



Calidad de la Administración Pública

Una Caja de herramientas para gestores

VERSIÓN RESUMIDA

2016

 **GUIAS**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

 **agencia
de evaluación
y calidad**

Calidad de la Administración Pública

Una Caja de herramientas para gestores

Versión Resumida

Ministerio de Hacienda y Función Pública

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2016



Calidad de la Administración Pública

Una Caja de herramientas para gestores

Versión Resumida

COLECCIÓN: ● GUÍAS

Edición: 2016

La versión original de esta obra, *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*, ha sido elaborada por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, con cuya autorización expresa se publica esta versión española.

Traducción: Departamento de Calidad de los Servicios de AEVAL (Joaquín Ruiz, Enrique Sánchez, Rosa Vargas).

©European Union, 2015 (<http://europa.eu>)

©Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)
<http://www.aeval.es>

Esta Guía es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

Edita: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Catálogo de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: En tramitación



Índice

Presentación	11
Prólogo.....	13
Agradecimientos	15
¿Por qué una Caja de Herramientas para la Administración Pública?	17
Vincular las políticas a la financiación.....	17
La base del éxito socioeconómico	19
Guía para el lector.....	23
Destinatarios	23
Estructura.....	23
Estilo	24
Estudios de caso.....	25
Principios y valores de la buena gobernanza.....	27
¿Qué se entiende por “principios” y “valores”?	27
El valor de declarar y compartir valores	28
Un compuesto de Principios y Valores Europeos	28
Introducir valores en la cultura administrativa.....	29
Tema 1. Una mejor elaboración de políticas	31
1.1. <i>Propiedades de la elaboración de políticas</i>	32
1.1.1. <i>Diseño de las políticas</i>	34
1.1.2. <i>Planificación prospectiva</i>	35
1.1.3. <i>Consulta y corresponsabilidad</i>	36
1.2. <i>Instrumentos para la implementación de las políticas</i>	37
1.2.1. <i>Leyes y entorno normativo</i>	38
1.2.2. <i>Estructuras y reformas institucionales</i>	40
1.2.3. <i>Coproducción</i>	42
1.3. <i>Mejora continua e innovación</i>	43
1.3.1. <i>Seguimiento, evaluación y auditoría del rendimiento.</i>	43
1.3.2. <i>Estimular el escrutinio externo</i>	49
1.3.3. <i>Impulsar la innovación</i>	49
1.4. <i>Conclusiones, ideas clave y recomendaciones para futuras acciones</i>	53



Tema 2. Incorporar prácticas éticas y anticorrupción	55
2.1. <i>Establecer el marco de la política</i>	56
2.1.1. <i>Valores y normas éticas</i>	57
2.1.2. <i>Estrategias centradas en los riesgos</i>	57
2.1.3. <i>Leyes y reglamentos</i>	59
2.1.4. <i>Coordinadores y agencias</i>	60
2.2. <i>Crear confianza pública mediante la transparencia y la rendición de cuentas</i>	61
2.2.1. <i>Gobierno abierto</i>	62
2.2.2. <i>Escrutinio externo</i>	62
2.3. <i>Promover la integridad y reducir el alcance de la corrupción</i>	63
2.3.1. <i>Gestión y formación de los recursos humanos</i>	64
2.3.2. <i>Declaración de intereses de los funcionarios públicos</i>	65
2.3.3. <i>Simplificación, controles y automatización</i>	66
2.4. <i>Detectar y actuar contra la corrupción</i>	67
2.4.1. <i>Mecanismos de denuncia</i>	67
2.4.2. <i>Investigación, persecución y sanciones</i>	69
2.5. <i>Conclusiones, ideas clave y recomendaciones para futuras acciones</i>	70
Tema 3. Instituciones profesionales y competentes	71
3.1. <i>Gestionar por resultados</i>	72
3.1.1. <i>Desarrollo de la Misión, visión y estrategia</i>	72
3.1.2. <i>Seguimiento, evaluación y aprendizaje</i>	74
3.1.3. <i>Rendición de cuentas y comunicación</i>	75
3.2. <i>Liderazgo profesional</i>	77
3.2.1. <i>Creación de una función pública directiva</i>	77
3.2.2. <i>Reclutamiento, formación y desarrollo</i>	78
3.2.3. <i>Gestión del cambio</i>	79
3.3. <i>Política y gestión moderna de los recursos humanos</i>	80
3.3.1. <i>Gestionar competencias</i>	81
3.3.2. <i>Reclutamiento y selección</i>	83
3.3.3. <i>Aprendizaje y desarrollo</i>	85
3.3.4. <i>Evaluación, promoción y desarrollo de la carrera</i>	86
3.3.5. <i>Igualdad, discriminación positiva y envejecimiento activo</i>	88
3.4. <i>Gestión de la calidad total</i>	89
3.4.1. <i>Usar modelos de gestión de la calidad</i>	89



3.4.2.	<i>Estimular una cultura de gestión de calidad</i>	92
3.5.	<i>Conclusiones, ideas clave y recomendaciones para futuras acciones</i>	93
Tema 4.	Mejorar la prestación de servicios	95
4.1.	<i>Entender las necesidades y expectativas del usuario</i>	96
4.1.1.	<i>Contacto directo con ciudadanos y empresas</i>	97
4.1.2.	<i>Retroalimentación y representación indirecta</i>	98
4.1.3.	<i>El cliente misterioso</i>	99
4.1.4.	<i>Eventos vitales y mapa de la experiencia del cliente</i>	100
4.2.	<i>Mejorar los procesos en beneficio de los usuarios de los servicios públicos</i>	102
4.2.1.	<i>Reingeniería de procesos</i>	103
4.2.2.	<i>Simplificación administrativa</i>	104
4.3.	<i>Satisfacer las expectativas de los usuarios sobre el acceso fácil a los servicios</i>	105
4.3.1.	<i>La ventanilla única (VU)</i>	105
4.3.2.	<i>Prestación de servicios multicanal</i>	106
4.4.	<i>Utilizar la e-Administración para acceder a servicios más rápidos, más baratos y mejores</i> ..	107
4.4.1.	<i>Información para la interacción</i>	108
4.4.2.	<i>Interoperabilidad y “sólo una vez”</i>	109
4.4.3.	<i>Mudar a lo digital por defecto</i>	111
4.5.	<i>Comprometerse con niveles de servicio y medir la satisfacción</i>	113
4.5.1.	<i>Las Cartas de servicios</i>	114
4.5.2.	<i>Medir y gestionar la satisfacción</i>	114
4.6.	<i>Conclusiones, ideas clave y sugerencias para acciones futuras</i>	116
Tema 5.	Mejorar el entorno para las empresas	117
5.1.	<i>Dar prioridad a las empresas</i>	118
5.1.1.	<i>Racionalizar y simplificar el “papeleo burocrático”</i>	118
5.1.2.	<i>Administración orientada a las empresas</i>	121
5.2.	<i>Racionalizar la administración para las empresas</i>	121
5.2.1.	<i>Crear una empresa</i>	122
5.2.2.	<i>Hacer funcionar y crecer una empresa</i>	123
5.2.3.	<i>Comercio transnacional</i>	125
5.2.4.	<i>Ocuparse de la insolvencia y de la segunda oportunidad para los empresarios honrados</i> ..	127
5.3.	<i>Conclusiones, ideas clave y sugerencias para acciones futuras</i>	129
Tema 6.	Fortalecer la calidad de los sistemas judiciales	131
6.1.	<i>Evaluar e incrementar el rendimiento</i>	132



6.1.1.	<i>Seguimiento y evaluación</i>	132
6.1.2.	<i>Consultar a los usuarios de los órganos judiciales</i>	135
6.1.3.	<i>Acercarse a la Gestión de la Calidad Total</i>	136
6.2.	<i>Mejorar el acceso a la justicia</i>	136
6.2.1.	<i>Explicar los procesos y las resoluciones judiciales</i>	136
6.2.2.	<i>Asegurar el acceso a la jurisprudencia</i>	137
6.2.3.	<i>Incrementar el acceso a la resolución extrajudicial de conflictos</i>	138
6.3.	<i>Modernizar los sistemas judiciales</i>	139
6.3.1.	<i>Rediseñar procesos</i>	139
6.3.2.	<i>Mudar a la e-Justicia</i>	140
6.3.3.	<i>Justicia transfronteriza</i>	141
6.4.	<i>Formación y desarrollo profesional continuo</i>	141
6.4.1.	<i>Análisis de necesidades de formación</i>	142
6.4.2.	<i>Curricula y planes de formación</i>	142
6.4.3.	<i>Metodología de la formación</i>	143
6.4.4.	<i>Herramientas de formación para aplicar la legislación de la UE</i>	143
6.4.5.	<i>Evaluación de la formación</i>	144
6.5.	<i>Conclusiones, ideas clave y recomendaciones</i>	145
Tema 7.	Gestionar eficazmente los fondos públicos	147
7.1.	<i>Gestión financiera pública</i>	148
7.1.1.	<i>Elaboración del presupuesto</i>	148
7.1.2.	<i>Ejecución del presupuesto</i>	150
7.2.	<i>Contratación pública</i>	152
7.2.1.	<i>Simplificar la contratación</i>	153
7.2.2.	<i>Contratación transnacional</i>	154
7.2.3.	<i>Contratación electrónica</i>	155
7.2.4.	<i>Contratación para la innovación</i>	157
7.3.	<i>Gestionar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos</i>	159
7.3.1.	<i>Estructuras</i>	159
7.3.2.	<i>Dotación de personal</i>	161
7.3.3.	<i>Sistemas</i>	162
7.3.4.	<i>Gobernanza</i>	165
7.4.	<i>Conclusiones, ideas clave y recomendaciones para actuaciones futuras</i>	167
	<i>Algunas consideraciones sobre la gestión del Objetivo Temático 11</i>	169



