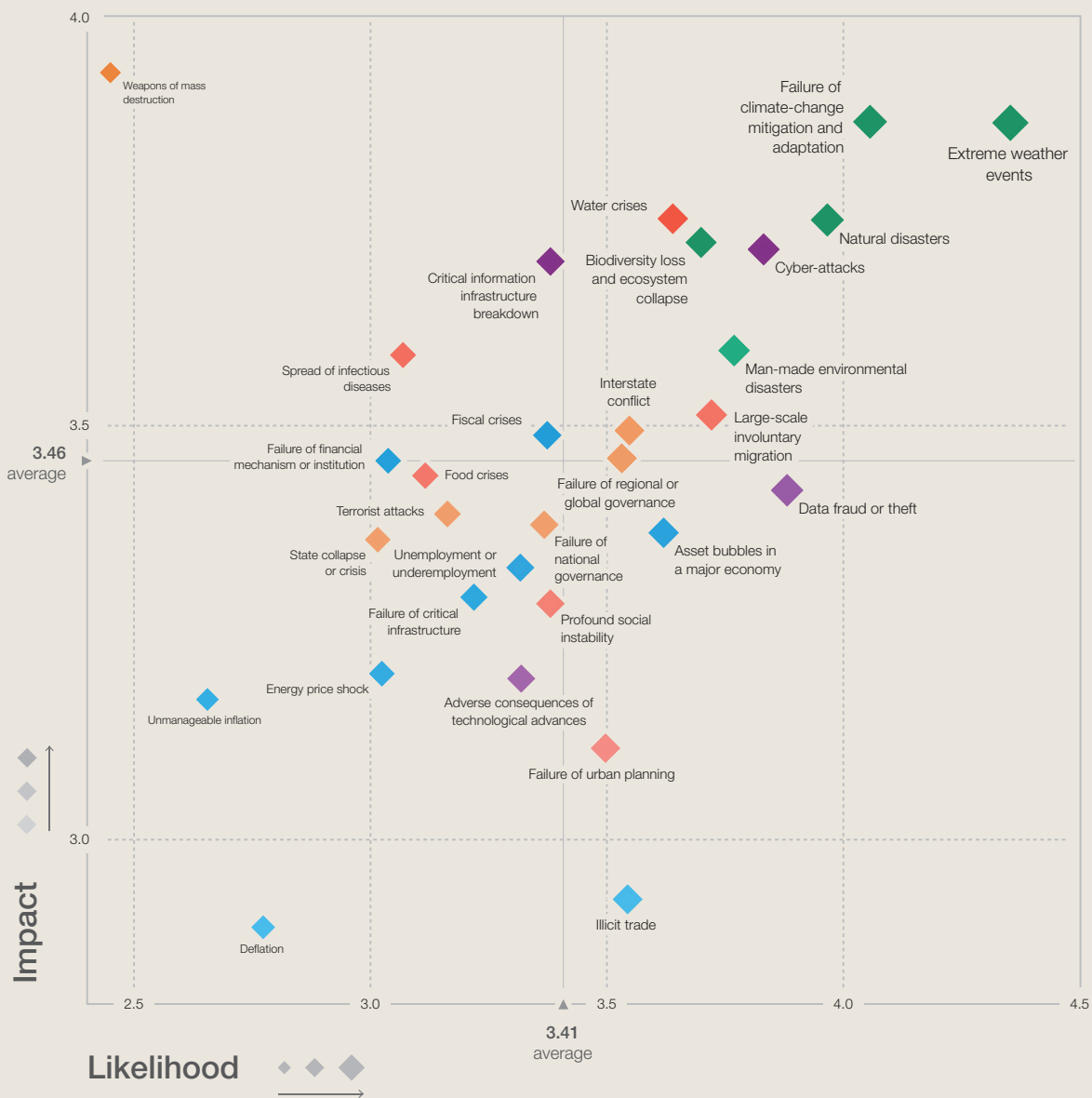
Decía el catedrático Joan Prats que la “Administración ha de seguir a la sociedad como la sombra al cuerpo”. Según esto parece lógico que en el trayecto que a través de este informe vamos a recorrer para indagar sobre cómo ha de configurarse la Administración pública en la próxima década, la primera parada tenga que ver con los rasgos característicos de la sociedad para cuyo progreso dicha Administración trabaja y, a partir de ahí, intentar avanzar una batería de propuestas útiles sobre su reforma.

1.1. La Administración ante el océano de las incertidumbres

El entorno actual puede resumirse en lo que algunos autores han llegado a denominar entornos *VUCA*, acrónimo en inglés de los calificativos volátil, incierto, complejo y ambiguo. Sintetizando en una palabra, incertidumbre.

La incertidumbre se traduce en que la única certeza es la falta de certezas proliferando un buen número de riesgos de diversa naturaleza que el Foro Económico Mundial sintetiza en cinco tipologías:

- Riesgos económicos: crisis fiscales, burbujas financieras, fallos sistémicos en los mecanismos de gobernanza, comercio ilícito, desempleo, etc.
- Riesgos medioambientales: desastres naturales, impactos del calentamiento global, daños provocados por el ser humano, desertización, crisis hídricas, etc.
- Riesgos geopolíticos: ataques terroristas, Estados fallidos, conflictos de intereses, proliferación de armas de destrucción masiva, etc.
- Riesgos sociales: crisis alimentarias, movimientos migratorios forzosos, expansión enfermedades contagiosas, etc.
- Riesgos tecnológicos: ciberterrorismo, quiebras en sistemas críticos, ciberfraudes, robos de datos, etc.

Cuadro 1. Mapa de riesgos globales 2019

Fuente: Foro Económico Mundial, 2019

1.2. La atomización en el universo de actores de la cosa pública

La incertidumbre se agrava por la atomización de los grupos de interés que diluyen y hacen más complejo el cauce de relación entre las instituciones y los interlocutores representativos en un determinado problema público.

Si hasta hace bien poco los actores eran pocos, previsibles, fácilmente identificables y con fuerza representativa, hoy el universo tiende a fragmentarse, apareciendo coaliciones de intereses volubles, difíciles de anticipar y gestionar. El monopolio del conocimiento de la realidad social, que antes radicaba en los grandes cuerpos de la Administración, hoy está difuminado en un *collage* de intereses diversos.

Políticamente esta fragmentación de la que hablamos puede visualizarse con mayor facilidad: hemos pasado de un bipartidismo con dos fuerzas estables que han venido alternándose en el gobierno a una multiplicación de opciones políticas con representación institucional que alumbran un panorama más incierto, inestable y que impone gobiernos en minoría o coaliciones hasta ahora inéditas en el panorama político español.

Esta realidad de *poder diluido* obliga a una nueva cultura de entendimiento político y colaboración institucional a la que no estamos acostumbrados y es causa de bloqueo, inestabilidad y dificultades para desarrollar políticas transformadoras de amplio calado como las que nos ocupan en este informe.

Cuadro 2. La fragmentación política en España



Fuente: Elaboración propia sobre la base de resultados electorales de 2011 y 2019

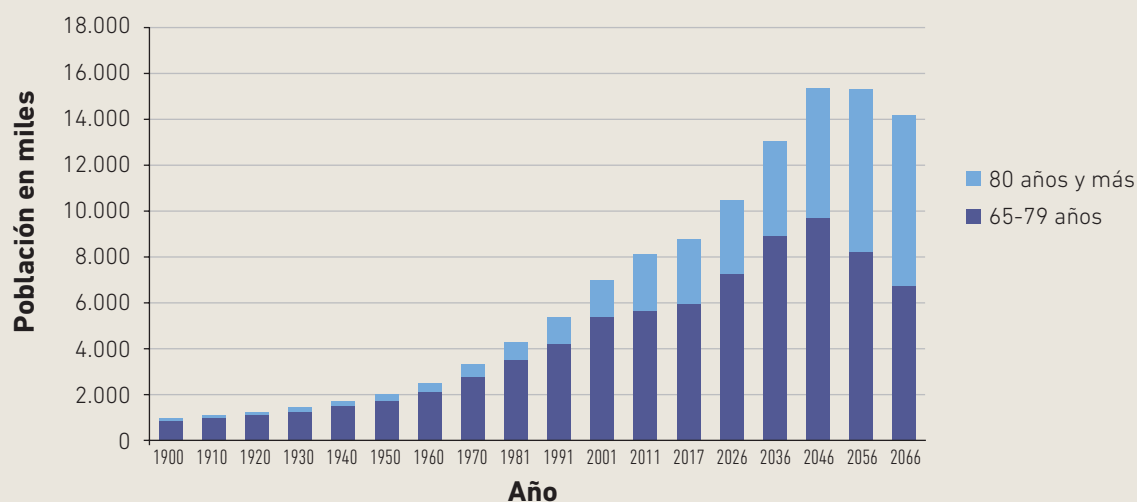
1.3. El envejecimiento progresivo de la sociedad española

España es un país cuyos ciudadanos gozan de buena salud, gracias en gran medida a uno de los mejores sistemas sanitarios del mundo, muy equitativo y con acceso universal. Esta buena noticia, que según todas las previsiones llevará a nuestro país a encabezar los *rankings* mundiales de esperanza de vida en las próximas décadas, contrasta con una baja tasa de natalidad y trae como resultado el progresivo envejecimiento de la población. Si hoy en España un 20% es mayor de 65 años, para el año 2036 será aproximadamente un 27,6% y en el año 2066 habrá más de 14 millones de personas mayores, casi un 35% del total.

Estas cifras ponen de manifiesto las enormes tensiones que en los próximos años pueden producirse en los servicios públicos clave para el bienestar, como son la sanidad, la dependencia o los sistemas de previsión social, llegando incluso al riesgo de colapso o no poder responder a las necesidades de los

ciudadanos de no abordarse reformas que los hagan sostenibles o políticas que impulsen una mayor proporción de población activa en nuestro país.

Cuadro 3. El envejecimiento en España



Fuente: CSIC, 2018

Además existe una relación importante entre demografía y crecimiento económico: una población envejecida tira menos del consumo y ofrece una menor productividad del factor trabajo por lo que son sociedades cuyo desarrollo económico tiende a ralentizarse. Todo ello tiene impacto en una menor recaudación fiscal a lo que se une un mayor envejecimiento en áreas rurales, agravado por el problema de despoblación y la pérdida de pulso vital en importantes áreas del territorio.

1.4. La creciente exigencia respecto a los servicios públicos

Sin lugar a dudas nos encontramos ante la sociedad más informada y más formada que ha existido jamás, lo que hace que los ciudadanos sean más exigentes respecto a unos servicios públicos que quieren que funcionen, independientemente de cuál sea la Administración competente de prestarlos.

Agilidad, flexibilidad, sencillez y buen trato son algunas de las demandas más habituales de unos ciudadanos que piden a los servicios públicos atributos similares a los que encuentran cuando acceden a productos o servicios prestados por el sector privado.

Esta exigencia, junto a una demanda y una complejidad que crecen sin parar, aliñadas con la necesidad de que exista una disciplina y contención presupuestaria que prevenga de futuras crisis como las que hemos vivido recientemente, plantean hoy fuertes tensiones en el catálogo de servicios que sin lugar a dudas se agravarán en la próxima década.

1.5. La desigual distribución de la riqueza y el empleo

España afronta los próximos años con impulso económico renovado y un crecimiento envidiado por muchos de nuestros socios europeos. Este dinamismo favorece la salida de la crisis y ofrece oportunidades para mitigar una desigualdad y precariedad que han crecido en nuestro país en los últimos años y reclaman atención desde las políticas públicas.

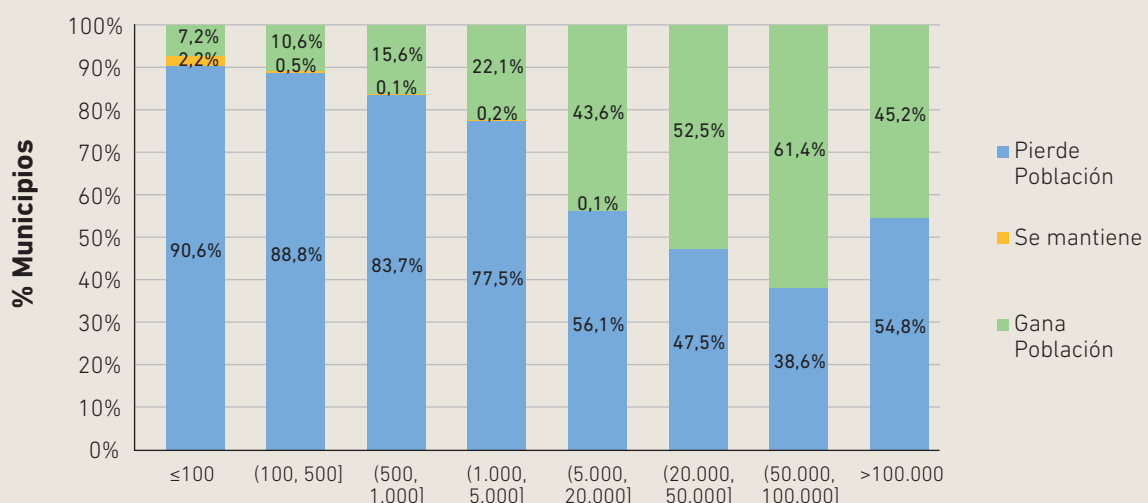
El empleo cambiará sustancialmente en los próximos años: la automatización amenaza a los puestos de trabajo de menor valor pero ofrece nuevas oportunidades. Según el Foro Económico Mundial, casi el 50% de las compañías esperan que la automatización conduzca a algún tipo de reducción de empleo de aquí a 2022 aunque un 38% confía en la creación de nuevos empleos. Y la tecnología da lugar a nuevos modelos de negocio dentro del llamado *capitalismo de las plataformas*, que a su vez cuestionan el modelo tradicional relaciones laborales.