El problema del dinero.....	169
Gestionar el plano general.....	171
¿Proyectos estratégicos o convocatoria de propuestas?	172
¿Qué debemos hacer primero? Priorizar y secuenciar.....	173
Seguimiento y evaluación de las reformas	174
Formación continua y desarrollo del conocimiento	174



Presentación

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) tiene por objeto la promoción y realización de evaluaciones de políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios públicos. Para desarrollar su misión de impulsar un nuevo modelo de gestión pública al servicio de los intereses generales, mediante la evaluación y la calidad de los servicios públicos, AEVAL opera con un concepto sistémico de la calidad de la acción pública que se alinea con el postulado por la Comisión Europea en este documento.

Como afirma el Profesor Fukuyama, citado en este documento, “Mucho más importante que el tamaño del gobierno es su calidad (...) Hay una correlación muy fuerte entre la calidad del gobierno y los buenos resultados económicos.” Esto es innegable pero es necesario precisar qué se entiende por calidad del gobierno o calidad de la administración. Y es esto precisamente lo que viene a aclarar esta Caja de herramientas para la calidad de la administración pública. En efecto, la calidad de la administración pública requiere un enfoque integrador y comprehensivo que no se limita a un conjunto de técnicas sino que comprende e interrelaciona todos los elementos que intervienen en el complejo proceso de la acción pública. Desde los principios y valores de la buena gobernanza, pasando por la profesionalidad y competencia técnica de las instituciones y la mejora de la prestación de los servicios, hasta el fortalecimiento de la calidad de los sistemas judiciales y la gestión eficaz de los fondos públicos. En nuestro ámbito nacional, la *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas españolas*, aprobada en Conferencia Sectorial de la Administración Pública el 16 de noviembre de 2009, se encuentra en sintonía con esta perspectiva holística europea.

Como Presidenta de AEVAL, que participa activamente en las actividades de la red EUPAN y sus distintos grupos de trabajo, sólo puedo congratularme de esta iniciativa, que muestra los frutos de la cooperación europea en esta materia, y felicitar a sus promotores, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea y a los autores de este trabajo, cuya versión española ofrecemos ahora a los gestores públicos de nuestro país.

Ana María Ruiz Martínez
Presidenta de AEVAL

Prólogo

La calidad de sus instituciones, tanto gubernamentales como judiciales, es un factor determinante clave para el bienestar de un país. La capacidad administrativa se reconoce cada vez más como un requisito para cumplir las obligaciones y los objetivos de los tratados de la UE, tales como la creación de un crecimiento sostenible y el empleo.

Las autoridades públicas deben ser capaces de adaptarse a los cambios dinámicos y a menudo perturbadores de la economía y la sociedad. En un mundo incierto, pero cada vez más "conectado", políticas y estructuras que han tenido éxito en el pasado podrían no ser suficientes o adecuadas para servir a los ciudadanos y las empresas en el futuro. La capacidad para reflejar las necesidades de hoy y anticiparse a las de mañana, con la agilidad necesaria para adaptarse, tiene que convertirse en una característica permanente del sector público. Por encima de todo, las administraciones deben construirse sobre una base sólida: ética, eficiente, eficaz y responsable.

La UE apoya a las administraciones de los Estados miembros para que estén preparadas de cara al futuro. Durante los periodos semestrales, la Comisión Europea revisa el rendimiento de las administraciones de los Estados miembros y cualesquiera áreas subyacentes de mejora. El Consejo Europeo adopta las recomendaciones específicas para cada país sobre la base de este análisis. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos tienen un objetivo temático dedicado a invertir en la calidad y la capacidad de las autoridades públicas. Para el período 2014-2020, se espera que dieciocho Estados miembros inviertan al menos 4.700 millones de euros del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional para ese propósito.

Esta Caja de herramientas para la Calidad de la Administración Pública de la UE tiene como objetivo apoyar, orientar, alentar e inspirar a aquellos que quieren construir administraciones públicas creadoras de sociedades prósperas, justas y resilientes. La Caja de herramientas trata de ayudar a los países mediante recomendaciones específicas y propuestas de estrategias y programas operativos de éxito para cada país. No existe una panacea - una solución para todos - para la construcción de administraciones de calidad, pero hemos tratado de captar las diversas dimensiones y complejidades y hacerlas fácilmente accesibles para los profesionales de la Administración Pública.

La Caja de herramientas no constituye una nueva declaración de política de la UE, sino que agrupa diversas políticas existentes en la UE y normas internacionales que se refieren a la calidad de la administración pública en cualquier país. Además, la aplicación de principios y herramientas se ilustra con casi 170 estudios de caso de los Estados miembros y de todo el mundo.

Este no es el final de la historia, sino más bien un punto de partida. La Caja de herramientas se ha ensamblado y publicado en un plazo relativamente breve, con el fin de iniciar un diálogo y estimular el pensamiento. Dado el entorno dinámico de la administración pública, tendrá que convertirse en una herramienta interactiva, en la que sus contenidos puedan ser discutidos, actualizados, y co-creados por los usuarios.

Esperamos que la Caja de herramientas se convierta en un instrumento clave para gestionar, compartir y desarrollar conocimientos que capaciten a las autoridades europeas para diseñar y poner en marcha políticas y servicios públicos de calidad.

Esperamos que estas herramientas les resulten valiosas, inspiradoras y prácticas y que se unan a nosotros en el devenir de la Caja de herramientas.

Michel Servoz
Director General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión
Comisión Europea



Agradecimientos

La Caja de herramientas para la Calidad de la Administración Pública de la UE es un informe técnico del Grupo Interservicios de la Comisión Europea para la Capacidad Institucional y la Reforma Administrativa. Es el resultado de una colaboración y coproducción activa de los siguientes servicios, que diseñaron, impulsaron y guiaron su estructura y contenido:

- Redes de Comunicaciones, Contenido y Tecnología (CNECT)¹
- Informática (DIGIT)
- Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN)
- Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (EMPL)
- Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (GROW)
- Recursos Humanos y Seguridad (HR)
- Justicia y Consumidores (JUST)
- Migración y Asuntos de Interior (HOME)
- Política Regional y Urbana (REGIO)
- Investigación e Innovación (RTD)
- Salud y Seguridad Alimentaria (SANTE)
- Fiscalidad y Unión Aduanera (TAXUD)

La Caja de herramientas fue presentada y discutida en varios foros y a diversos públicos interesados, incluyendo: un seminario de la Comisión Europea sobre la Modernización de la Administración Pública (1-2 de octubre de 2014); la Asamblea PYME (Nápoles, 2 de octubre 2014); la Red Europea de Administraciones Públicas (EUPAN) reunida bajo la presidencia italiana de la UE (16-17 de octubre de 2014); el Comité del Fondo Social Europeo (17 de octubre de 2014); el Grupo de Expertos de la administración electrónica (11 de diciembre de 2014)

El documento y los borradores de sus capítulos se beneficiaron en gran medida de las revisiones y comentarios de: las contrapartes de la DG EMPL en los Estados miembros; la Red de la DG GROW de representantes de las PYME; Benedict Wauters, Vladimir Kvača y la Comunidad de Prácticas para la Gestión Orientada a Resultados; el Profesor Gerhard Hammerschmidt, el personal docente e investigador de la Hertie School of Governance en Berlín; el profesor John Bachtler (Centro de Investigación de Políticas Europeas, Universidad Strathclyde); y el Profesor Wouter van Dooren (Universidad de Amberes).

Las administraciones públicas de los 28 Estados miembros hicieron aportaciones de gran valor, sobre todo por los funcionarios clave que dedicaron tiempo de sus apretadas agendas para revisar, actualizar y ampliar los borradores de los materiales de estudios de caso incluidos en el documento, así como los representantes de 22 de las administraciones de los Estados miembros que proporcionaron comentarios y sugerencias detalladas sobre los primeros borradores. Un agradecimiento especial a todos aquellos que hicieron posible la Caja de herramientas.

¹ Salvo excepciones, las siglas y acrónimos se mantendrán en inglés.

El trabajo sobre la Caja de herramientas fue coordinado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, que contrató los servicios del Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA) para su elaboración, con Nick Thijs como director del proyecto y Iain Mackie como principal aportador.



¿Por qué una Caja de Herramientas para la Administración Pública?

"Mucho más importante que el tamaño del gobierno es su calidad (...) Existe (...) una correlación muy importante entre la calidad del gobierno y los buenos resultados económicos". Profesor Francis Fukuyama, Orden y Decadencia de la Política, 2014².

Vincular las políticas a la financiación

Dado su potencial contribución al crecimiento económico, el fortalecimiento de la administración pública es una prioridad recurrente de la Encuesta Anual sobre el Crecimiento que se inicia cada Semestre Europeo de coordinación de políticas económicas entre la Comisión Europea y los Estados miembros, así como de las resultantes recomendaciones específicas por país (CSR) para administraciones civiles y judiciales.

El tamaño, la estructura y el alcance de las instituciones públicas son únicos en cada país, siendo su arquitectura y organización una competencia nacional. Al mismo tiempo, está reconocido que la buena gobernanza es del interés tanto de la UE en su conjunto como de los distintos Estados miembros, para lograr el máximo valor de unos fondos públicos limitados. Sin administraciones públicas eficaces y de alta calidad, sin sistemas judiciales eficientes e independientes, el acervo de la UE no se puede implementar de manera efectiva, el mercado interior europeo no puede completarse, y los objetivos de Europa 2020 de un crecimiento inteligente, inclusivo y sostenible no se pueden lograr de manera realista.

Esta Caja de herramientas está pensada como una referencia y un recurso, no como una receta o una panacea, **mostrando al lector prácticas relevantes e interesantes** - ejemplos inspiradores que son potencialmente transferibles a sus propias situaciones - para ayudar a los Estados miembros en el seguimiento de sus CSRs.

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESIF) en 2014-2020 animan de forma explícita y capacitan a los Estados Miembros a fortalecer la gobernanza en el marco del Objetivo Temático 11: "*mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la Administración Pública*". El TO 11 está previsto para cofinanciar programas operativos (POs) por más de 4 mil millones de euros. También puede proporcionarse un apoyo implícito aunque importante bajo el objetivo temático 2 "*mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el acceso a las mismas*", así como los demás objetivos, promoviendo reformas en la gestión y prestación de determinados servicios públicos (por ejemplo, la gestión del agua y de los residuos bajo el objetivo temático 6, o el empleo y los servicios sociales en virtud de objetivos temáticos 8 y 9).³

Más concretamente, el desarrollo de la capacidad institucional en la administración y el poder judicial bajo el Objetivo Temático 11 será apoyado por el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de

² Versión española de Jorge Paredes. Eds. Deusto, Barcelona, 2016.

³ Reglamento (EC) 1301/2013 del Parlamento y el Consejo Europeo, Artículo 9.

Desarrollo Regional (FEDER), con el objetivo de crear instituciones que sean estables y predecibles, pero también lo suficientemente flexibles como para reaccionar a los muchos retos de la sociedad, abiertas al diálogo con el público, capaces de introducir nuevas soluciones mediante las políticas y ofrecer mejores servicios. La inversión en el capital humano del sector público se orienta hacia una mejor elaboración de políticas y prestación de servicios administrativos, procesos organizativos más eficientes, una gestión moderna y unos funcionarios y magistrados motivados y cualificados.

Acciones posibles	Ejemplos de cobertura	Fuentes disponibles
Mejorar la formulación e implementación de las políticas	Sistemas y métodos para la elaboración de políticas basados en evidencias, estableciendo unidades de planificación y coordinación de políticas, herramientas de seguimiento y evaluación, mecanismos de codiseño y coproducción	Fondo Social Europeo para los Estados Miembros que tengan al menos una región menos desarrollada o que sean susceptibles de recibir ayuda de los Fondos de Cohesión
Desarrollar estructuras organizacionales adecuadas	Análisis estructural, descentralización, reasignación de funciones, gestión de las reformas, etc.	
Diseñar e implementar estrategias de recursos humanos	Mapas de funciones y análisis de la dotación de personal, evaluación de las necesidades de formación, metodologías de evaluación del desempeño y del desarrollo de la carrera profesional	
Mejorar la prestación y la calidad de los servicios	Reformas para reducir las cargas administrativas, integración de los servicios (de tramitación interna), prestación en ventanilla única (contacto con el público)	
Desarrollar las habilidades en todos los niveles de la administración y del poder judicial	Magistrados y administración judicial, programas de prácticas, <i>coaching</i> , <i>mentoring</i> , redes de e-aprendizaje	
Desarrollar la e-Administración	Invertir en la prestación de servicios electrónicos, interoperabilidad, contratación electrónica, facturación electrónica, e-justicia, e-sanidad, etc.	
Mejorar la interacción entre instituciones	Mecanismos para la participación pública, acciones para una mejor implementación de las leyes y su ejecución, herramientas para una mayor transparencia y rendición de cuentas, etc.	Fondo Social Europeo para todos los Estados y regiones
Reforzar la capacidad de los grupos de interés para contribuir al empleo, educación y políticas sociales	ONGs y colaboradores sociales	
Desarrollar acuerdos sectoriales y territoriales	Empleo, inclusión social, salud y educación en todos los niveles territoriales.	Fondos europeos para el Desarrollo Regional, cuando proceda
Reforzar la capacidad administrativa relacionada con la implementación de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (incluyendo la Cooperación Territorial Europea)	Autoridades de gestión, organismos intermedios, organismos pagadores, autoridades de auditoría	
Realizar acciones de apoyo a la capacidad institucional y a la Administración Pública eficiente basada en los ESIF	Donde sea necesario, suministro de equipos e infraestructura de apoyo a la modernización de la administración pública.	

La financiación del FSE se centrará en las reformas horizontales para la promoción de la buena gobernanza en los niveles nacional, regional y local. Las acciones para reforzar las capacidades podrían afectar a una sola autoridad o a varias responsables de un campo específico (por ejemplo, la formulación de políticas, la supervisión, la administración tributaria, etc.) en un enfoque transversal. También son aplicables otros programas de la UE, tales como: el Mecanismo Conectar Europa (digital),

Europa para los ciudadanos, Horizonte 2020, el Programa de Justicia y el Programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía.

Esta Caja de herramientas pretende aportar ideas para las iniciativas, que puedan ayudar a las autoridades nacionales a cumplir las condiciones ex ante y para implementar con éxito programas TO11 de los ESIF y otras fuentes de financiación de la UE, incluidas las autoridades de gestión, los organismos intermedios y los potenciales beneficiarios.

La base del éxito socioeconómico

Con unos 75 millones de empleados, el sector público es la mayor "industria" europea, emplea alrededor del 25% de la población activa y es responsable de casi el 50% del PIB. Dada su escala y alcance, la administración pública - la organización y gestión de los recursos financiados con fondos públicos- tiene una enorme importancia para la vida cotidiana de nuestros ciudadanos, la productividad y las expectativas de nuestras empresas.

La gobernanza es la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo. Se considera buena gobernanza la capacidad de lograr objetivos establecidos para las políticas, de acuerdo con los principios y valores de integridad, imperio de la ley, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, entre otros.

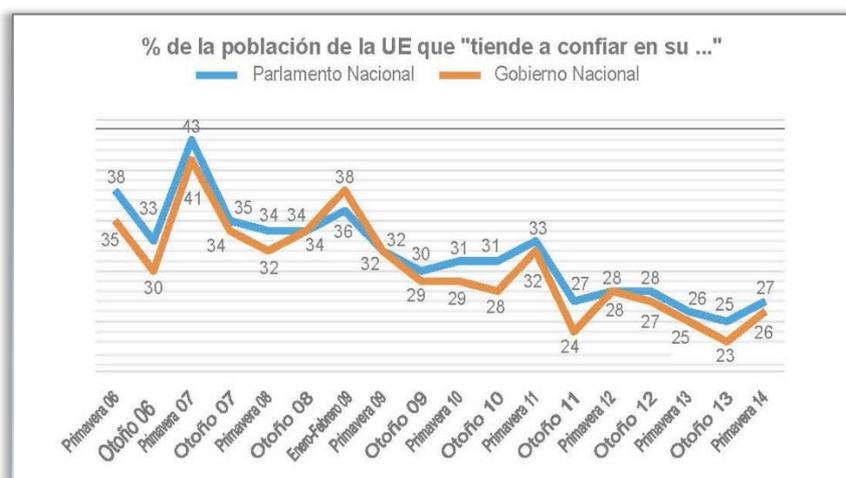
A escala mundial, la calidad de la administración pública es fundamental para la productividad económica y el bienestar social. Hay pruebas abrumadoras de que las economías de altos ingresos per cápita poseen instituciones públicas más eficaces y eficientes. La buena gobernanza y la seguridad jurídica son necesarias para un entorno empresarial estable. Es esencial que las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales dentro de un país cumplan una serie de criterios clave, como la ausencia de corrupción, un enfoque viable para la competencia y la política de contratación, un entorno jurídico eficaz y un sistema judicial eficiente. Por otra parte, el fortalecimiento de la capacidad institucional y administrativa, la reducción de las cargas administrativas y la mejora de la calidad de la legislación apuntalan los ajustes estructurales y fomentan el crecimiento económico y el empleo⁴.