Un cambio que requerirá esfuerzos en educación y capacitación para adaptar los perfiles profesionales a los requerimientos que se plantean.

1.6. La fisonomía urbana del territorio

La migración de las áreas rurales a las ciudades es una realidad que se agravará en los próximos años e incidirá en las políticas públicas. La configuración de *megaciudades* y la despoblación de una parte importante del territorio dibujan una realidad dual a la que lo público deberá responder de forma diferente.

Cuadro 4. Tasas de variación de población 2011-2018 por tamaño de municipio



Fuente: Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico

Las ciudades empiezan a configurarse como grandes motores económicos. Habida cuenta de que para 2030 un 60% de la población mundial habitará en ellas, dotarlas de mayor inteligencia y sostenibilidad será una preocupación de sus dirigentes. Urbanismo, tecnología, educación, transferencia de conocimiento y seguridad son políticas clave para dotarlas de una calidad de vida que las haga atractivas para captar inversiones y talento, vitales para el desarrollo económico y por las que habrán de competir.

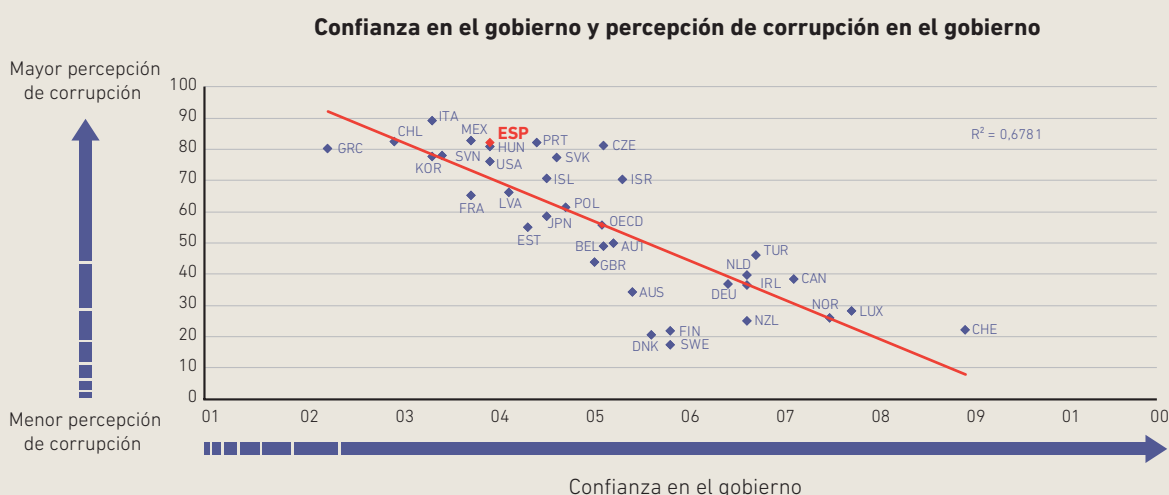
1.7. El descrédito y la desconfianza en las instituciones

La brecha entre las instituciones y la sociedad se viene ensanchando desde hace algunos años y crece sin distinguir lo político de lo administrativo, lo gubernativo de lo legislativo y de lo judicial o lo estatal de lo territorial y lo local.

La crisis ha dejado cicatrices profundas en una ciudadanía a menudo insatisfecha con soluciones ofrecidas. En 2016, la confianza media de los países de la OCDE en sus gobiernos era aún tres puntos menor que antes de la crisis – el 42% en 2016 versus el 45% en 2007.

Los escándalos de corrupción han dañado seriamente el prestigio y la legitimidad del servicio público como demuestra el Barómetro del CIS de mayo de 2019 que apunta a los políticos, los partidos y la política como segundo problema que más preocupa a los españoles. Un porcentaje muy alto de ciudadanos –el 95%– percibe que existe corrupción y muy pocos –el 8%– la aceptan, frente a la media de la Unión Europea en que la aceptación es mayor –el 18%– aunque la percepción de que exista es menor, el 78%.

Cuadro 5. Corrupción y confianza en el gobierno



Fuente: OCDE, 2017.

La vida pública se ha judicializado en exceso lo que ha mermado el impulso y la flexibilidad en la gestión. La *posverdad* y el llamado *dividendo del mentiroso* – la mentira está tan generalizada que cuando alguien dice la verdad nadie le cree – se han extendido entre la opinión pública sobremanera.

La sociedad exige importantes dosis de regeneración y rendición de cuentas sobre cómo se manejan los asuntos públicos y aparece una sociedad civil cada vez más activa que reivindica con más claridad su derecho a saber.

1.8. El tsunami de la digitalización

Quedan pocas dudas en estos momentos de que la tecnología está detrás de la mayor parte de los factores indicados anteriormente.

Los ciudadanos están más informados que nunca gracias a la conectividad que hoy ofrece una tecnología capaz de incidir en la distribución de la riqueza, el ejercicio del poder o los patrones culturales.

El vertiginoso desarrollo tecnológico incide en la percepción de los asuntos públicos y pone en manos de los ciudadanos instrumentos para que puedan saber y participar en los mismos.

Un importante número de riesgos tienen origen en lo digital así como la aparición de *micro poderes* que conviviendo con las estructuras de poder tradicional dan lugar a la atomización de los actores.

En un futuro no muy lejano muchas decisiones se tomarán en base a grandes datos y un mayor número de procesos serán automatizados, liberando a los seres humanos de tareas de repetitivas, penosas y de poco valor.

Se abre paso el escenario *posdigital*, aquel en que lo digital se entiende no como una cuestión exclusivamente tecnológica sino como una cuestión humana, que ha de leerse desde un ángulo político, social, filosófico, jurídico o antropológico. Derechos, instituciones y garantías en este contexto serán cuestiones todas ellas que habrán de estar presentes en la agenda pública ante un ordenamiento democrático como el actual que no es el adecuado para la nueva sociedad que se vislumbra.

8 factores a los que el sector público habrá de enfrentarse en la próxima década

1. El océano de las incertidumbres.
2. La atomización de la cosa pública.
3. El envejecimiento progresivo de la sociedad.
4. La creciente exigencia respecto a los servicios públicos.
5. La desigual distribución de la riqueza y el empleo.
6. La fisonomía urbana del territorio
7. El descrédito y la desconfianza en las instituciones
8. El tsunami de la digitalización.

2. La respuesta: la ineludible necesidad de transformar la Administración

El contexto es complejo, con un buen número de factores que irremediablemente van a incidir en el funcionamiento de lo público en los próximos años. A pesar de que en el día a día la Administración funciona y tiene una buena aceptación por los ciudadanos –se pagan las pensiones, los transportes llegan a la hora y los hospitales atienden enfermos– el precio de mirar hacia otro lado y no hacer reformas de calado puede ser demasiado alto.

El sector público es un elemento capital para cualquier sociedad democrática avanzada. Desde un punto de vista económico representa una parte muy importante en la economía y el empleo de un país, superior a la de muchos sectores, empresas o entidades no gubernamentales. Una importancia que cualitativamente puede determinarse por el volumen económico que maneja y el empleo que representa. Según datos de la OCDE, España está en la media de países desarrollados si utilizamos de referencia indicadores como el porcentaje de ingresos o gasto público respecto al PIB y el porcentaje que el empleo público respecto del total.

Cuadro 6. Indicadores de importancia económica y social del sector público.

	España	OCDE
Gasto público (% respecto al PIB)	42,4%	40,9%
Ingresos públicos (% respecto al PIB)	37,9%	38,1%
Empleo público (% respecto al total)	15,7%	18,1%

Fuente : OCDE, 2017.

En términos de relevancia social podemos fijarnos en la percepción de los ciudadanos respecto a los servicios públicos:

- En uno de sus últimos informes antes de ser suprimida la Agencia Estatal para la Evaluación y Calidad (AEVAL) ponía de manifiesto cómo un 43% de los ciudadanos entrevistados valoraban como muy importantes estos servicios, y la mitad de ellos estaban poco o nada satisfechos con su funcionamiento.
- España, junto a Corea del Sur, Japón, Chile e Italia, forma el *top 5* de países en que los ciudadanos creen que los gobiernos deberían asumir más responsabilidades.

- Se da por tanto la paradoja de que a pesar de la desconfianza respecto a la clase dirigente hay un destacado sentimiento social de que los servicios públicos son importantes y una reivindicación de que han de funcionar mejor.

Además de las razones económicas y sociales se une la necesidad de acortar la distancia entre un entorno que cambia a un ritmo vertiginoso con una Administración que se construyó bajo la premisa de condiciones de contexto más estables y previsibles.

Desde lo público no es posible dar la espalda o ignorar esta realidad entendiendo que la Administración ha de ser una herramienta útil para las necesidades e inquietudes de ciudadanos y empresas, y no un lastre para el progreso y el bienestar.

- Los ciudadanos piden ser escuchados, recibir una respuesta en forma de servicios sencillos y ágiles, a un coste razonable, con limpieza en la vida pública y el manejo de los asuntos que son de todos.
- Las empresas piden regulaciones claras, simples y previsibles, estabilidad política y jurídica, políticas que faciliten la actividad económica, fiscalidad que les permita ser competitivas y una apuesta de futuro en cuestiones clave como la educación o infraestructuras que inciden en su cuenta de resultados.

Las sociedades capaces de adaptarse a esta complejidad dependen en gran manera de que sus gobiernos puedan articular respuestas. No se trata tan sólo de elaborar leyes o procedimientos, sino de poner encima de la mesa auténticas políticas que apuesten por una transformación del sector público para dotarle de la fortaleza suficiente para mejorar la calidad de nuestra democracia y el funcionamiento de los servicios, impulsar la economía, reducir la desigualdad o promover la diversidad.

- Políticas que nos han de llevar a una Administración pública avanzada y útil para ciudadanos y empresas.
- Políticas que son cosa de todos, porque a todos nos afectan. Que estimulen al sector público y al sector privado a trabajar juntos, sumar esfuerzos y lograr sinergias.
- Políticas que se han de afrontar sin demora porque ha llegado el momento de tomar decisiones que eviten problemas mayores en el futuro.
- Políticas que se han de abordar desde una visión de consenso y a largo plazo.
- Políticas que demandan un fuerte liderazgo capaz de movilizar esfuerzos y coordinar respuestas.

¿Por qué es necesaria una transformación de la Administración?

1. Porque lo público importa y no nos podemos permitir un funcionamiento inadecuado.
2. Porque el escenario ha cambiado y en el siglo XXI no encajan modelos de otras épocas.
3. Porque si seguimos como hasta ahora, las cuentas no salen.
4. Porque en tiempos complejos, se recurre más al Estado.
5. Porque en un mundo global, el Estado es observado más allá de nuestras fronteras.
6. Porque los ciudadanos han cambiado y, con ellos, los servicios que demandan.
7. Porque los ciudadanos exigen transparencia y quieren saber a qué se dedican los recursos públicos.
8. Porque los ciudadanos exigen participar activamente en la vida pública y no se conforman con votar cada cuatro años.
9. Porque la nueva realidad exige que el sector público y el privado tengan una agenda compartida.
10. Porque la salud de las Administraciones afecta a todos y nos jugamos mucho como país.

Fuente: PwC, 2012

3. El modelo: atributos para la Administración de la próxima década

En el ámbito de la reforma de la Administración se han ido sucediendo lo que Thomas Kuhn denominó *paradigmas*: nueva gestión pública, gobernanza relacional, gobierno abierto, etc. Planteamientos bien armados sobre el discurso y la doctrina pero que apenas han calado, sobre los que podríamos decir que estamos de vuelta sin tan siquiera haber ido ya que, aunque se han sucedido en lo conceptual, apenas han variado ligeramente lo que es el modelo troncal de burocracia pública que lleva años caracterizando nuestras instituciones.

Con estos antecedentes y si aplicamos a la Administración el *efecto Lindy* –según el cual las probabilidades de que una tecnología continúe serán tanto mayores cuanto más tiempo haya permanecido activa– es razonable pensar que la inercia natural sobre el devenir de una Administración pública que ha cambiado poco en las últimas décadas sea de continuidad para las siguientes. O incluso de regresión a modo de *revival* burocrático como reacción *antifrágil* a la incertidumbre que diría Nassim Taleb. Como muestra, el refuerzo del control burocrático centralizado que se ha instalado desde la última crisis.

A pesar de lo anterior, en este informe defendemos que uno de los retos a los que se enfrenta la Administración a largo plazo es el de repensar y definir su misión para dar respuesta a unas demandas sociales que van por delante.

Para lograrlo,

- ▣ **La Administración deberá estar siempre al servicio de la sociedad** y no la sociedad a su servicio, centrada en su fin esencial de ser un medio para conseguir transformar la realidad en pos del bienestar de las personas.
- ▣ **La Administración deberá enfocarse a lo básico**, a servicios que garanticen derechos que hay que preservar y que difícilmente el mercado puede ofrecer en mejores condiciones. Lo importante es el qué, no tanto el cómo que podrá variar para garantizar una prestación eficaz y eficiente en línea con las necesidades de los ciudadanos.
- ▣ **La Administración deberá proporcionar seguridad, estabilidad y continuidad**, garantizando derechos en situaciones de incertidumbre.
- ▣ **La Administración deberá dinamizar, promover y liderar** a un conjunto cada vez más amplio y heterogéneo de actores para colaborar con todos ellos en la búsqueda de soluciones sostenibles e innovadoras a problemas emergentes.