El desarrollo de la capacidad de generar eficiencias en la administración pública puede aumentar la productividad en toda la economía, mediante procedimientos más rápidos, servicios mejorados y más accesibles, mayor agilidad en la creación de empresas y menos exigencias improductivas a las empresas existentes. Tener instituciones competentes constituye una condición previa para el éxito del diseño e implementación de políticas que promuevan el desarrollo socioeconómico y contribuyan al crecimiento y el empleo, en línea con los objetivos de Europa 2020.

"La productividad no es simplemente el resultado de la disponibilidad de capital y tecnología, o de diferencias en habilidades de los trabajadores individuales. En el mundo moderno, las habilidades se pueden desarrollar en todas partes y el capital y la tecnología fluyen libremente entre países. La realidad económica de los individuos es producto de los sistemas en los que operan. La diferencia entre países ricos y pobres es el resultado de las diferencias en la calidad de sus instituciones económicas". Profesor John Kay, La verdad sobre Mercados, 2004.

⁴ European Commission, DG Enterprise (2012), "Excellence in public administration for competitiveness in EU Member States", http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34_quality_of_public_administration_final.pdf

Fundamentalmente, la buena gobernanza se basa en la confianza: en el acuerdo tácito por el cual "los gobernados" dan su consentimiento para que la autoridad sea ejercida en su nombre por las administraciones civiles y judiciales. Si las administraciones públicas han de cumplir sus mandatos con eficacia como depositarios del poder y los recursos públicos, dirigiendo sus economías hacia la prosperidad y a su pueblo hacia una vida más segura y de mejor calidad, necesitan legitimidad y credibilidad a los ojos del público (ciudadanos, votantes, usuarios del servicio y potenciales empresarios), empresas existentes, posibles inversores, y otras administraciones. Las administraciones deben ser buenos empleadores, reguladores justos y socios confiables.

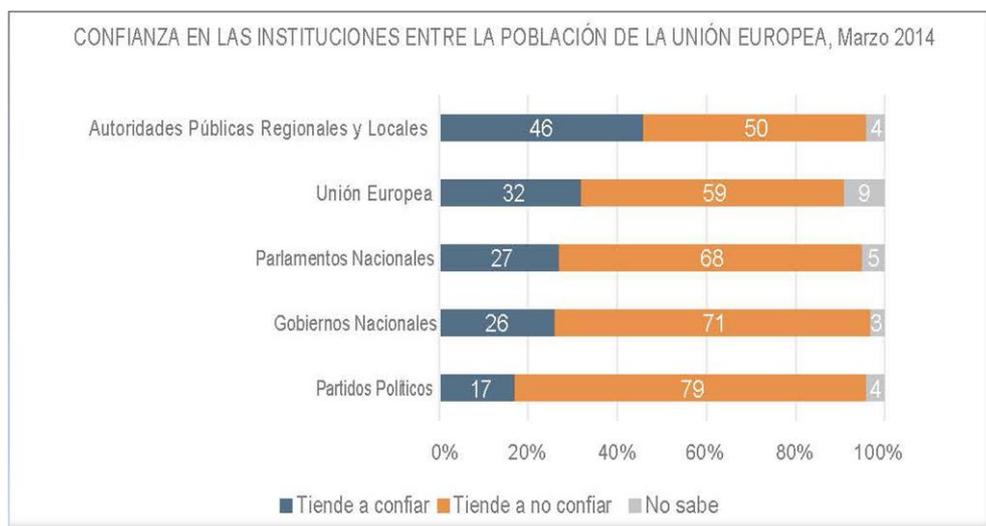


Durante los últimos ocho años, las encuestas del Eurobarómetro de la Comisión han detectado una tendencia general a la baja en la confianza de la población con sus parlamentos y gobiernos nacionales, que se situó en un promedio de sólo el 27% y el 26% (respectivamente) de la población de la UE en marzo de 2014. La confianza en la UE también ha caído, aunque desde una base más alta.

La confianza es subjetiva y puede verse influida negativamente por una variedad de factores. Independientemente de los esfuerzos de las organizaciones y de los funcionarios individuales, las percepciones pueden ser altamente corrosivas si socavan la confianza en las administraciones públicas y conducen a los ciudadanos y a las empresas a recurrir a "canales informales" y a la "economía sumergida", dejando a los gobiernos sin los ingresos tan necesarios para pagar los servicios públicos y el bienestar. El crecimiento del "sentimiento antisistema" en toda Europa en los sondeos de opinión y en las elecciones son una manifestación de la falta de confianza en las administraciones tradicionales. Al mismo tiempo, el advenimiento de la crisis financiera y económica mundial puede ser un factor que ha contribuido a la caída observada en la "tendencia a confiar", a la vez que los ciudadanos reaccionan a los tiempos difíciles y al alto desempleo en toda la UE y las administraciones se esfuerzan por estimular la recuperación económica y elevar los niveles de vida.

"Cultivar la confianza representa una inversión en la recuperación económica y el bienestar social de cara al futuro. La confianza es tanto un aporte a las reformas económicas - necesario para la aplicación de las reformas - como, al mismo tiempo, un resultado de las mismas, ya que influyen en las actitudes y decisiones de la gente y de las organizaciones relevantes para el bienestar económico y social. Como resultado, la confianza en el gobierno por parte de los ciudadanos y las empresas es esencial para la formulación de políticas eficaces y eficientes, tanto en los buenos tiempos como en los malos... La confianza tarda en lograrse, pero se pierde rápidamente." OCDE, Panorama de las Administraciones Públicas, 2013.

La confianza se crea tanto por expectativas como por experiencias. Si bien hay límites para lo que los gobiernos pueden influir en las aspiraciones en una era de noticias y medios de comunicación social las 24 horas al día, las expectativas presentan un punto de referencia frente al que las administraciones públicas pueden comparar su rendimiento.



En este sentido, cabe destacar que la confianza suele ser mayor respecto a las autoridades regionales y locales (46%) que son percibidas, en general, como más próximas a los ciudadanos y las empresas⁵. Las Administraciones también pueden lograr confianza en el “nivel micro” de los servicios públicos singulares, que suele ser mucho mayor que la “macro-confianza” en los gobiernos en su conjunto. En promedio de los países miembros, las encuestas de la OCDE en el 2012 encontraron que la confianza era más alta en los servicios de policía local (72%), seguidos de la atención sanitaria (71%), la educación (66%) y los sistemas judiciales (51%), pero más baja en las administraciones generales (40%).

Ganar y conservar la confianza requiere que la administración pública se adhiera a principios subyacentes, tales como la legalidad (imperio de la Ley), la integridad e imparcialidad, y que demuestre valores como la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas. Para más detalles, consúltese la sección "principios y valores de la buena gobernanza" de este documento, que resalta la importancia no solo de declarar y compartir valores en las administraciones civiles y judiciales en todos los niveles, sino también de aplicarlos.

Esto significa una **reforma inteligente**: construir administraciones fuertes y ágiles que sean capaces de entender y de satisfacer las necesidades inmediatas de los ciudadanos y las empresas, que sean proactivas y estén en forma para el futuro, listas para responder a las necesidades de una sociedad envejecida y cada vez más móvil, a los desafíos del cambio climático y de adaptarse a la digitalización de prácticamente todos los aspectos de nuestras vidas. El fortalecimiento de la calidad de la administración pública requiere una reflexión periódica sobre cómo las instituciones añaden valor, de cara a diseñar y desarrollar políticas que logren el desarrollo económico y social. Esto implica, por ejemplo:

⁵ Special Eurobarometer 415, “Europeans in 2014”, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_415_en.pdf

- Repensar el alcance de la Administración
- Rediseñar los procesos administrativos y centrarlos más en el usuario;
- Invertir en la capacidad de los funcionarios públicos y de la sociedad civil;
- Hacer un mejor uso de las TIC para satisfacer las necesidades de una "sociedad online"
- Mejorar el clima para los negocios haciendo menos normas y más inteligentes.

"La reforma de la administración pública suele concebirse como un medio para un fin, no un fin en sí mismo. Para ser más precisos tal vez deberíamos decir que es potencialmente un medio para múltiples fines. Estos incluyen hacer ahorros en el gasto público, mejorar la calidad de los servicios públicos, hacer más eficientes las operaciones del gobierno y aumentar las posibilidades de que las políticas sean eficaces. En el camino hacia el logro de estos objetivos importantes, la reforma de la gestión pública también puede servir para varios fines intermedios, incluyendo entre estos el fortalecimiento del control de los políticos sobre la burocracia, liberar a los funcionarios públicos de las constricciones burocráticas que inhiben sus oportunidades para gestionar y mejorar la rendición de cuentas de las políticas y programas gubernamentales ante el parlamento y a la ciudadanía". "Reforma de la Gestión Pública: Análisis comparativo" Profesor Christopher Pollitt y Profesor Geert Bouckaert, 2011.

No hay una fórmula única para mejorar la gobernanza. Cada país y sus niveles de la administración civil y judicial tienen que encontrar las soluciones más adecuadas que se ajusten a sus estructuras y sistemas así como a los desafíos a los que se enfrentan. Igualmente, no existe una única forma "correcta" de establecer directrices para la política de calidad en la administración pública.