- ▷ **La Administración deberá recuperar la legitimidad y su prestigio** de cara a la sociedad mejorando su reputación para proyectar un mejor posicionamiento del territorio al que representa y atraer talento.
- ▷ **La Administración deberá ser sostenible**, racionalizando su cartera de servicios para cumplir las expectativas de los ciudadanos a un coste razonable.
- ▷ **La Administración deberá generar confianza**, y construir bajo esta premisa la relación con los ciudadanos simplificando y haciendo más cercana su actuación.
- ▷ **La Administración deberá facilitar el desarrollo económico y social**, regulando inteligentemente – para garantizar la equidad y la justicia sin cercenar la libertad y la iniciativa de los actores privados y la sociedad civil – y promoviendo reformas y cambios estructurales que son necesarios para avanzar en el cambio del modelo productivo.

Tres ámbitos donde el rol del sector público será clave en la próxima década

La revolución digital y sus impactos sobre la democracia y el individuo: el progreso tecnológico pondrá a prueba la capacidad del sector público para preservar la libertad y dignidad del ser humano, regulando con sentido derechos fundamentales que cambian con la digitalización, delimitando el concepto de propiedad de los datos, promoviendo una ética de las máquinas, y en definitiva permitiendo que la humanidad lleve las riendas de la revolución digital.

El desarrollo económico y social de los territorios: será relevante el éxito con el que el sector público afronte la atracción de inversiones y la adecuada redistribución de la riqueza que éstas proporcionen, favoreciendo la existencia de infraestructuras, ecosistemas de innovación y marcos de educación y empleo que permitan un tejido empresarial competitivo.

La transición hacia un modelo de desarrollo sostenible: el sector público tendrá un rol muy destacado impulsando las reformas necesarias que permitan conjugar el crecimiento económico con el adecuado uso de los recursos y la menor erosión del medio ambiente. Cambios en los patrones de consumo, la movilidad, el desarrollo urbano o el equilibrio campo-ciudad serán ámbitos donde el sector público habrá de adquirir un protagonismo renovado.

Todo ello va a requerir que en la Administración se acentúen una serie de atributos que han de convivir con los atributos básicos asociados a los principios de legalidad e independencia, pilares del Estado de derecho, democrático y social.

La Administración de la próxima década deberá ser:

1. **Proactiva**, buscando anticiparse a los problemas como forma más eficaz para encontrar soluciones.
2. **Flexible**, ofreciendo servicios que puedan adaptarse a las necesidades y logrando un equilibrio entre el cúmulo de intereses diversos que acechan los complejos asuntos que ha de manejar.

3. **Inteligente**, utilizando la escucha, el análisis de datos y el talento de sus empleados como activos clave para plantear decisiones eficaces.
4. **Humilde**, reconociendo su incapacidad para disponer de todo el conocimiento y las capacidades para abordar muchos de los problemas a los que se ha de enfrentar.
5. **Amable**, moderando el lenguaje y las formas en la atención a los ciudadanos de manera que les pueda resultar más comprensible, cercana y atractiva.
6. **Responsable**, orientando su actividad a asegurar la calidad y generar impactos que se consoliden como patrimonio social, rindiendo cuentas sobre todo ello.
7. **Sostenible**, logrando una adecuada administración de sus recursos y un quehacer responsable con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.
8. **Fácil**, simplificando sus procesos y aligerando cargas innecesarias para ciudadanos y empresas, funcionando de manera eficaz sin que se perciba negativamente su existencia.
9. **Diversa**, integrando en ella a todo tipo de colectivos para minimizar los sesgos en su actuación.
10. **Accesible**, ofreciendo datos y servicios que puedan comprender y manejar de manera sencilla ciudadanos y empresas.

4. Las propuestas: 20 medidas para transformar la Administración en la próxima década

Hemos visto anteriormente cómo la respuesta que desde lo público se ha de abordar de cara a los retos que plantean los complejos cambios que estamos viviendo es la transformación de una Administración que lleve a cambio reformas en su manera de organizarse y funcionar.

A continuación se plantean cuatro ejes de transformación como base para formular 20 medidas que sirvan para impulsar, en la próxima década, un cambio en la Administración.

4.1. Administración íntegra y centrada en el ciudadano

Uno de los factores que marcan el contexto actual es una falta de confianza de los ciudadanos hacia lo público que erosiona progresivamente su legitimidad.

La puesta en marcha de medidas que reconcilien al ciudadano con sus dirigentes políticos y con una Administración de la que son único accionista es uno de los principales retos de cara a los próximos años.

- El ciudadano ha de poder conocer las decisiones que se toman desde el sector público, comprenderlas y estar al tanto de las consecuencias –positivas o negativas– que éstas acarrearán.
- El ciudadano ha de percibir empatía y cercanía desde las instituciones, especialmente cuando es usuario de servicios públicos.
- Las malas prácticas y los casos de corrupción deben ser atajados reforzando el marco ético y legal sobre el que actúan las instituciones, apostando por una cultura cívica que exija rendir cuentas y asumir responsabilidades.

La necesidad de reenfocar las estrategias de gobierno abierto

Las políticas de gobierno abierto han tenido gran predicamento en el discurso de la reforma del sector público desde que en 2009 la nueva Administración Obama dictara la primera *Orden Ejecutiva sobre*

*Gobierno Abierto*¹ y llevara a la agenda pública los principios de transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas.

Más allá de la amplia generalización que ha alcanzado el gobierno abierto en el discurso político y académico, su institucionalización como política pública ha avanzado con lentitud.

Según la OCDE aproximadamente la mitad de sus Estados miembros han adoptado estrategias nacionales de gobierno abierto. A ello ha contribuido la puesta en marcha de la *Alianza Internacional por el Gobierno Abierto* (*Open Government Partnership*) a la que España se sumó en 2011. La pertenencia a la Alianza supone asumir una serie de compromisos: el principal de todos ellos, la elaboración de planes estratégicos que son evaluados por un *Mecanismo Independiente de Revisión*.

Fruto de estos compromisos:

- España ha culminado ya tres planes estratégicos y está en curso la elaboración del cuarto.
- Se han impulsado leyes de transparencia a nivel estatal, autonómico y local.
- Se han aprobado leyes de participación en diferentes Comunidades Autónomas.
- Se ha creado un marco de gobernanza público-privado para avanzar en esta política.

Foro gobierno abierto

En mayo de 2018 se puso en marcha una iniciativa esperanzadora: el Foro de Gobierno abierto.

Responde a uno de los compromisos asumidos por España en el marco del III Plan de Gobierno abierto y es el primer espacio de naturaleza colaborativa que reúne a todas las Administraciones públicas de nuestro país, el ámbito académico y la sociedad civil.

Permite trabajar conjuntamente en la misma dirección, generando un entendimiento compartido para propiciar el diálogo y el debate, así como canalizar propuestas e intercambiar buenas prácticas entre todos los actores.

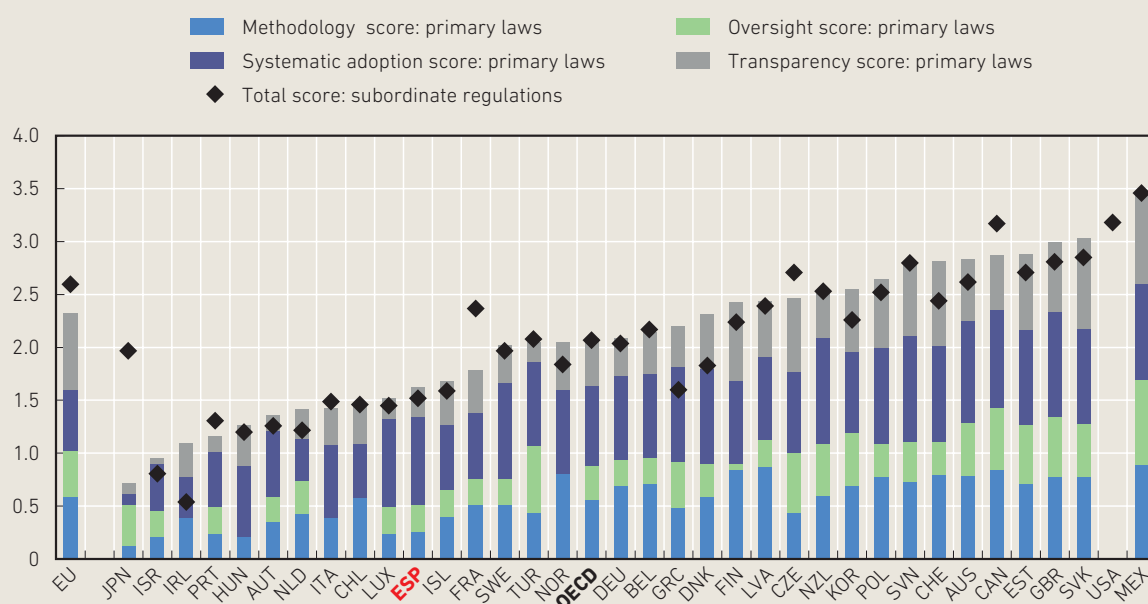
La implantación gradual de los principios de transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas ha puesto de manifiesto algunas cuestiones:

- La burocratización de la transparencia y las trabas generadas en el procedimiento que han diluido, dificultado o desvirtuado en cierta manera la práctica de este derecho.

1 Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, promulgado el 21 de enero de 2009.

- La utilización del derecho de acceso para fines que poco tienen que ver con un sano escrutinio de la gestión pública destinado al interés general, sino con un curioso de cuestiones teñido de intereses particulares (periodísticos, académicos, etc.).
- La dificultad de involucrar a los diferentes actores –ciudadanos, empresas, entidades de la sociedad civil y otros miembros de la comunidad– en la definición de las políticas y la coproducción de servicios, una participación que es clave para el éxito de las mismas y que respondan realmente a las inquietudes y necesidades que se plantean. Ámbito éste en el que España es uno de los países a la cola en términos OCDE como puede verse en el gráfico a continuación.

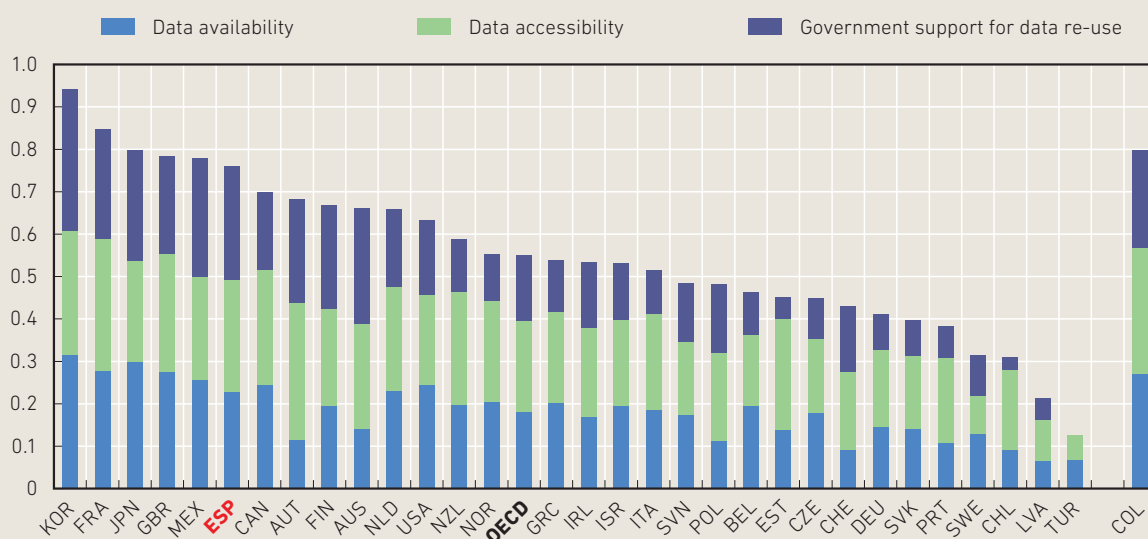
Cuadro 7. Participación de los actores en políticas de regulación



Fuente: OCDE, 2017.

- La disparidad de iniciativas que se consideran dentro del gobierno abierto, resultado de la dificultad para lograr un marco conceptual consensuado de qué representa este paradigma, utilizándose frecuentemente como *cajón desastre* para medidas de todo tipo.
- La escasa concienciación y formación de los empleados públicos en materia de gobierno abierto, habiendo cambiado poco la cultura de opacidad y autosuficiencia dominante en la Administración.
- La debilidad del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como órgano independiente con capacidad y efectividad para defender con firmeza el principio de transparencia frente a las actuaciones de la Administración General del Estado.
- La baja consideración de la rendición de cuentas como palanca para fortalecer la cohesión social, estimular el debate público, y generar confianza sobre los procesos de transformación que se derivan de la aplicación de las políticas públicas. Tan sólo ha funcionado cuando la no rendición de cuentas ha tenido alguna consecuencia legal.

- La evaluación y posterior publicación de resultados –datos abiertos, redes sociales, informes, etc.– sobre las políticas impulsadas por el sector público es de particular importancia en tiempos de desconfianza sobre las instituciones.
- El insuficiente retorno del importante esfuerzo realizado por los gobiernos en poner a disposición de la sociedad un gran número de datos en formatos abiertos y reutilizables, habida cuenta que España es un país líder en apertura de datos. y que más ha apostado por este tipo de políticas.

Cuadro 8. Open data Index 2017

Fuente: OCDE, 2016

Visto lo anterior es preciso resituarse las estrategias de gobierno abierto devolviéndolas a su esencia de políticas que buscan ubicar al ciudadano en el centro de la acción pública, reforzando la gobernanza, coordinación y el liderazgo institucional de la Administración del Estado, simplificando procedimientos y dotando a los empleados públicos de competencias específicas.