Esta Caja de Herramientas tiene como objetivo ayudar a los Estados miembros a pasar **de lo desiderativo a lo operativo**: a mejorar la calidad de la administración (comportamiento, decisiones y rendimiento) proponiendo técnicas e instrumentos prácticos tomados de dentro y fuera de la UE

Guía para el lector

Esta Caja de herramientas se concibió como una guía útil y práctica para las administraciones civiles y judiciales ante los desafíos de la buena gobernanza en un entorno en constante cambio. En ella se examinan los elementos clave de la buena gobernanza y se destacan respuestas positivas reales de los Estados miembros a los problemas de la administración, señalando el camino para otros que también deseen seguirlo. Éste es sólo un resumen: **la Caja de herramientas completa está disponible en versión electrónica** en: <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

La Caja de herramientas se centra exclusivamente en la *administración* de las políticas y los servicios públicos, incluyendo tanto la Administración Civil como la Judicial. Trata de la gobernanza como un **proceso**. **No** contempla los aspectos específicos de políticas o servicios singulares - por ejemplo la educación, tributos, salud, aduanas, competencia, formación, etc. Sobre estas materias se pueden encontrar directrices en otros documentos de la Comisión Europea y de los Estados miembros.

Destinatarios

Esta Caja de herramientas pretende beneficiar a los responsables políticos de la reforma de la administración pública de los Estados miembros en todos los niveles - nacional, regional y local - así como a las autoridades gestoras y a otras involucradas en la aplicación de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESI). Asimismo, esperamos que la Caja de herramientas atraiga a un público más amplio entre el personal de las administraciones públicas, académicos y estudiantes de administración pública, así como a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Estructura

Con el fin de inspirar reformas hacia la buena gobernanza, para apoyar el cumplimiento del Objetivo Temático 11 de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESIF TO11) y poner en práctica las ideas de esta política, se ha seguido una **estructura temática** en este documento que debería ayudar a los Estados miembros en la aplicación de sus programas y responder a sus Recomendaciones Específicas por País (CSRs):

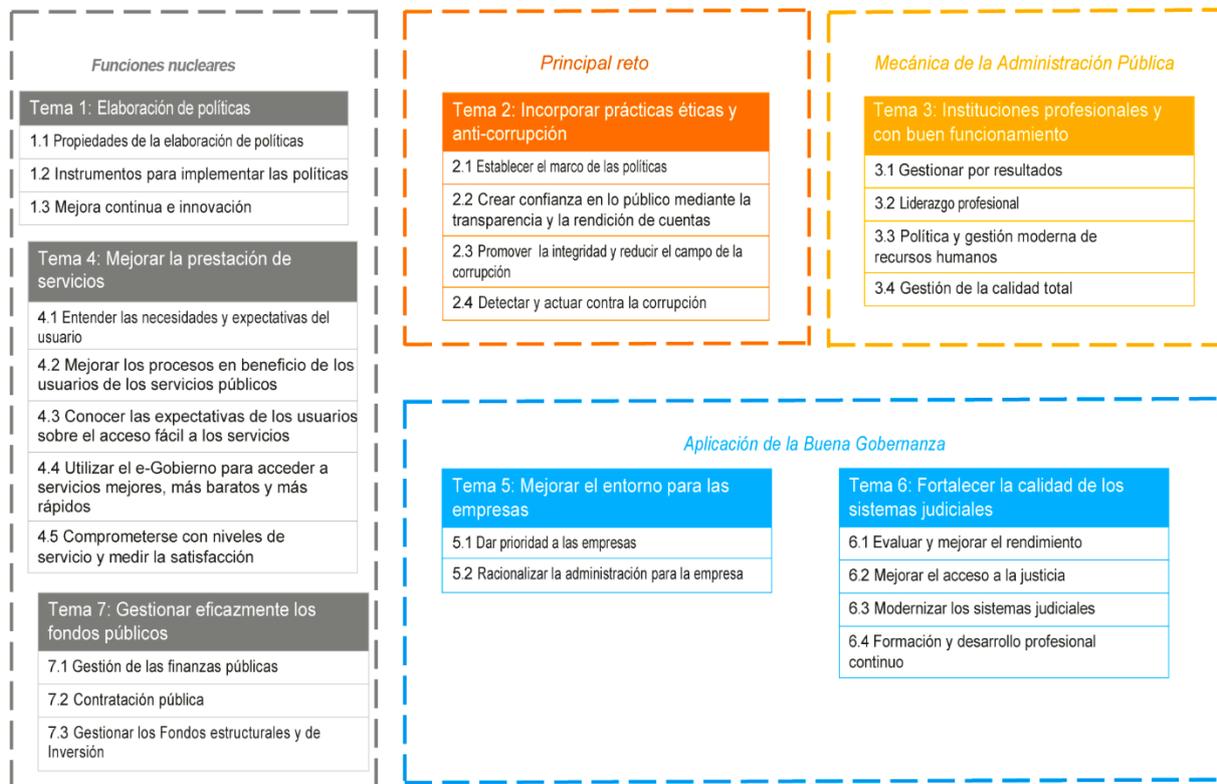
Tres capítulos tratan de las **funciones nucleares** de la administración pública, a saber, la elaboración de políticas y su implementación, seguimiento y evaluación (tema 1), la prestación de servicios (tema 4) y la gestión de las finanzas públicas (tema 7).

Un capítulo se centra específicamente en el **principal reto** para la buena gobernanza, asegurar un comportamiento ético y actuar contra la corrupción (tema 2);

Otro capítulo considera la **mecánica** de la administración pública, a saber, el papel de las instituciones y de sus funcionarios en la ejecución de las políticas y servicios del gobierno (tema 3);

Por último, dos capítulos examinan la **aplicación** de la buena gobernanza en los ámbitos de política que son cruciales para el Semestre Europeo y las Recomendaciones Específicas por País, esto es, el entorno empresarial (tema 5) y el sistema judicial (tema 6).

ESQUEMA DEL CONJUNTO DE HERRAMIENTAS POR TEMAS Y APARTADOS



Los temas particulares no son independientes. Muchos de los apartados son transversales a más de un tema, y por lo tanto se destacan con enlaces a la versión electrónica completa de la Caja de herramientas, en los que el lector puede hacer clic e ir a las secciones pertinentes de otros capítulos.*

Estilo

La Caja de herramientas está destinada a guiar al lector hacia prácticas estimulantes y a materiales útiles que se pueden personalizar por las administraciones civiles y judiciales en todos los niveles. El contexto local es fundamental aquí: cada país tiene su propio entorno jurídico, institucional y cultural. La guía, por lo tanto, intenta extraer los mensajes subyacentes y las lecciones aprendidas de una manera pragmática. **No** es una hoja de ruta detallada para la solución de todos los desafíos que enfrentan los gobiernos y los poderes judiciales, ni presenta una serie de instrucciones que, si se respetan, conduzcan al nirvana de la administración pública. Asume que los funcionarios públicos conocen sus propios sistemas y situaciones y que están mejor situados para buscar en la Caja de herramientas y encontrar lo que funcionaría bien en sus respectivas culturas y condiciones administrativas.

* En esta versión española se han omitido tales enlaces.

Lo que sí hace, sin embargo, es reunir **en un mismo lugar** tres fuentes valiosas para mejorar la capacidad institucional y para implementar reformas en las administraciones de los Estados miembros. Estas fuentes se presentan principalmente en notas al pie con códigos de color (aunque también hay referencias ocasionales en el texto principal de cada capítulo):

- **Notas con fondo azul**: Recogen el pensamiento de la Comisión Europea, mediante la presentación de **las políticas y las iniciativas** de las Direcciones Generales en el Grupo Inter-Servicios, es decir, directivas, reglamentos, estudios, informes, comunicaciones, órdenes del día, y programas de financiación
- **Notas con fondo verde**: Contienen **estudios de casos** de países, y están destinadas a inspirar ideas en los lectores para los respectivos Estados miembros (véase más adelante).
- **Notas con fondo naranja**: Hacen un resumen de los resultados de los principales estudios y conferencias, relacionados con el apartado, que pueden resultar interesantes para el lector como complemento de las políticas y prácticas contenidas en las otras notas.

Esas son las principales "herramientas" de la Caja. El texto de enlace en las notas está diseñado para dirigir al lector a través de estos materiales y destacar las lecciones, consejos y aspectos más interesantes, que pueden ser transferibles a sus circunstancias, en el contexto de las Recomendaciones Específicas por País del Semestre Europeo y de la implementación de los ESIF, especialmente bajo el TO11. También se encontrarán hipervínculos y notas al pie a lo largo de los capítulos de la **versión electrónica completa** que proporcionan información adicional.