Hacia una Administración más accesible

La Administración trabaja para el ciudadano y cada vez deberá hacerlo más con él. En la próxima década la relación tendrá que cambiar, especialmente cuando el rol desempeñado es de facilitador o prestador de servicios. Un cambio basado en los siguientes principios:

- **Una Administración que escuche:** las políticas públicas y la prestación de servicios han sido tradicionalmente renuentes a incorporar la voz del ciudadano y grupos de interés. La escucha emerge como virtud inherente a las organizaciones inteligentes y practicarla de forma sistemática y permanente puede aportar buenas dosis de valor al funcionamiento de la Administración.

- **Una Administración receptiva:** la receptividad es el paso posterior a la escucha y consiste en la capacidad de ser sensible a las propuestas, sugerencias o *inputs* recibidos en el proceso de escucha, analizándolas todas ellas e informando sobre cada una.
- **Una Administración con un lenguaje claro y comprensible:** la capacidad de adaptar el lenguaje administrativo a un lenguaje más comprensible para el ciudadano es uno de los retos de la Administración. No se trata de banalizar ni degradar su rol, pero sí de modificar un lenguaje que en el ámbito concreto de los servicios el ciudadano espera más acorde con él.
- **Una Administración multicanal:** el impulso a la digitalización no puede dejar atrás a quienes por la razón que sea prefieren utilizar otro tipo de canales presenciales o telefónicos. Según el CIS, si el ciudadano pudiese elegir al realizar un trámite con la Administración el 66,5% lo harían en persona. La Administración de la próxima década debe apostar por mantener una atención multicanal (incluyendo la presencial) con horarios que se adapten a los usos y costumbres de los ciudadanos, sistemas de gestión que eviten colas y un trato más cuidado y personalizado. Dentro de los nuevos canales se deben incluir las redes sociales como canales institucionales de prestación de servicios y atención a los ciudadanos.
- **Una Administración de ventanilla única:** los ciudadanos entienden poco de reparto de competencias y a quién corresponde según qué servicio. Es necesario impulsar más la cooperación entre Administraciones para que en cada punto de atención (presencial o digital) el ciudadano pueda recibir servicios, independientemente de quién por detrás sea el responsable de los mismos. La próxima década debe suponer el final del *vuelva usted mañana* y del paseíllo por un sinfín de ventanillas para cualquier trámite.

La integridad como pilar estratégico de la transformación.

Los Estados más avanzados vienen apostando en sus procesos de reforma por impulsar políticas de fortalecimiento institucional. Los problemas de falta de ética y las prácticas de corrupción² son un mal que se extiende, preocupa a los ciudadanos, accionistas o consumidores y frena cualquier atisbo reformista y de impulso de futuro.

En el sector privado, según PwC el porcentaje de CEO's sustituidos por cuestiones éticas supera a aquellos que lo han sido por malos resultados o falta de confianza por parte del Consejo de Administración³. Dentro del sector público son especialmente tres los ámbitos sensibles a malas prácticas: la contratación, las infraestructuras y captura de las políticas por intereses particulares.

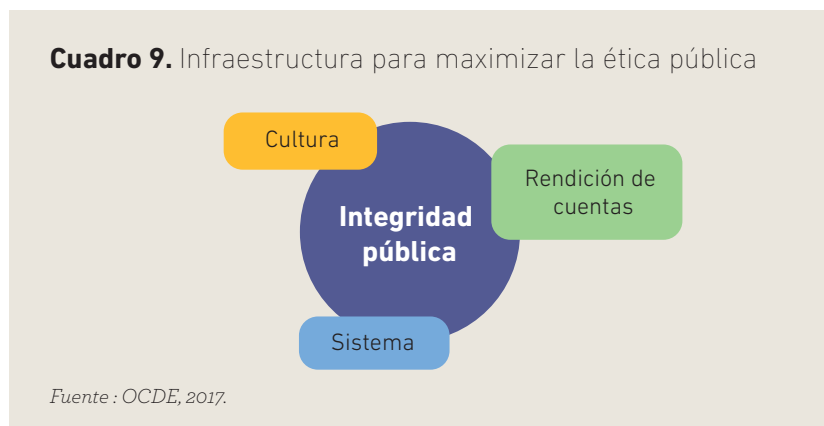
Uno de los ejes de las políticas de regeneración es la apuesta por mejorar la integridad pública que según la OCDE, "se refiere a la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados".

2 La OCDE considera la corrupción como un fenómeno complejo que incluye actividades ilícitas de diferente naturaleza: sobornos, tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, uso de información confidencial, abuso de poder, etc.

3 En los últimos años se han adoptado medidas en España como la mejora del gobierno corporativo de las sociedades de capital (2014) o los programas de *compliance* en la reforma del Código Penal de 2015.

Para mejorar la integridad la OCDE recomienda la construcción de infraestructuras éticas sobre tres pilares:

- La implantación de sistemas de integridad mediante marcos –formales o informales– que determinan un conjunto de medidas legales, culturales, organizativas, etc., de carácter transversal, en diversos niveles de gobierno y aglutinando a un buen número de actores. Como ejemplo de elementos formales estarían los códigos éticos y de conducta (simples y de aplicación preferentemente individualizada); y como muestra de los informales, los canales de denuncia.
- El fomento de una cultura o ambiente ético en el conjunto de la sociedad, la política y la Administración favoreciendo la meritocracia en el acceso al servicio público, la transparencia en la aplicación de los marcos de integridad, así como una adecuada sensibilización, formación y asesoramiento. La existencia de comisiones de ética que sirvan de referencia empieza a ser habitual.
- La rendición de cuentas, incluyendo entre otras medidas de control y prevención de riesgos y la ejecución de las infracciones puestas de manifiesto.



En España han proliferado diversas iniciativas, especialmente a nivel autonómico y local, aunque no siempre en el marco de un plan consciente y bien articulado.

- En el ámbito autonómico destaca el trabajo en la Comunidad Autónoma Vasca que dispone de un Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y una Comisión de Ética Pública integrada por cinco miembros independientes. Navarra dispone de una Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción; la Comunidad Valenciana una Comisión Interdepartamental para la Prevención de Irregularidades y Malas Prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental; Aragón una Agencia de Integridad y Ética Pública. También la Comunidad de Madrid tiene una regulación en forma del Código Ético del Alto Cargo que en Castilla y León se extiende a los empleados públicos.
- A nivel local existe un Código de Buen Gobierno Local de la FEMP y Códigos en Madrid, Barcelona o Vitoria por citar los más relevantes.
- A nivel estatal en los últimos años se han adoptado otras medidas para regular el ejercicio del alto cargo en el sector público estatal o modificar la normativa de financiación de los partidos políticos.

Cinco propuestas para una Administración íntegra y centrada en el ciudadano

- 1. Pasar de una transparencia de manual a una transparencia real que haga más comprensible el trabajo de la Administración.** La calidad institucional mejorará si la transparencia se entiende como ofrecer a la ciudadanía una información que sea útil y comprensible, simple y clara. No se trata de *infoxicar* –publicando grandes cantidades de información con un lenguaje incomprensible–, o atender un trámite administrativo. Se trata de ser transparentes de verdad.
- 2. Fortalecer el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como órgano independiente,** dotándolo de recursos legales y organizativos adecuados para que su acción de fiscalización de las políticas de transparencia sea plenamente efectiva y no simplemente testimonial.
- 3. Comprometer a los empleados públicos en la apertura de la Administración,** sensibilizándoles y potenciando sus competencias en gobierno abierto. Dotarles de medios y capacidades para incorporar a sus funciones la escucha a los ciudadanos, la receptividad y una mejor respuesta a sus propuestas así como el diseño y la implementación de procesos participativos.
- 4. Elaborar una Estrategia Nacional por la Integridad en el Sector Público y la Lucha contra la Corrupción,** que permita a todas las Administraciones trabajar coordinadamente en la construcción de una infraestructura de integridad pública que aborde la implantación de sistemas, cultura y mecanismos de rendición de cuentas en línea de los existentes en los países más avanzados de nuestro entorno.
- 5. Incentivar el uso de los datos abiertos para que sean verdaderamente un instrumento de generación de valor.** Se trata de reforzar la cultura de los datos haciendo más hincapié en la calidad y el valor de los *datasets* publicados que en la cantidad fomentando espacios de colaboración institucionalizados con comunidades de usuarios que sirvan para que los catálogos de datos abiertos sean útiles para máquinas, expertos y sociedad civil en general.

4.2. Administración ágil y que gaste bien

Los ciudadanos demandan servicios públicos eficaces y eficientes que den respuesta a sus necesidades en tiempo, forma y coste razonables.

- ▮ **La agilidad como atributo de calidad.** Tradicionalmente la actuación pública se ha preocupado por las formas – preservar el principio de legalidad – como aspecto central a considerar. Pero ahora, en un contexto donde la tecnología es factor acelerador, la percepción del tiempo se ha acortado de manera significativa, pasando esta variable a convertirse en un importante atributo de calidad en el funcionamiento administrativo de la próxima década.

La agilidad en la Administración viene determinada por el *time to market* –el tiempo desde que se identifica una necesidad o problema público hasta la respuesta que le dé solución– y el *time to service* el tiempo desde que se inicia un trámite o servicio hasta la culminación del mismo. Son ambos aspectos que ciudadanos y empresas demandan al sector público⁴, especialmente cuando en los últimos años según el CIS el tiempo dedicado en resolver sus gestiones con la Administración ha empeorado para el 40,9% de los españoles.

- ▮ **La eficiencia como pilar de buen gobierno.** No sólo es importante dar respuesta en tiempo y forma sino también hacerlo a un coste razonable, asignando y empleando los recursos adecuadamente y rindiendo cuentas por el uso de los mismos. Es la única forma de enfrentarse a *la paradoja del más por menos*: ante una sociedad más formada e informada, con la mayor diversidad y fragmentación que nunca antes se haya conocido, las demandas y exigencias al sector público tienden a crecer exponencialmente sin que paralelamente pueda expandirse el gasto por la necesidad de contener déficit y deuda para hacerlo sostenible y la dificultad de pedir a ciudadanos y empresas más esfuerzo fiscal so pena de cercenar su poder adquisitivo y competitividad.

Menos burocracia para atender con agilidad a ciudadanos y empresas

Zigmunt Bauman hablaba de *modernidad líquida* para referirse a aquel estado social en el que nada es estable y todo se mueve en un corto plazo, a diferencia de otras épocas donde pilares como el trabajo, la familia o la religión eran inamovibles y daban sustento a la sociedad.

En el caso del sector privado, para adaptarse a este escenario, las empresas promueven continuos cambios ya que, en caso contrario, su destino es la irrelevancia y la desaparición.

Sin embargo, las organizaciones públicas llevan ancladas desde hace décadas en un patrón de funcionamiento, la burocracia, que en poco o nada se ha adaptado a los nuevos tiempos. Lo cual, como diría el profesor Longo, ha derivado en *buropatologías*, entendidas éstas como aquellas disfunciones de los aparatos administrativos que se producen cuando los principios de legalidad, eficacia, jerarquía o independencia se llevan al extremo y se alejan de las demandas de la nueva sociedad.

4 Por poner un ejemplo, en el ámbito específico de la Justicia, se dice que una justicia tardía no es justicia.

Cuadro 10. Buropatologías.

Buropatología	Requerimientos nueva sociedad
Autosuficiencia, endogamia	Colaboración y apertura
Rutina del procedimiento	Creatividad
Temor al error	Prueba/error como modo de aprendizaje
Opacidad	Transparencia
Personalismos y micropoderes	Trabajo en red y servicios compartidos
Distancia, alejamiento y desconfianza del "administrado"	Empoderamiento y experiencia de usuario

Fuente: *Elaboración propia*

Las disfunciones burocráticas generan desconfianza y son la principal causa de lentitud, trabas y cargas administrativas que sufren empresas y particulares en su relación con las instituciones. Frecuentemente se justifican con el argumento de que el control es el antídoto contra la corrupción, pero no se ha encontrado evidencias empíricas que demuestren causación o correlación entre un mayor control burocrático y una menor corrupción.

La Administración de la próxima década deberá ser un motor y no un freno para facilitar a empresas y ciudadanos sus trámites con las instituciones y deberá mejorar su funcionamiento interno para ser más ágil y eficiente.

Para ello es preciso un replanteamiento de las burocracias públicas que apueste por:

- La simplificación administrativa:** los países más avanzados están progresando en la eliminación de trabas burocráticas como estrategia para que sus instituciones puedan retornar a la sociedad un mayor valor en términos de confiabilidad y agilidad. El Banco Mundial viene inspirando, a través de su informe *Doing Business*, la puesta en marcha de programas de simplificación administrativa que no han pasado desapercibidos para países que como Francia, Italia o Portugal han puesto en marcha líneas de trabajo e incluso agencias públicas específicas para desarrollar este tipo de actuaciones. En España, la reforma CORA culminó 222 medidas para ahorrar 3.069 millones de euros a empresas y ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

La simplificación es especialmente relevante en las áreas identificadas como las más complicadas para hacer negocios, por el freno que en ellas la Administración puede significar de cara al crecimiento y competitividad empresarial.

Cuadro 11. Dificultad en los trámites administrativos para empresas.

Fuente: Banco Mundial, 2019

Los esfuerzos por simplificar han de ir orientados a:

- Replantearse trámites.
- Eliminar redundancias y trabajos internos de autoconsumo.
- No pedir datos a los que la Administración por sí misma puede acceder.
- No pedir información que no sea la estrictamente necesaria para el procedimiento.
- Poner los controles necesarios en el momento preciso.

La dinamización administrativa como área de gobierno

Recientemente el Ayuntamiento de Vigo ha creado una Concejalía de Dinamización Administrativa con competencias sobre la mejora de procesos, simplificación administrativa, evaluación y calidad de procedimiento.

- ▮ **La reforma de la arquitectura administrativa:** la burocracia pública se basa en la jerarquía, la especialización y la centralización. Principios básicos de organización consagrados por unas leyes que, tanto a nivel estatal como autonómico, establecen estructuras piramidales, con departamentos estancos y orientados a la ejecución según unas funciones y competencias asignadas, lo que supone un modelo orgánico plagado de rigideces, *chiringuitos* de poder y barreras a la cooperación, tanto interna como externa.

Aparatos administrativos “por ley”

La ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público determina la existencia de una Subsecretaría y una Secretaría General Técnica por cada Ministerio. Ambas son estructuras destinadas a los servicios comunes del departamento, independientemente de la naturaleza de éste, su tamaño o las competencias que tenga asignadas. La simple decisión –legítima y habitual por otra parte– de otorgar rango ministerial a determinadas políticas implica automáticamente la proliferación de estructuras administrativas sin que exista la posibilidad de que las ya existentes puedan encargarse de prestar servicios comunes agrupados para varios departamentos. Esto supone un quebradero de cabeza en cada reorganización ministerial

El modelo organizativo es clave para que las Administraciones puedan dar respuesta en la próxima década a problemas que cambian con asiduidad. Para ello deberán disponer de estructuras:

- Más planas y con un menor número de niveles jerárquicos, para ganar agilidad y flexibilidad.
- Más descentralizadas, para dotar de mayor autonomía y responsabilización a la gestión. Suprimir las agencias estatales, en vez de profundizar en el modelo, fue un paso atrás.
- Más adhocísticas, para trabajar por proyectos concretos con equipos específicamente dedicados y alineados en un objetivo común al margen de los límites departamentales.
- Más compartidas, para evitar la proliferación de aparatos administrativos *por defecto* que conduzcan a una mayor burocracia para gestionar la burocracia.
- Más colaborativas, para mejorar la cooperación entre los diversos niveles de gobierno y ampliar el alcance de las políticas públicas con la colaboración público-privada o público-social.
- Más racionales, para que haya relación directa con el rol que corresponde al sector público.
- Más inteligentes, para poder dotar de pensamiento estratégico a la acción administrativa ante la complejidad del escenario sobre el que debe actuar.

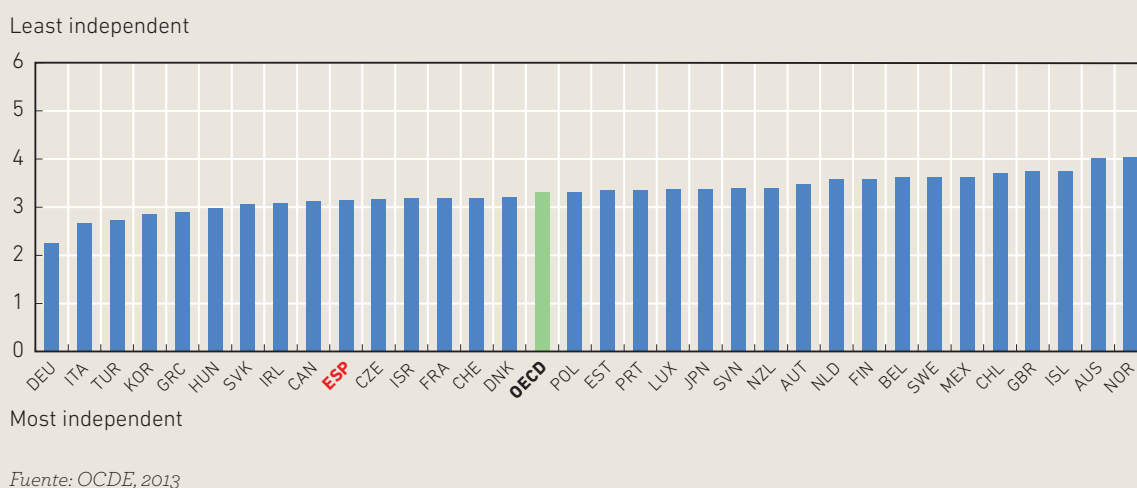
► **Por una mejor regulación:** siendo la regulación una actividad *core* de las Administraciones públicas y el impacto que supone para empresas y ciudadanos, es necesario promover una cultura de mejora regulatoria revisando y mejorando los mecanismos que controlan el flujo normativo. No se trata de tener más regulación –algo muy común en España– sino que la regulación sea buena y eficaz.

Uno de los instrumentos clave para mejorar la calidad regulatoria son los *Análisis de Impacto Regulatorio (Regulatory Impact Assessment)*, consistentes en determinar cuándo es necesario promover una regulación, las mejores soluciones para la misma, los costes y beneficios así como quiénes los soportarán, las alternativas de no hacer nada, identificar los fallos provenientes de la desregulación cuando una regulación es necesaria (o *sensu contrario*, aquellos que provienen de una sobre regula-

ción cuando no es precisa). Este proceso de evaluación de impacto, sugerido por organismos como el Banco Mundial, la OCDE o el Fondo Monetario Internacional, es esencial para determinar cuándo una regulación es necesaria y cumple su propósito, o cuándo queda desfasada y necesita ser revisada. Permite además una mejor comprensión de áreas de mejora y sirve para ofrecer transparencia y rendir cuentas sobre el proceso regulatorio.

Otro aspecto fundamental para que el proceso regulatorio sea eficaz es la independencia del regulador y, dentro de ella, cómo se produce el nombramiento de su órgano rector. La OCDE viene señalando a España como uno de los países con menor independencia en los organismos reguladores, y como resultado de ello se han ido dando pasos como la creación de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. A pesar de lo cual, la mayoría en buena medida dependen de las decisiones gubernamentales para la constitución de su Consejo Rector.

Cuadro 12. Independencia de los organismos reguladores.



- ▮ **Innovar para simplificar:** innovar supone *pensar fuera de la caja* para cambiar la forma de hacer las cosas, de manera realista, asumible, y con resultados. La innovación es sin duda una herramienta fundamental para promover reformas en la administración, aunque no es fácil hacerlo en un ámbito donde parece que ya está todo inventado y la cautela prima sobre el riesgo.

Impulsar la innovación en la Administración pública supone:

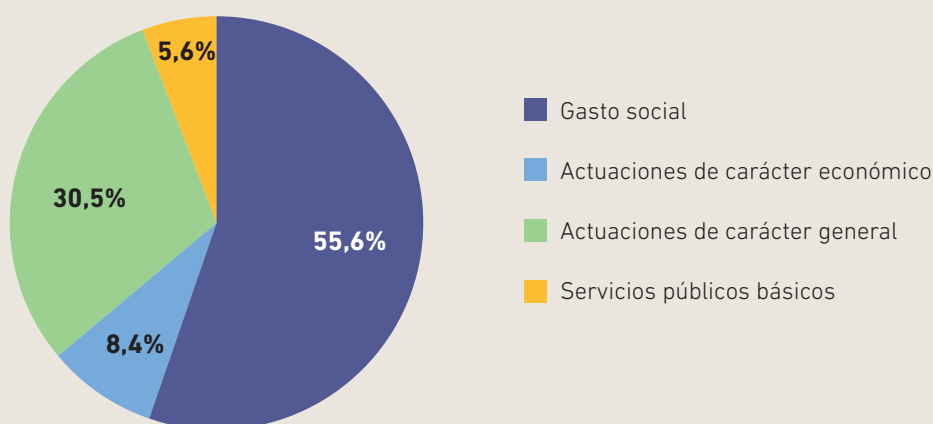
- Implantar metodologías y sistemas de trabajo que permitan innovar.
- Promover un cambio cultural que inocule el virus de la innovación en la mentalidad de los empleados públicos.
- Crear estructuras que gobiernen y estimulen la innovación en las organizaciones públicas.
- Disponer de un plan de acción que incluya proyectos e incentive la actividad innovadora.

La importancia de unas políticas y servicios sostenibles y eficientes

El debate sobre cómo se financian las políticas y servicios públicos es recurrente pero adquiere una importancia cada vez mayor en un *Estado del Bienestar* que se verá más exigido por los retos que mostrábamos al inicio de este informe. Factores como la sostenibilidad de las políticas de gasto, la existencia de mecanismos que habiliten suficiencia financiera y un adecuado control o la eficiencia y calidad en la prestación de servicios serán clave en los próximos años.

La mayor parte del gasto público en España se dedica a política social: más de un 55% del presupuesto del Estado en vigor va dirigido a pensiones, desempleo, sanidad o educación, pilares del *Estado del Bienestar* y bienes preferentes muy apreciados por la ciudadanía.

Cuadro 13. El reparto del gasto en los PGE 2018.



Fuente: Libro amarillo PGE, 2018

Teniendo en cuenta la evolución demográfica y de esperanza de vida en nuestro país para los próximos años no es complicado concluir que nos enfrentaremos a un sector público más caro: por el simple hecho de mantener un nivel de servicio equiparable en pensiones o sanidad al actual habrá que gastar más. Lo estamos viendo ya en la evolución del gasto en bienes preferentes los últimos años: según la OCDE, entre 2007 y 2015 las partidas de gasto público que más crecieron fueron protección social (2,6 puntos porcentuales) y sanidad (1,7 puntos) y en el caso de España, de seguir así, se prevé que el gasto en sanidad pase del 5,9% actual del PIB al 6,8% en 2050.

Otro factor que presionará el gasto público es la evolución de los gastos de personal, condicionada por el hecho de encontrarnos ante un sector público cada vez más envejecido, que requerirá personal más cualificado y con un empuje social y sindical –de los más de tres millones de empleados públicos– carente de un contrapoder patronal. Además, España es uno de los países de la OCDE con mayor nivel de endeudamiento, una deuda que en intereses consume un 10% del presupuesto de gastos.

Se plantean, por tanto, una serie de líneas de actuación que son fundamentales en el futuro más inmediato:

- **La exigencia en la calidad del gasto.** La próxima década vendrá marcada por la necesidad de que los decisores públicos pongan el foco en la calidad del gasto. Ante las presiones por gastar más y la dificultad de disponer de recursos, la solución tendrá que ser gastar mejor. Para gastar mejor la OCDE llama a sus países miembros a incorporar la gestión por resultados, la evaluación y el análisis del valor del dinero (*value for money*) al ciclo presupuestario⁵.

La exigencia en la calidad del gasto vendrá determinada por:

- Una Administración orientada a resultados de impacto social, obligada a cuestionarse cómo invierte cada euro público.
- Una Administración sujeta a la medición de su rendimiento, el funcionamiento de su cartera de servicios, las inversiones o las contrataciones externas que use para prestarlos.
- Una Administración con el contrapeso de mecanismos externos que promuevan informes de revisión de gasto, sistema que poco a poco va imponiéndose en los países de la OCDE como fórmula para priorizar y encontrar margen fiscal para nuevas necesidades que haya que atender.

- **La transparencia en el coste de los servicios.** En la próxima década la Administración necesitará una auténtica revolución interna en términos financieros. Será cada vez más necesario conocer los costes de los servicios para tomar decisiones y compartir esa información con los ciudadanos y empresas haciéndoles corresponsables de la cartera de servicios, su producción, el uso de los mismos públicos y el impacto de las políticas.

- **La compra pública como palanca estratégica para el control del gasto.** Teniendo en cuenta que representa el 12% del PIB en los países de la OCDE la contratación pública es un instrumento fundamental para optimizar el gasto, prevenir prácticas que lo incrementen injustificadamente e incluso para impulsar otro tipo de políticas (medio ambiental, igualdad, innovación, etc.). De ahí la necesidad de introducir mejoras en su funcionamiento, destinadas especialmente a racionalizar, centralizar y digitalizar los procesos de contratación para hacerlos más eficientes y transparentes. La *e-contratación* se está extendiendo por los países de la OCDE, alcanzando diversos ámbitos del proceso (publicidad, catálogo, facturación, presentación de ofertas, etc.).

- **La necesidad de una mejor gestión en áreas de alto impacto en gasto público.** Una buena gestión por proyectos permite llevar a cabo una ejecución correcta en términos de valor y sostenibilidad financiera. Es clave en áreas como las infraestructuras que consumen una ingente cantidad de recursos públicos: el éxito en la gestión de los proyectos de infraestructuras demanda un marco regulatorio e institucional bien definido, mecanismos de coordinación eficaces entre los diferentes actores públicos y privados que intervienen así como la aplicación de técnicas de planificación y diseño previo adecuados o toma de decisiones basadas en criterios coste-beneficio.