Estudios de caso

Los casi 170 estudios de caso constituyen el elemento central de la Caja de herramientas y se han extraído principalmente de países de toda la UE: norte y sur, este y oeste. Los ejemplos utilizados aquí están destinados a informar e inspirar, y apuntan hacia los principios y prácticas prometedoras susceptibles de ser adoptados y adaptados a las situaciones propias de cada lector. **No** se postulan como "las mejores prácticas", aunque muchos ejemplos han sido galardonados en los Premios Europeos al Servicio Público (EPSA) y en el Premio "Balanza de Cristal de la Justicia". También se incluyen estudios de otras fuentes, como:

- Estudios financiados por la UE, publicados por la Comisión Europea.
- Reuniones de la Red Europea de la Administración Pública (EUPAN) y su documento temático para impulsar la capacidad institucional y administrativa;
- Conferencias Europeas de Calidad en el Sector Público y del Marco Común de Evaluación (CAF);
- Informes publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE);
- Fuentes proporcionados por los Servicios de la Comisión, sus Grupos de Alto Nivel y de Expertos y el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA).

La gran mayoría de los casos se han extraído de las administraciones nacionales, regionales y locales de la UE-28, incluidos los poderes judiciales, aunque de vez en cuando se toman ejemplos del resto del mundo que son especialmente ilustrativos. **En la versión completa de la Caja de herramientas** (no en este resumen), puede verse que algunos, resaltados en verde más claro, se han tomado de estudios y guías prácticas existentes, muchos de ellos publicados por la Comisión Europea en los últimos años y que hoy siguen siendo igual de relevantes. La mayoría, mostrados en verde más oscuro, se han preparado/actualizado, contrastado y acordado con las fuentes originales entre julio y diciembre de 2014, y representan el estado del arte en tales administraciones públicas. Estos estudios de caso incluyen nombres de los contactos y correos electrónicos que los lectores puedan usar para obtener más información.

Principios y valores de la buena gobernanza

"Lo más importante es recordar que usted está trabajando para el público. Si tiene en cuenta las cosas desde la perspectiva del ciudadano individual, le será más fácil saber cómo proceder y llegar a una buena decisión, dar el siguiente paso de forma apropiada o adoptar un enfoque que genere confianza". Consejo Sueco para el Desarrollo Estratégico de los Recursos Humanos, "Una introducción a los valores compartidos para funcionarios públicos".

Las administraciones públicas existen para servir al interés público. Los representantes electos tienen que rendir cuentas a la gente de las decisiones que toman y si se traducen en mejores efectos para las personas, la familia, la comunidad y la sociedad. Pero ¿qué ocurre con los funcionarios públicos que les asesoran y ejecutan sus decisiones? ¿Qué rige el funcionamiento de las tareas públicas en el día a día? Los principios y valores son los fundamentos de la buena gobernanza, modelando el comportamiento en la administración pública, y establecen una dirección clara, pero sólo si están aceptados, adoptados y aplicados.

"Los valores son los componentes esenciales de la cultura organizacional y tienen un papel instrumental para determinar, orientar e informar el comportamiento. Para las burocracias, la adhesión a valores superiores de servicio público puede generar una sustancial confianza y credibilidad. Por el contrario, la escasa aplicación de valores o la promoción de valores inadecuados puede producir mermas en estos elementos esenciales de la gobernanza democrática, así como dilemas éticos y en la toma de decisiones." Comité para la Investigación en Gestión Pública de Irlanda.

¿Qué se entiende por “principios” y “valores”?

Estos términos se usan a menudo indistintamente por las administraciones, pero a los fines de esta Caja de herramientas, se distinguen en función de la durabilidad:

- **Los principios deben ser fundamentales y duraderos.** Un ejemplo es la *honradez*, que debe aplicarse a todos los funcionarios públicos, con independencia del momento o lugar. En algunos casos, los principios se adoptan mediante leyes o reglamentos, como derechos u obligaciones de la administración, incluso en forma de disposiciones oficiales de la Función Pública.
- **Los valores también pueden ser constantes, pero igualmente pueden surgir y evolucionar con el tiempo al cambiar las condiciones.** Podrían parecer intemporales, pero pueden surgir como fruto de las circunstancias, tal como la *transparencia*, que es un fenómeno relativamente reciente.

Todos los principios son también valores, pero no todos los valores se convierten en principios. Por otra parte, el énfasis dado a valores específicos puede variar con el tiempo según cambia el entorno, como lo demuestra el auge de la *rendición de cuentas* (al público) ahora que las administraciones están bien conectadas a los electores y prima la *eficiencia* por las medidas de austeridad. Los valores también pueden estar interconectados y ser interdependientes. Algunas administraciones se centran

en la *integridad*, por lo general en forma de códigos éticos o códigos de conducta. Pero las administraciones no sólo deben 'hacer lo correcto' o evitar los conflictos de intereses, ya que hay muchos otros aspectos de la buena gobernanza igualmente esenciales en el papel de las administraciones públicas como garantes, reguladoras, empleadoras y facilitadoras.

El valor de declarar y compartir valores

Cada administración opera con su propio conjunto de valores, ya sea implícitos o explícitos, que se manifiestan en la ejecución diaria de las políticas y los servicios públicos:

- En aquellas administraciones públicas que **desconocen su existencia**, se puede decir que esos valores son la suma de la conducta y el desempeño personal de cada funcionario, lo que corre el riesgo de falta de coherencia en la toma de decisiones, generando incertidumbre para los ciudadanos y las empresas e inestabilidad para la economía y la sociedad.
- En otras administraciones, los principios y los valores dan **enfoque, estructura y visibilidad** mediante su codificación de manera que son comunes y no personales. Tales administraciones suelen asegurar que todos los funcionarios públicos sean conscientes de ellos y los sigan mediante declaraciones y códigos de alto nivel, a veces respaldados con talleres de capacitación o reuniones con el personal y eventualmente también con mecanismos de supervisión para alinear a los funcionarios con esos sistemas de valores. Estos conjuntos de valores deben ser capaces de sobrevivir a los cambios de gobierno.⁶

Un compuesto de Principios y Valores Europeos

La buena gobernanza comienza con un conjunto acordado de principios y valores ampliamente compartidos. No hay una formulación "correcta" o "errónea": cada administración tiene su propia tipología y terminología, pero existen temas recurrentes. Un punto de vista aceptado sobre la administración pública puede resumirse en 16 valores, con los términos alternativos o relacionados en *cursiva* (para más detalles, véase la versión electrónica de la Caja de herramientas):

Valor	Descripción
Legalidad	La buena gobernanza comienza con la aplicación del imperio de la ley. En el contexto de la gobernanza fiscal, la legalidad también se conoce como la <i>regularidad</i> .
Integridad	La buena gobernanza va más allá de las limitaciones legales. Significa hacer lo correcto – asegurar que la administración es un socio <i>fiable</i> y <i>confiable</i> para los negocios. La <i>ética</i> y la <i>honestidad</i> individual son un elemento integral. Los fondos públicos deben manejarse <i>apropiadamente</i> .
Imparcialidad	Las administraciones públicas deben aplicar un <i>trato igual</i> a todos los ciudadanos y empresas, lo que implica el <i>respeto</i> a todos, la <i>justicia</i> y la <i>equidad</i> , <i>objetividad</i> en la toma de decisiones y <i>ausencia de discriminación</i> .
Inclusividad	Este valor va más allá de la imparcialidad, asegurando que la gobernanza es <i>participativa</i> , incluyendo <i>relaciones de asociación</i> con las partes interesadas de modo que la administración llegue a estar <i>orientada al consenso</i> .

⁶ Ejemplos: Valores Compartidos para los Funcionarios Públicos de Suecia; Principios del Buen Gobierno del Reino Unido.

Apertura	La <i>transparencia</i> permite a los ciudadanos y las empresas abrir una ventana al funcionamiento interno de la administración. La <i>administración abierta</i> va más allá al hacer la información de dominio público. Este valor está muy relacionada con la <i>inclusividad</i> y la <i>rendición de cuentas</i> .
Centralidad del usuario	Las administraciones públicas tienden cada vez más a ser <i>orientadas al ciudadano</i> y <i>amigables para las empresas</i> . Este valor también se relaciona con la inclusividad, y hace hincapié en la <i>profesionalidad</i> , <i>fiabilidad</i> , <i>respeto</i> y <i>cortesía</i> .
Capacidad de respuesta	La centralidad del usuario implica que las administraciones públicas son receptivas, se aseguran de que la información y otros servicios se prestan de manera <i>oportuna</i> , corrigen lo que no va bien, y muestran <i>agilidad</i> , <i>resiliencia</i> y <i>flexibilidad</i> frente a las crisis.
Conectividad	La administración debe ser "indivisible", es decir, que los ciudadanos y las empresas reciban el mismo nivel de atención y puedan acceder a los servicios a través de cualquier portal, a su conveniencia. Las administraciones deben aplicar el principio de <i>subsidiariedad</i> cuando adopten un enfoque de la <i>administración en su conjunto</i> para la organización de los recursos y utilizar la <i>coordinación</i> para asegurar una <i>actuación unitaria</i> .
Eficiencia	La eficiencia es la relación entre las entradas/recursos y los productos de las políticas, programas, proyectos, servicios y organizaciones. Las Administraciones públicas modernas gestionan sus procesos y los recursos disponibles a fin de lograr los mejores resultados para sus comunidades: <i>rentabilidad</i> y <i>buena gestión financiera</i> .
Eficacia	La eficacia se refiere a la medida en la que han sido o deben ser alcanzados los objetivos a consecuencia de la política, programa, proyecto, servicio o de las actividades de la organización. Cada vez más, se espera que las administraciones muestren <i>orientación hacia los resultados</i> , seleccionen y apliquen los instrumentos para alcanzar objetivos de alto nivel y satisfacer las necesidades de la sociedad.
Sostenibilidad	Dependiendo del contexto, el enfoque podría ser la durabilidad de los efectos (financieros y / o técnicos) más allá del ciclo de vida de la intervención, o el uso de recursos finitos y el impacto sobre el medio natural y el cambio climático, como parte de la <i>responsabilidad social</i> .
Visión	En aras de la <i>sostenibilidad</i> , las administraciones deben pensar en la optimización a medio y largo plazo, así como en la satisfacción a corto plazo, lo cual exige <i>liderazgo</i> .
Reflexión	La Excelencia es desafiar el statu quo, buscar y esforzarse por la mejora, efectuar el cambio mediante el aprendizaje continuo para crear oportunidades de innovación.
Innovación	La búsqueda de la mejora debe traducirse en la apertura a la transformación y la creación de sistemas que fomenten las ideas nuevas y maneras creativas para resolver desafíos nuevos o ya existentes, dentro y fuera de la administración. Para convertir la teoría en realidad, las organizaciones del sector público deben ser capaces de <i>gestionar el cambio</i> .
Rendición de cuentas	En última instancia, los gobiernos y sus administraciones son responsables de las decisiones que toman (lo que prima su <i>legalidad</i> , <i>integridad</i> , <i>apertura</i> y <i>transparencia</i>).