5 En sus *Principios para una Mejor Gestión Presupuestaria* (OCDE *Principles of Budgetary Governance*)

Cinco propuestas para una Administración ágil y que gaste bien

- 6. Deconstruir la burocracia mediante una Estrategia para la Simplificación y Dinamización Administrativa** que replantee trámites, elimine redundancias, impida solicitar datos sin valor que ya estén a disposición de la Administración, e imponga los controles estrictamente necesarios. Dicha estrategia debe estar pilotada por una Agencia específica como unidad transversal que coordine e impulse la misma forzando la cooperación interadministrativa y la reutilización de soluciones, introduciendo técnicas de “experiencia de usuario” o incluso canalizando quejas de ciudadanos y empresas ante un mal funcionamiento.
- 7. Aplanar y flexibilizar la estructura administrativa** retomando la **descentralización del negocio** combinada con **un refuerzo de los servicios comunes**. Se trata de retomar la “agencialización” del sector público haciendo estructuras administrativas más autónomas, responsables y orientadas al *negocio*, que convivan con el contrapeso de estructuras centralizadas de control, transversales y eficientes, prestando servicio a toda la Administración.
- 8. Profesionalizar la contratación pública** a través de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública como órgano responsable del impulso de esta profesionalización. Se propone reforzar su estructura, dotarle de presupuesto propio y garantizar su independencia para modernizar y simplificar la contratación, liderando por ejemplo el desarrollo y armonización de un sistema electrónico que, aunque obligatorio, no acaba de despegar.
- 9. Focalizar la evaluación independiente en la calidad del gasto y del impacto regulatorio.** La AIREF debe asumir más competencias y peso institucional para poder ejercer su labor de organismo independiente de vigilancia y supervisión de la acción pública en un sentido amplio, no sólo en su vertiente más economicista. Se propone ampliar sus funciones integrando la evaluación del impacto regulatorio o la evaluación de las políticas públicas que no llegó a desarrollar en toda su plenitud la AEVAL y que con su cierre se han difuminado en el Ministerio correspondiente.
- 10. Extender la transparencia y los incentivos a la ejecución del gasto público.** Se propone la puesta en marcha mecanismos que estimulen a los centros gestores de presupuesto a ser rigurosos en la asignación de fondos según cumplimiento de objetivos (*dividendos de eficiencia*), mayor transparencia en los resultados de la gestión (rankings de comparación), etc.

4.3. Administración digital e inteligente

La revolución digital plantea un buen número de oportunidades y amenazas. Pone a nuestro alcance un extraordinario nivel de progreso y riqueza del que pueden beneficiarse agentes económicos, políticos o sociales; pero, por el contrario, acechan los riesgos en la seguridad, privacidad, manipulación, desinformación, e incluso la deshumanización.

El día a día de cualquiera de nosotros difícilmente se comprendería al margen de lo digital. Al levantarnos leemos la prensa *on-line*, poco después consultamos las actualizaciones en las plataformas de mensajes o redes sociales que más utilicemos, nos desplazamos a golpe de geo localizador para encontrar el destino deseado, compramos y gestionamos un buen número de servicios por *Internet*, etc. Y así podríamos continuar casi infinitamente.

Aunque el cambio tecnológico viene gestándose desde hace algunas décadas, no ha sido hasta estos últimos años cuando ha adquirido su verdadero potencial transformador:

- ▣ A partir de 1990, la sociedad industrial comienza a evolucionar a la *sociedad de la información*.
- ▣ A partir del 2000, la eclosión de *Internet* y las tecnologías *web* facilitan la digitalización en empresas e instituciones.
- ▣ A partir de 2005, se produce el crecimiento de las tecnologías móviles, y nace la *web 2.0* como base de las tecnologías sociales.
- ▣ A partir de 2015, la movilidad conduce a la conectividad a través del *Internet de las cosas*.
- ▣ La próxima década será la de los datos y las tecnologías exponenciales, principalmente la inteligencia artificial. Según PwC este sector impulsará el PIB mundial un 14% en 2030 por sus efectos sobre la productividad y el consumo.

La digitalización, driver de transformación en el sector público

La tecnología viene desde hace algunos años cambiando la forma en que se desenvuelven las Administraciones públicas. Cambios que han ido evolucionando de la mano del avance tecnológico y que han dado lugar a tres paradigmas que se superponen en la actualidad: el *e-government*, el *gov2.0* y el *smart government*.

- ▣ **El e-government con sus luces y sombras.** El gobierno electrónico, *e-government* o Administración digital consiste en digitalizar el funcionamiento prestacional, *top-down*, de las burocracias públicas, tanto en los servicios prestados al ciudadano (*front end*) como en la tramitación interna de los expedientes (*back end*). Todo ello con el adecuado respaldo jurídico y las herramientas informáticas que lo permitan.

Las 5 luces de la Administración digital:

- Aumenta la accesibilidad a los servicios: 7x24 desde cualquier dispositivo.
- Mejora la transparencia y la rendición de cuentas.
- Permite una mayor eficiencia y agilidad en los trámites.
- Aflora una gran cantidad de datos e información.
- España es uno de los países con mayor avance en el uso de las tecnologías en el sector público. Figura como *Top Performer* de acuerdo con el *E-Government Development Index 2018* de Naciones Unidas junto a países como Dinamarca, Finlandia, República de Corea, Países Bajos, Australia, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos.

Cuadro 14. El *e-government* en el mundo.

Country Name	Region	OSI	HCI	TII	EGDI	2016 Rank	2018 Rank	EGDI Group change
Denmark	Europe	1.0000	0.9472	0.7978	0.9150	9	1	None
Australia	Oceania	0.9722	1.0000	0.7436	0.9053	2	2	None
Republic of Korea	Asia	0.9792	0.8743	0.8496	0.9010	3	3	None
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	Europe	0.9792	0.9200	0.8004	0.8999	1	4	None
Sweden	Europe	0.9444	0.9366	0.7835	0.8882	6	5	None
Finland	Europe	0.9653	0.9509	0.7284	0.8815	5	6	None
Singapore	Asia	0.9861	0.8557	0.8019	0.8812	4	7	None
New Zealand	Oceania	0.9514	0.9450	0.7455	0.8806	8	8	None
France	Europe	0.9792	0.8598	0.7979	0.8790	10	9	None
Japan	Asia	0.9514	0.8428	0.8406	0.8783	11	10	None
United States of America	Americas	0.9861	0.8883	0.7564	0.8769	12	11	None
Germany	Europe	0.9306	0.9036	0.7952	0.8765	15	12	None
Netherlands	Europe	0.9306	0.9206	0.7758	0.8757	7	13	None
Norway	Europe	0.9514	0.9025	0.7131	0.8557	18	14	None
Switzerland	Europe	0.8472	0.8660	0.8428	0.8520	28	15	None
Estonia	Europe	0.9028	0.8818	0.7613	0.8486	13	16	None
Spain	Europe	0.9375	0.8885	0.6986	0.8415	17	17	None

Fuente: Organización para las Naciones Unidas, 2018

Las 5 sombras de la Administración digital:

- La complejidad jurídica y técnica de los instrumentos empleados conduce a una difícil usabilidad para el ciudadano corriente.
- La fragmentación de la información y la débil interconexión de los sistemas. La soñada interoperabilidad que no acaba de llegar.
- La escasa reutilización de soluciones y las barreras a la colaboración.
- La proliferación de estructuras o *reinos de taifas* digitales y la compleja gobernanza IT.
- La falta de análisis coste/beneficio en el desarrollo de nuevos servicios y los retrasos continuos en alcanzar los hitos marcados por la legislación vigente.

El plan estratégico de transformación digital en la Administración general del estado y sus organismos autónomos 2015-2020

El Plan es el marco estratégico para la transformación digital de la Administración española. Un marco que da pie a que cada departamento ministerial y sus organismos autónomos adscritos puedan poner en marcha sus respectivos planes de acción sectoriales. Se establece un gran objetivo: que la Administración sea digital en 2020. Llegados a esta fecha se visualiza la imposibilidad de alcanzarlo y la necesidad de abordar un nuevo ciclo estratégico más ambicioso para los próximos años.

- ▮ **La gestión pública en la era de las redes sociales.** La proliferación de tecnologías sociales con soporte multiplataforma y altos niveles de conectividad favorece la dimensión relacional de los usuarios. Se pueden usar por tanto herramientas *web 2.0* (redes sociales principalmente) para profundizar en una relación entre la Administración y el ciudadano más cercana, inmediata y hasta cierto punto más cómoda por su carácter informal. Es el llamado *gov 2.0* que ha florecido en los últimos años con la proliferación de canales de redes sociales en prácticamente todas las organizaciones del sector público.

Qué facilita el *gov 2.0*:

- Informar de manera más próxima y personalizada al ciudadano, a un coste muy inferior al de otros servicios.
- Reducir los tiempos de atención con un lenguaje informal que reconcilia a la Administración con el ciudadano.
- Escuchar y detectar necesidades.
- Involucrar a los ciudadanos en la definición y prestación de servicios.

@policia

La utilización del canal *Twitter* por la Policía Nacional en España es un caso de éxito de *gov 2.0* que muestra cómo la Administración puede generar valor público usando redes sociales:

- Da información de utilidad para el ciudadano.
- Emite alertas tecnológicas sobre fraudes, bulos, etc.
- Conciencia y forma en el uso seguro de la tecnología, *Internet* y redes.
- Resuelve dudas y atiende consultas sobre seguridad.
- Lanza campañas de prevención.
- Promueve y canaliza la colaboración ciudadana en apoyo de la operativa policial.

Qué dificulta el *gov 2.0*:

- La politización y confusión entre lo político y lo institucional.
- La falta de regulación y respaldo jurídico que permita su encaje administrativo.
- La carencia de estrategias y estructuras que hagan sostenible una utilización de valor en el tiempo.
- La carencia de competencias digitales de los empleados públicos.
- El abuso del *modo portavoz* o utilización unilateral que limita las posibilidades de estos canales.

▣ **Datos, gobierno inteligente y tecnologías disruptivas.** La próxima década será la de las llamadas tecnologías exponenciales o disruptivas, unas tecnologías transformadoras que permitirán unas Administraciones más inteligentes y más automatizadas con servicios más eficientes y ajustados a las necesidades.

- Gracias a sensores, lectores biométricos, RFID, etc. la Administración podrá disponer de una mayor cantidad de datos sobre su funcionamiento.
- Gracias a sistemas de *big data* o inteligencia artificial podrá realizarse un avanzado tratamiento de esos datos para un mejor diseño de los servicios y la toma de decisiones públicas.
- Gracias a los *chatbots* y el *robot process automation* (RPA), muchos trámites sobrarán y los procesos administrativos podrán automatizarse.
- Gracias al *cloud computing*, las posibilidades de servicios en movilidad, multiplataforma, más dinámicos y a menor coste serán mayores.
- Gracias al previsible desarrollo del *blockchain*, pueden incluso reformularse de manera integral algunas de las actividades troncales de la Administración.

Sin embargo la aplicación de estas nuevas tecnologías requiere:

- Valentía, creatividad y “pensar fuera de la caja” para adoptar casos de uso que permitan ir introduciendo este tipo de innovaciones.
- Disponer de una digitalización básica para disponer de datos con los que alimentar los nuevos sistemas tecnológicos.
- Concienciación sobre su impacto jurídico y social para regular su uso por parte de las Administraciones públicas.

Los nuevos riesgos a tener en cuenta

El desarrollo tecnológico nos trae abundantes oportunidades que en la próxima década determinarán en buena medida el futuro del sector público. Pero también hay amenazas que acompañan la creciente digitalización y no pueden ser ignoradas por los *policy makers* y gestores públicos en la próxima década:

- **La brecha digital.** Una mayor digitalización puede cercenar el acceso de determinados colectivos a los servicios públicos y suponer una quiebra en la igualdad. Es preciso mitigar y tener en cuenta el sesgo digital vigilando para no generar mayores brechas.
- **Los riesgos de seguridad.** La digitalización sitúa al sector público en el *ojo del huracán* de ciberataques de diferente índole (sustracción o alteración de datos, bloqueo de servicios, suplantaciones y robos de identidad, etc.) que ya afectan de manera significativa a otros sectores. La sensibilidad de los asuntos que manejan los poderes públicos justifica plenamente que éste sea uno de los asuntos que más deben preocupar en los próximos años.
- **Privacidad y protección de datos personales.** La Administración es uno de los actores más relevantes en la recogida y tratamiento de datos personales de unos ciudadanos que cada vez tienen menos confianza en la gestión de su privacidad. Los poderes públicos han de liderar la respuesta a esta preocupación, regulando y vigilando que se cumple la norma, pero también abanderando dicho cumplimiento en el ámbito que a ellos corresponde.
- **Las *fake news* y la *posverdad*.** La proliferación de noticias falsas que se viralizan rápidamente alimentan una *posverdad* que distorsiona la realidad. Desde lo público se ha de combatir este fenómeno desde varios frentes: la regulación, la sensibilización, la prevención, etc. Los datos públicos deben aglutinar un consenso que les otorgue un marchamo de veracidad alejando así la sombra de sospecha sobre la credibilidad de esta información y dejándola fuera del juego de la manipulación.
- **Transhumanismo y deshumanización.** Los poderes públicos tendrán que pronunciarse sobre aspectos clave como la limitación del poder creciente de la máquina, la regulación de una ética digital, o cómo encauzar el progreso tecnológico respetando las esencias del Estado social, democrático y de derecho del que nos hemos dotado. Otro de los riesgos es la pérdida en la esencia del ser humano derivada de la tecnología: las ciberadicciones, la menor productividad personal, la renuncia a cultivar otras facetas de la naturaleza humana, la infantilización y merma sobre el análisis crítico o el razonamiento son algunas de las patologías que más comúnmente se asocian a la digitalización.

Cinco propuestas para una Administración digital e inteligente

11. Acelerar la completa digitalización de la Administración pública hasta alcanzar una **Administración digital por defecto que sea usable, responsable y segura**, poniendo el foco en una perspectiva de usuario multicanal que maximice la usabilidad sin que se produzca una merma en las garantías, la seguridad o la accesibilidad.
12. Implantar la **ventanilla única digital**, como punto único de contacto donde obligatoriamente se integren los datos y servicios del ciudadano independientemente de la distribución competencial. Se trata de avanzar hacia un enfoque por contenidos y no por territorio en el que sector público vaya un paso por delante aportando soluciones tecnológicas para satisfacer las necesidades de ciudadanos antes de que éstos las identifiquen y reclamen.
13. Crear una **Agencia Estatal de Servicios Digitales** que refuerce la gobernanza estratégica IT en la Administración pública española, promueva el desarrollo de servicios comunes y la reutilización de soluciones, desarrolle la ventanilla única digital y canalice la colaboración entre las agencias digitales del Estado.
14. Poner en marcha **Oficinas del Dato Público**, como fórmula para una digitalización útil. Las Administraciones deberían ofrecer datos íntegros, veraces y confiables para contrarrestar la desinformación y mejorar la toma de decisiones y la gestión pública.
15. **Robotizar el procedimiento administrativo** y la atención a ciudadanos y empresas, identificando casos de uso con tareas fácilmente automatizables y susceptibles de eliminar por el uso de robots y asistentes virtuales, analizando las implicaciones jurídicas para preservar las garantías.

4.4. Administración profesional y con talento

La reforma del empleo público en España es un asunto que sigue pendiente. El Estatuto Básico de 2007 fue un intento insuficiente para abordar esta reforma. Posteriormente la crisis económica junto a la falta de consenso político y valentía necesaria han impedido abordar este reto, sin duda relevante de cara a construir la Administración pública de la próxima década.

En el sector público el capital humano es fundamental para su eficaz y eficiente funcionamiento. Atender las necesidades de una sociedad compleja como la que enfrentan los poderes públicos requerirá un empleo público capaz. Hacerlo a un coste razonable demanda un dimensionamiento adecuado y un elevado nivel de desempeño de los trabajadores públicos ya que éstos representan más de la mitad de los costes de producción de la acción administrativa.

Empleo público 2030: más cerebro y menos grasa

▢ **Las competencias, clave para un nuevo empleo público.** El complicado entorno que caracterizará los próximos años requerirá un alineamiento entre los cambios que en él se producen y las competencias de las personas que forman parte de una Administración que va a necesitar, más que nunca, escuchar, conocer, comprender e interiorizar lo que está pasando, para actuar así de manera eficaz.

Los perfiles profesionales actuales carecen de las competencias básicas para afrontar la próxima década:

- Son los definidos en el siglo pasado, cuando aspectos como el cambio demográfico, la digitalización, los riesgos globales, la diversidad y fragmentación social, la polarización, etc. no existían. Profesionales como científicos sociales o tecnólogos tendrán una importancia cada vez más decisiva en un futuro no muy lejano.
- Están pensados para una Administración *doer* de tramitar y ejecutar y no para un sector público que lidere, impulse, coordine, colabore o piense estratégicamente.
- Corresponden a una estructura de puestos en su mayoría de nivel de cualificación medio-bajo resultando una pirámide con una amplia base de administrativos y auxiliares y una cúspide más pequeña de directores, gerentes o técnicos superiores.

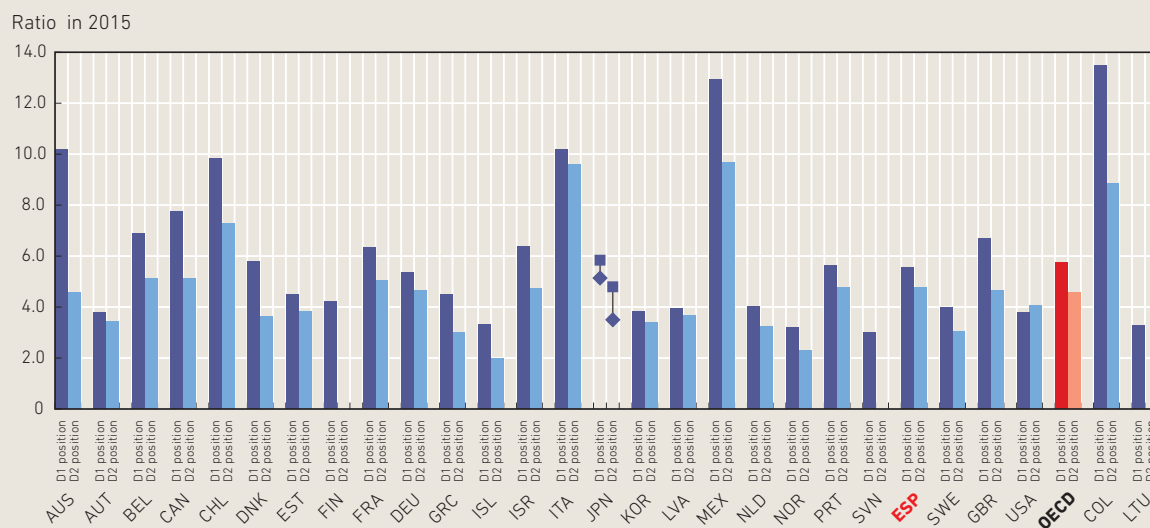
▢ **La Administración en la carrera por el talento.** La selección, el posterior desarrollo profesional y la capacidad para retener el talento son aspectos clave para un buen desempeño del sector público. Durante la próxima década, la Administración requerirá captar y retener al mejor talento, ofreciendo oportunidades para un crecimiento profesional satisfactorio, fomentando el orgullo de pertenencia y diseñando modelos retributivos y formativos atractivos.

- El fin de la oposición exclusivamente memorística. La selección de empleados públicos se basa en los principios de igualdad, mérito y capacidad, a los que habrá que añadir los de *trayectoria y experiencia, competencias e idoneidad* para el ejercicio profesional en un nuevo modelo de selección

basado en el tándem perfil-competencias que ponga fecha de defunción a la tradicional oposición exclusivamente memorística.

- Flexibilidad y simplicidad en la estructura de puestos. La definición de puestos de trabajo tendrá que ser multifunción y polivalente, en algunos casos, y de necesaria especialización, en otros. La provisión tendrá que ser más flexible permitiendo entradas laterales y carreras oblicuas. Antigüedad o discrecionalidad no pueden ser los únicos criterios válidos sino que se deberá tener en cuenta un historial profesional en el que se reflejen las evaluaciones por desempeño, existentes ya en todos los países de la OCDE salvo en Islandia y España que no son obligatorias.
- *Reskilling y upskilling* del capital humano público. La formación tendrá que ser más recurrente y especializada, más pegada a las necesidades y más práctica. Son precisos programas de actualización de competencias y de desaprendizaje para alcanzar otras nuevas. Se requerirá para ello una mayor colaboración público-privada en su impartición.
- Una retribución competitiva para captar y retener talento de calidad. El plus de prestigio que otorga servir a la sociedad es un factor a considerar, pero por sí sólo no es suficiente para cubrir el *gap* en los niveles superiores de la Administración, en los que el diferencial retributivo respecto al sector privado es inversamente proporcional a la cualificación y responsabilidad de los puestos de trabajo desempeñados. Como puede verse en los gráficos, España paga peor que la media de la OCDE a altos funcionarios y mejor a los empleos de menor categoría.

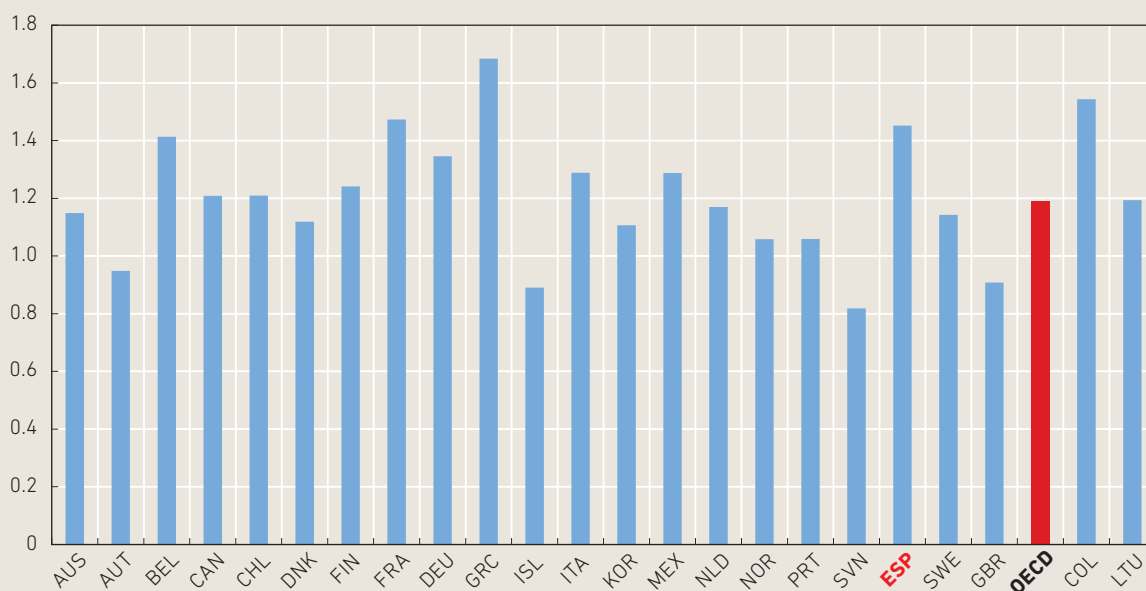
Cuadro 15. Retribución media de alto funcionariado en relación PIB per cápita.



Fuente: OCDE, 2016

Cuadro 16. Retribución media de empleados nivel secretaría en relación PIB per cápita.

Ratio in 2015



Fuente: OCDE, 2016

- ▮ **La profesionalización de la función directiva.** La profesionalización de la función directiva es una reivindicación presente desde hace algún tiempo al tratar la reforma de la Administración.

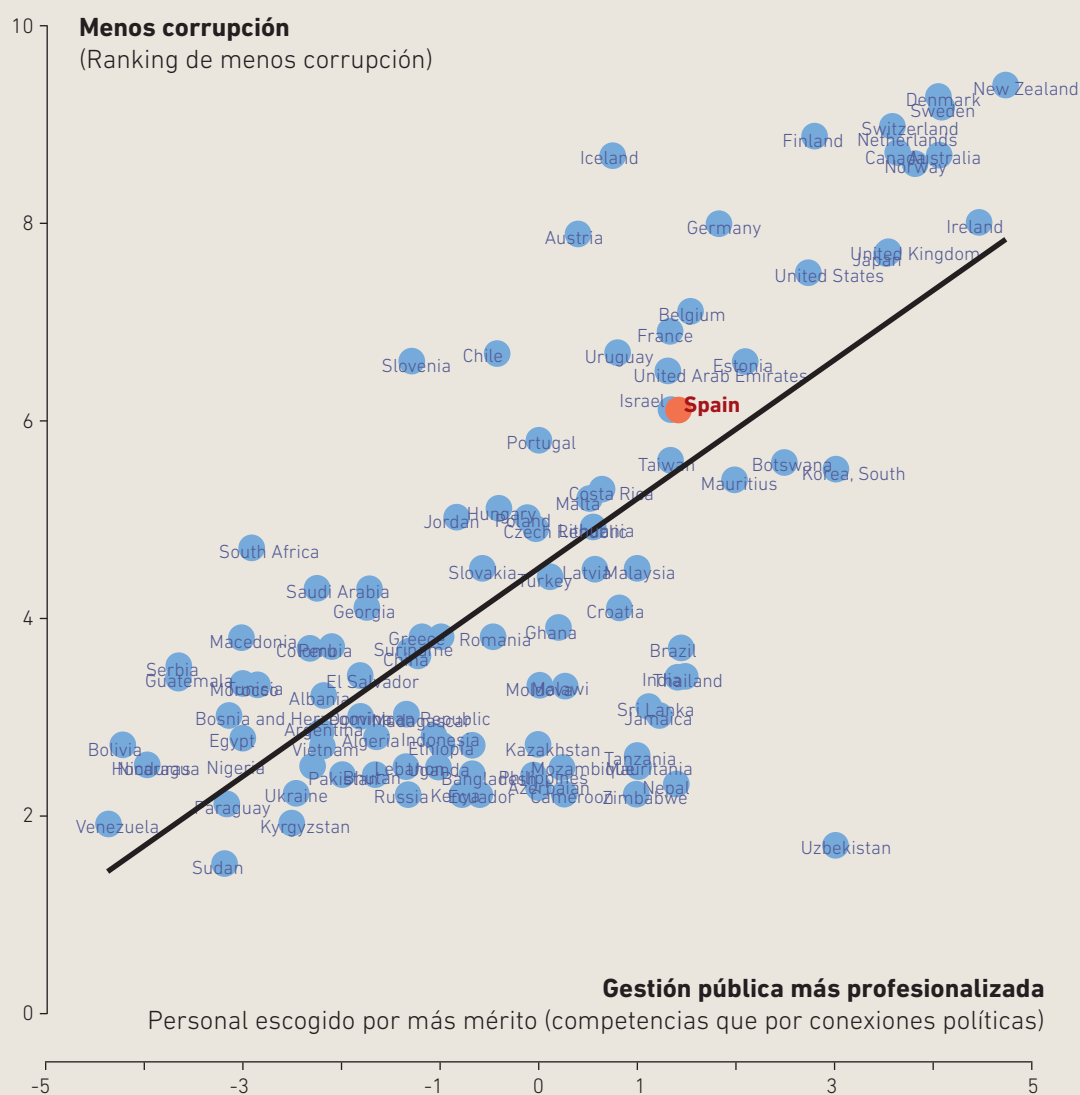
Avanzar en línea con la OCDE, donde la mayor parte de Estados tienen directivos profesionales, es clave para el fortalecimiento institucional de un país, el nuestro, caracterizado por la dualidad que representa un modelo que es, por una parte, gerencial politizado y, por otra, burocrático funcionarizado.

En esta Administración dual –politizada y funcionarizada– es donde tiene que abrirse paso la dirección pública profesional como espacio institucional de delegación en el que, en palabras del profesor Longo, se reconozca el *derecho a gestionar*.