Introducir valores en la cultura administrativa

Esos valores, que inevitablemente son abstractos por su propia naturaleza, ¿cómo llegan a integrarse y arraigar en la cultura de las administraciones públicas? Los valores de la administración pública se desarrollan normalmente en dos niveles: la administración en su conjunto y/o las instituciones en singular. Dentro de un enfoque común que se centra en los valores fundamentales, es muy necesario que cada una de las organizaciones públicas contemple y singularice sus propios sistemas de valores de acuerdo con sus mandatos y misiones específicas:

- Las buenas prácticas sugieren que estos valores deben ser desarrollados en cada institución, mediante la participación del personal en la elaboración de una larga lista de valores y delimitándolos a través del diálogo y del consenso para que **los hagan propios**.

- Las declaraciones de valores se limitan normalmente a un número relativamente pequeño (menos de 10), cada uno con una breve descripción. La clave es hacer **manejable** el conjunto de valores para que los funcionarios los puedan recordar fácilmente durante sus actividades diarias.
- Tales declaraciones concisas pueden ser reproducidas y **publicadas** fácilmente como materiales informativos dirigidos tanto al personal como a los grupos de interés, incluidos los ciudadanos y las empresas. Los valores deben ser la base de las estrategias de la organización y de las cartas de servicios.

Ahora bien, una lista de valores en sí misma no significa nada. Los valores tienen que ser **aplicados**:

- La declaración de valores puede ser respaldada con **códigos y guías**, que contengan una elaboración más detallada de los valores y de cómo podrían ser aplicados en diferentes situaciones. El formato puede ser un 'código de conducta' oficial o una guía más informal, que articule los valores en un lenguaje sencillo y que pueda proporcionar ejemplos de circunstancias de la vida real relevantes para una serie de disciplinas del sector público, a disposición de todos los funcionarios.
- Las declaraciones de valores, acompañadas de orientación, pueden ir seguidas **de talleres de sensibilización y capacitación**, ya sea de manera obligatoria o voluntaria, para hablar de los valores cara a cara con grupos de empleados públicos, responder preguntas y discutir su aplicación práctica. Estos ejercicios son susceptibles de abordarse con más entusiasmo si los valores han surgido de la consulta y si el personal los considera como propios.
- En algunos casos, las administraciones públicas pueden introducir también **mecanismos de seguimiento y ejecución**, con el fin de potenciar los valores, tanto por el reconocimiento cuando se aplican como por la amenaza de sanciones si no se siguen. Esto es inevitable si los valores son principios que han sido formulados como derechos u obligaciones legales, pero cuando el valor declarado es más abstracto, las administraciones públicas dependerán de otros medios para fomentar y facilitar su cumplimiento, incluyendo la presión de los compañeros, la supervisión de los superiores jerárquicos, las evaluaciones de desempeño, etc.

Incorporar valores requiere, por encima de todo, **liderazgo**. Los altos directivos pueden dar ejemplo y enviar las señales correctas, mediante su propio comportamiento y sus acciones, haciendo ver que esos valores son relevantes para la organización. Algunas organizaciones tienen comités de ética o valores para supervisar la implementación y seguimiento del sistema de valores e incluso actualizarlo a lo largo del tiempo consultando al personal.

El Estado de Australia Meridional es un ejemplo de todo esto, ya que el Gobierno ha adoptado, tras una amplia consulta, un núcleo de ocho valores esenciales (servicio, profesionalidad, confianza, respeto, colaboración y compromiso, honradez e integridad, coraje y tenacidad y sostenibilidad) para todas las instituciones públicas. También ofrece asistencia sobre la forma en que cada organización puede aplicarlos e incluso crear o mantener su propio sistema de valores si lo desea.⁷

⁷ Ejemplo: Valores en acción (Australia Meridional).

Tema 1. Una mejor elaboración de políticas

La elaboración de políticas es el proceso por el cual los gobiernos traducen su visión política en programas y acciones para producir "efectos" - el cambio deseado en el mundo real. (Se) trata de establecer lo que hay que hacer - examinando sus razones y la eficacia de las políticas - explorando, a continuación, cómo hacerlo y revisando de manera continua lo bien que se están logrando los efectos deseados. (Una Guía Práctica para la Elaboración de Políticas, Oficina del Primer Ministro y Vice Primer Ministro de Irlanda del Norte, 2003).

Todo funcionario público tiene un concepto de lo que significa "política" en su campo, pero no hay una definición precisa y universalmente aceptada. Por tanto, esta Caja de herramientas se centra en las **características** de una buena política.

Toda política debe constituir una clara declaración de *dirección*. Debe ser el producto de una evaluación sólida y por lo tanto de la *deliberación* sobre los pros y los contras de las diversas soluciones posibles, para facilitar la *decisión* sobre el mejor camino a seguir. La política establece un curso de acción, que debe dar lugar a *prestaciones*; por el contrario las declaraciones de intenciones son sólo palabras vacías. La elaboración de políticas también debe ser *dinámica*, teniendo en cuenta las circunstancias cambiantes, y lo suficientemente flexible para adaptarse a la experiencia y a los hechos.

La dirección establecida en la **política** debe ser plasmada en una **estrategia**, describiendo cómo se disponen los recursos para lograr los objetivos del gobierno. La formulación de la política consiste en decidir sobre una "senda" concreta a seguir, la estrategia es el "mapa" para llegar a destino.

La elección de políticas que hagan los gobiernos en todos los niveles (supranacional, nacional, regional y local) y su implementación marcarán el vigor de la renovación económica y el bienestar social en la UE en los próximos años. Por eso es importante fortalecer la **elaboración de políticas como un proceso**.

Preguntas clave del Tema 1	Vías y herramientas
¿Cómo se diseñan las políticas? ¿Qué y quién informa la toma de decisiones? ¿Cómo pueden los gobiernos pasar de una actitud reactiva y de decisiones <i>ah hoc</i> a una planificación más reflexiva y a largo plazo?	<ul style="list-style-type: none"> → Fundamentos de las políticas → Planificación prospectiva → Elaboración de la Estrategia → Consulta y codiseño
¿Qué instrumentos tienen disponibles los responsables para lograr los objetivos de sus políticas? ¿Cuáles son sus ventajas relativas? ¿Cuál es la mejor manera de implementarlas?	<ul style="list-style-type: none"> → Gasto público → Leyes y marco normativo → Estructuras y reformas institucionales → Coproducción
¿Qué hace la administración para saber si la política se ha cumplido? ¿Cómo puede la administración esforzarse para lograr un mejor rendimiento y soluciones más creativas tanto para los problemas existentes como para los emergentes?	<ul style="list-style-type: none"> → Seguimiento y evaluación (incluyendo la coevaluación) → Auditorias de rendimiento → Escrutinio externo → Innovación en el sector público

1.1. Propiedades de la elaboración de políticas

El 'ciclo de las políticas' es un concepto bien establecido, que se expone normalmente como la manera racional de abordar la toma de decisiones y su ejecución. Es una visión **idealizada** del proceso de las políticas, por lo general algo así como el modelo rectilíneo, una experiencia lineal, de extremo a extremo, donde cada etapa se completa antes de pasar a la siguiente.