Algunas razones para apostar por la dirección pública profesional son las siguientes:

- La profesionalización y la autonomía en la gestión son buenos antídotos contra la corrupción. España es uno de los países de la OCDE donde sus directivos tienen menos autonomía.

Cuadro 17. Gestión profesional versus corrupción.



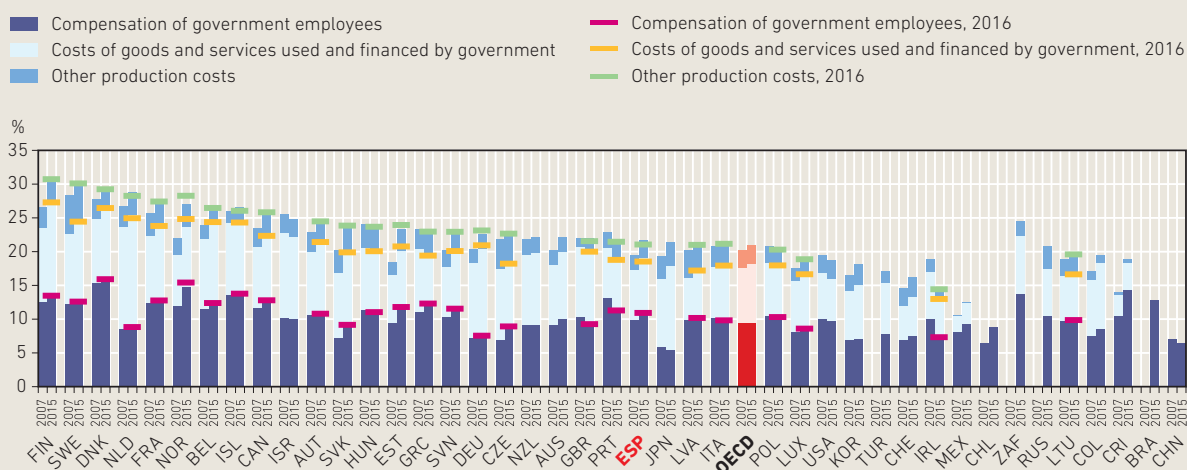
Fuente: Lapuente, 2019.

- Previene la descapitalización en puestos directivos ante el cambio político. España, Chile y Turquía son los países de la OCDE donde más ceses y nombramientos de puestos de responsabilidad se producen con el cambio político.
- Introduce la meritocracia en el alto nivel directivo y fortalece la independencia del mismo. Los valores inherentes a un *core* profesional y el sentido de pertenencia enriquece a la Administración.
- Permite atraer talento de profesionales privados que apuesten por trabajar por el interés general y ofrece oportunidades de carrera profesional a profesionales públicos.

Un empleo público coherente con la realidad a la que representa

- ▣
Representativo. El empleo público ha de ser un reflejo de la sociedad a la que sirve: plural, diverso, vertebrador del territorio y que permita el acceso en igualdad de oportunidades para todos. Está en juego que las decisiones públicas no vengán sesgadas ni se reproduzcan las desigualdades y diferencias propias del sistema social, educativo o territorial.
- ▣
Dimensión ajustada. En España existen en la actualidad 2.578.388 personas al servicio de las Administraciones públicas de las que un 19,7% trabajan para la Administración General del Estado, un 51,9% para las Comunidades Autónomas, un 22,3% en la Administración Local y un 6% en universidades. Aunque el tamaño del empleo público en España no alcanza la media de la OCDE, el coste salarial de la nómina de empleados públicos está ligeramente por encima de la media.

Cuadro 18. Estructura de costes de la acción pública.



Fuente: OCDE, 2017

El tamaño deberá ajustarse necesariamente al considerar el impacto de una digitalización que suprimirá puestos administrativos compatible con una estructura esencial y nuclear dotada de buenas dosis de flexibilidad que permita al sector público adaptarse de manera ágil y eficiente a un entorno que cambia a velocidad de vértigo. Y más habida cuenta que España está por debajo del promedio de países de la OCDE en el uso de subcontratación.

- ▣
Rejuvenecido. El envejecimiento de las plantillas es un problema y a su vez una oportunidad para dar un vuelco a la estructura del empleo público. En los próximos años se jubilará casi la mitad de los empleados públicos, con los problemas de descapitalización que ello conlleva. Pero a su vez representa una oportunidad de aportar savia nueva que renueve la cultura administrativa y para amortizar puestos de trabajo que carecen de sentido con la creciente digitalización.

- **Paritario.** El sector público es, desde hace años, ejemplo de paridad ya que en los países de la OCDE casi el 58% de los puestos están ocupados por mujeres. Sin embargo esta amplia presencia femenina no se corresponde con su presencia en posiciones directivas, que únicamente es de un 32%. Seguirán siendo necesarias políticas para promover una mayor igualdad en los más altos niveles de la Administración.

Cinco propuestas para una Administración profesional y con talento

- 16. Profesionalizar, que no funcionarizar, la dirección pública.** Se trata de avanzar hacia un modelo directivo reconocido legalmente como un espacio propio de gestión delimitado de la función política y la carrera administrativa, que proporcione estabilidad institucional y esté sometido a criterios de mérito y capacidad.
- 17.** Elaborar un **plan de rejuvenecimiento de plantillas públicas** que suponga un motor de cambio interno en la Administración y la acerque más a la sociedad. El plan debe tener en cuenta medidas para evitar la pérdida de conocimiento y experiencia, refrescar el talento directivo, promover la movilidad horizontal, reubicar recursos según las nuevas necesidades, repensar el modelo de liderazgo y promover la paridad en puestos directivos.
- 18.** Impulsar un **ERE natural para la reconversión del empleo público**, aprovechando el impacto de la digitalización y el envejecimiento de la plantilla, que sirva para invertir la pirámide actual, amortizando puestos de baja cualificación y ampliando aquellos que generan mayor valor.
- 19.** Diseñar una **selección y carrera basados en mérito y flexibilidad** que ponga fin a la oposición exclusivamente memorística, extendiendo la obligatoriedad de la evaluación de desempeño como criterio para el desarrollo profesional, relacionando carrera y planes de *reskilling* y *upskilling* con una mayor flexibilidad para facilitar diversos tipos de movilidad.
- 20. Evaluar el empleo público superior y hacerlo competitivo con el mercado,** con el objeto de hacer que la Administración pueda convertirse en un sitio atractivo para el mejor talento disponible en el mercado.

Administración 2030. Una visión transformadora

8 factores de contexto

1. La Administración ante el océano de las incertidumbres.
2. La atomización en el universo de actores de la cosa pública.
3. El envejecimiento progresivo de la sociedad española.
4. La creciente exigencia respecto a los servicios públicos.
5. La desigual distribución de riqueza y empleo.
6. La fisonomía urbana del territorio.
7. El descrédito y la desconfianza en las instituciones.
8. El tsunami de la digitalización.



10 atributos para una nueva Administración

1. Proactiva.
2. Flexible.
3. Inteligente.
4. Humilde.
5. Amable.
6. Responsable.
7. Sostenible.
8. Fácil.
9. Diversa.
10. Accesible.



20 propuestas para la próxima década

Una Administración íntegra y centrada en el ciudadano

1. Pasar de una transparencia de manual a una transparencia real.
2. Fortalecer el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como órgano independiente.
3. Comprometer a los empleados públicos en la apertura de la Administración.
4. Estrategia Nacional por la Integridad en el Sector Público y la Lucha contra la Corrupción.
5. Incentivar el uso de los datos abiertos.

Una Administración ágil y que gaste bien

6. Deconstruir la burocracia con simplificación y dinamización administrativa.
7. Agencialización reforzada con servicios comunes.
8. Profesionalizar la contratación pública.
9. Evaluación independiente en calidad del gasto e impacto regulatorio.
10. Transparencia e incentivos en la ejecución del gasto público.

Una Administración digital e inteligente

11. Administración digital por defecto usable, responsable y segura.
12. Ventanilla única digital.
13. Agencia Estatal de Servicios Digitales.
14. Oficinas del Dato Público.
15. Robotizar el procedimiento administrativo y la atención a ciudadanos y empresas.

Una Administración profesional y con talento

16. Profesionalizar, que no funcionarizar, la dirección pública.
17. Plan de Rejuvenecimiento de las plantillas públicas.
18. *ERE natural* para la reconversión del empleo público.
19. Selección y carrera basadas en mérito y flexibilidad.
20. Empleo público superior evaluado y competitivo con el mercado.

Referencias bibliográficas

- Abellán, A., Ayala, A., Pérez, J. y Pujol, R. (2018). Un perfil de las personas mayores en España 2018. Disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos18.pdf>
- Agencia Estatal de la Calidad y Evaluación de los Servicios Públicos. (2016). Estabilidad y mejoría de los servicios públicos. Disponible en: http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2016.pdf
- Albareda, A. y Losada, C. (2017). *El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz*. Madrid. IEE Instituto de Estudios Económicos.
- Banco Mundial. (2019). Doing Business 2019. Disponible en: https://espanol.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf
- CIS. (2017). Calidad de los servicios públicos (XII). Estudio 3181. Junio 2017. Disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3180_3199/3181/es3181mar.pdf
- CIS. (2019). Barómetro de mayo 2019. Estudio nº 3247. Disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3240_3259/3247/es3247mar.pdf
- Comisión Europea, (2019). eGovernment factsheets 10th anniversary report . Disponible en: https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/news/10egov_anniv_report.pdf
- Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico. (2018). Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje despoblación, Disponible en: http://www.mptfp.es/dam/es/portal/reto_demografico/Indicadores_cartografia/Diagnostico_Despoblacion.pdf.pdf
- Cortés, O. (2013). *Líderes públicos en la nueva economía*. Madrid. Editorial Rasche.
- Dahrendorf. R. (2006). *El recomienzo de la historia*. Madrid. Katz Editores.
- Diaz, A. (2013). Más allá de la nueva gestión pública: ¿estamos de vuelta sin haber ido?. Disponible en: <http://www.administracioninteligente.org/?p=420>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2018). Libro Amarillo de los Presupuestos Generales del Estado 2018. Disponible en: <http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Documents/EJERCICIO%202018/LIBROAMARILLO2018.pdf>
- Longo, F. (2018). “Introducción”. En Longo, F. e Ysa, T. Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI (15-35). Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- OCDE. (2011). *Public servants as partners for growth: toward a stronger, leaner and more equitable workforce*. Paris. OCDE Publishing.

- OCDE. (2012). *2012 OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris. OCDE Publishing.
- OCDE. (2015). *Recommendation of the Council on Public Procurement*. Paris. OCDE Publishing.
- OCDE. (2016). *Engaging public employees for a high performing civil service*. Paris. OCDE Publishing.
- OCDE. (2016). *Open Government: the global context and the way forward*. Paris. OCDE Publishing.
- OCDE. (2017). *Recommendation of the Council on Public Integrity*. Paris. OCDE Publishing.
- OCDE. (2017). *Public procurement for innovation: good practices and strategies*. Paris. OCDE Publishing.
- OCDE. (2017). *Government at a glance*. Paris. OCDE Publishing.
- Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración. (2016). Informe anual de progreso de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7b44c3a3-9e15-4b50-98d0-47b8744c04c7/CORA-informe-anual-progreso-2016-02.pdf>
- Organización para las Naciones Unidas. (2018). UN Government Survey 2018. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>
- PWC. (2012). ¿En qué hay que transformar la Administración pública española?. Disponible en: <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/transformar-administracion-publica-esp.pdf>
- PWC. (2017). Sizing the Prize. What's the real value of AI for your business and how can you capitalize?. Disponible en: <https://www.pwc.es/es/publicaciones/tecnologia/sizing-the-prize.html>
- PWC. (2018). La sucesión de los CEOs 2018. ¿Cómo es el relevo de los CEOs en las grandes empresas cotizadas?. Disponible en: <https://www.pwc.es/es/strategyand/sucesion-ceos-2018.html>
- Registro Central de Personal. (2019). Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Disponible en: http://www.hacienda.gob.es/CDI/Empleo_Publico/Boletin_rcp/bol_semes-tral_201901_completo.pdf
- Taleb, N. (2012). *Antifragile: things that gain from disorder*. Londres. Penguin.
- World Economic Forum. (2018). The future of jobs report 2018, Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf
- World Economic Forum. (2019). Global Risks Report 2019. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf

La Fundación PwC y la Fundación ESADE han puesto en marcha el Observatorio para la Transformación del Sector Público, iniciativa para impulsar el cambio de las administraciones, en la que se inscribe el Programa Ejecutivo en Gobernanza del Sector Público.

A través de acciones relacionadas con la formación, la investigación y la generación de debates abiertos que se desarrollarán en el Observatorio para la Transformación del Sector Público, la Fundación PwC y ESADE quieren contribuir a una verdadera modernización de las instituciones y a mejorar la colaboración entre el sector público y el privado. En este marco, es especialmente relevante la formación de líderes que desde las propias administraciones lideren un cambio que ya está en marcha y que, sin duda, redundará en beneficio del conjunto de la sociedad.

Autores

Rafael Catalá *Licenciado en Derecho y funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ha sido ministro de Justicia entre 2014 y 2018, secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda entre 2011 y 2014, secretario de Estado de Justicia, subsecretario de Hacienda y director general en diversos Ministerios.*

Oscar Cortés *Doctor en Derecho e Ingeniero Industrial. Actualmente coordinador de Comunicación Digital del Ayuntamiento de Madrid. Ha sido asesor del ministro de Justicia en Innovación y Transformación Digital entre 2014 y 2018, ha ocupado diversas posiciones en la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos y es profesor habitual en diversos programas relacionados con el sector público.*