En la práctica, los funcionarios públicos saben que **la realidad suele ser mucho más sofisticada**, cuando se enfrentan a difíciles elecciones de políticas, escenarios complicados y situaciones complejas:

- Las políticas raramente comienzan con un papel en blanco. Cualquiera que sea la fuente (compromisos políticos, obligaciones legales, el compromiso político, grupos de interés, presión pública, acontecimientos emergentes, etc.), la formulación de políticas suele estar “enmarcada” por un conjunto preexistente de ideas y propuestas
- Las etapas del "ciclo" son interdependientes y a menudo simultáneas. La elaboración de políticas puede implicar una serie de iteraciones, a medida que se incorporan al proceso nueva información y perspectivas.
- Las políticas se ven afectadas por presiones de urgencia e información limitada. La evaluación es a menudo el pariente pobre en el proceso, ya sea porque se soslaya o porque llega demasiado tarde para influir en las decisiones. El seguimiento es más habitual, pero no siempre sistemático. Los funcionarios suelen saber de todos modos cuándo una política no se está realizando, a través del retorno menos formal (la opinión pública, los medios de comunicación críticos, los grupos de presión empresariales), y o bien la ajustan o la abandonan. Un cambio de gobierno o de cargos electos puede llevar a una ruptura repentina en el proceso y a una dirección completamente nueva para la política.

La elaboración de políticas no será nunca una ciencia exacta, ya que el entorno es siempre cambiante. Las políticas se ven afectadas por factores fuera del control de la administración y las decisiones pueden tener consecuencias imprevistas y no deseadas. Esto pone el acento en el **adoptar-y-adaptar**: tener a la vista objetivos de alto nivel pero a la vez en estar dispuesto a reaccionar ante los acontecimientos que puedan surgir y en consecuencia a revisar los objetivos operativos y las actividades. La elaboración de políticas públicas es también inseparable de la Política: los cargos políticos deben establecer la dirección general, así como el marco para que los funcionarios de carrera proporcionen asesoramiento ético y profesional.

Para las administraciones públicas, el reto es construir la capacidad administrativa (valores, estructuras, habilidades, tecnología y técnicas) a la vez sólida y flexible para hacer frente a las presiones en el diseño y ejecución de políticas en el terreno real.

En lugar de centrarse en la secuencia en la que se desarrolla e implementa una política, el Instituto para el Gobierno del Reino Unido ha establecido **siete 'fundamentos esenciales'** que deben observarse *en algún momento* del proceso de la política (se reproduce a continuación con algunos ajustes menores para facilitar su transferibilidad):

'Fundamento'	Preguntas clave
Metas claras	<ul style="list-style-type: none"> → ¿Se ha definido y enmarcado adecuadamente el asunto/problema? → ¿Cómo logrará la política alcanzar los objetivos de alto nivel del gobierno/ministerio/ayuntamiento?
Ideas basadas en la evidencia	<ul style="list-style-type: none"> → ¿Ha sido documentado el proceso de la política con evidencias de alta calidad y actualizadas? → ¿Se han tenido en cuenta las evaluaciones de las políticas anteriores? → ¿Se ha dado oportunidad al pensamiento innovador? → ¿Los responsables de la política han buscado y analizado las ideas y la experiencia de "primera línea" o de otras administraciones europeas?
Diseño riguroso	<ul style="list-style-type: none"> → ¿Los responsables de la política han probado o evaluado si el diseño de la misma es realista, contando con los gestores y / o los usuarios finales? → ¿Han abordado los responsables de la política los problemas de su implementación común? → ¿El diseño es resiliente para su adaptación por los gestores?
Implicación externa	<ul style="list-style-type: none"> → ¿Se ha implicado en el proceso a los afectados por la política? → ¿Los responsables de la política han identificado y respondido razonablemente a sus puntos de vista?
Valoración integral	<ul style="list-style-type: none"> → ¿Se han evaluado a fondo las diversas opciones? → ¿Son coste-efectivas en el horizonte de tiempo apropiado? → ¿Son resilientes a los cambios en el entorno externo? → ¿Se han identificado los riesgos y ponderado adecuadamente frente a los beneficios potenciales?
Papeles y responsabilidades claras	<ul style="list-style-type: none"> → ¿Han valorado los responsables de la política el nivel de implicación necesaria del gobierno (central)? → ¿Está claro quién es responsable de qué, quién rendirá cuentas y cómo?
Mecanismos de retroalimentación	<ul style="list-style-type: none"> → ¿Existe un plan realista para obtener retroalimentación oportuna sobre cómo se está realizando la política en la práctica? → ¿Es susceptible la política de una evaluación eficaz, incluso si el gobierno no lo está haciendo?

Basado en ["Making policy better: improving Whitehall's core business", Institute for Government](#)

La Iniciativa Nueva Síntesis (NS) ha desarrollado un marco teórico dinámico para ayudar a los gobiernos a encarar los desafíos de la época, cuando la respuesta entraña políticas, programas, proyectos, servicios, estructuras o sistemas. El enfoque se centra en la aplicación de una serie de técnicas, que se resumen en una Guía de Autoayuda para Profesionales: la de *posicionamiento* trata de enmarcar el problema de la política y su respuesta, mirando más allá del rendimiento de las organizaciones singulares ('agencias') y dividiendo resultados sociales de nivel superior; la de *apalancamiento* trata de romper la mentalidad de silo, dentro y fuera de la administración pública, y de buscar nuevas formas de coordinación y cooperación; la de *implicación* introduce al gobierno en el terreno a menudo desconocido de la corresponsabilidad, transformando la relación con los ciudadanos en una de responsabilidad compartida.

1.1.1. Diseño de las políticas

La fuerza de basarse en evidencias es el fundamento de una exitosa elaboración de políticas y de su interpretación. Los asesores de las políticas deben tener una visión amplia cuando piensen en las fuentes posibles: entre ellas, estadísticas oficiales; estudios disponibles internos, académicos, de asociaciones, de laboratorios de ideas, etc.; conclusiones de evaluaciones; encuestas, paneles y otras investigaciones originales (si son apropiadas y accesibles); aportaciones de expertos; y evidencias de los actores, tanto partes interesadas como afectadas. Una opción es encargar la recopilación y evaluación de evidencias a un organismo público especializado con experiencia en investigación y análisis y que sea independiente de los ministerios.

Puede que los funcionarios tengan que recurrir a nuevas ideas para resolver los problemas de las políticas a menudo consolidados e inatacables. En la búsqueda de soluciones creativas, las administraciones públicas tendrían que mirar más allá de su propio *know-how* interno y buscar respuestas extramuros, del personal de primera línea, de los grupos de interés afectados, de otras administraciones, de la academia y de laboratorios de ideas, etc. El diseño de políticas puede entrañar innovación, ya sea inventiva (conceptos totalmente nuevos) o incremental (mejora de la práctica existente). Las administraciones necesitarían experimentar para encontrar rutas esquivas para llegar a los efectos deseados, mediante el lanzamiento de acciones piloto, evaluando su rendimiento, desechando algunas prácticas y ampliando otras. No obstante, hay riesgo de que el público pueda ver los "experimentos fallidos" como un desperdicio de recursos. Algunos Estados miembros han creado unidades interadministrativas y multidisciplinarias de innovación que involucran a ciudadanos y empresas en la creación de soluciones nuevas para la sociedad, incorporándolos así al proceso de toma de decisiones.⁸

El miedo al fracaso también puede mitigarse mediante la realización de rigurosas valoraciones de opciones antes de embarcarse en una nueva dirección, como un componente crucial de la evaluación de impacto. La valoración de opciones aplica las técnicas del análisis coste-beneficio (ACB) a varios escenarios de implementación, entre ellos, la opción *status quo* ('no hacer nada'), la solución propuesta y, al menos, alguna otra alternativa. Para añadir valor, la apreciación debe ser imparcial e

⁸ Ejemplos: La Oficina de Análisis de Política Económica (CPB) de los Países Bajos; la Comisión de Productividad de Australia; el laboratorio de innovación "MindLab" de Dinamarca.

indiferente a las opciones, pues de lo contrario sería simplemente una racionalización *post hoc* de un itinerario preseleccionado.

1.1.2. Planificación prospectiva

Cada vez más, los gobiernos de la UE están llevando a cabo una planificación estratégica a largo plazo sobre horizontes de hasta 10-20 años en el futuro, más allá de los calendarios parlamentarios.

En los años 1980 y 1990 adquirieron protagonismo dentro de la administración pública las **unidades de prospectiva**, por lo general enfocadas al desarrollo científico y tecnológico. La Comisión Europea ha publicado un conjunto de principios, directrices y listas de comprobación que tienen como objetivo garantizar que este tipo de análisis de futuros haga una contribución efectiva al desarrollo de las políticas: ("Uso de la prospectiva para mejorar la relación entre ciencia y políticas").⁹

En lugar de establecer unidades permanentes, algunos Estados miembros realizan **investigación de futuros** limitada en el tiempo, pero de amplio espectro y de largo alcance, adoptando normalmente un enfoque de "grupo de trabajo" multidisciplinar y multiinstitucional. Sus hallazgos atañen a las decisiones de políticas para el conjunto del gobierno, tanto central como municipal. La planificación prospectiva conlleva una ruptura con los patrones de desarrollo existentes y por lo tanto puede encontrarse con alguna resistencia, pero los horizontes de planificación a largo plazo permiten que se hagan a tiempo las inversiones en I + D, infraestructuras y capacidades en la administración pública y las empresas.¹⁰ La experiencia de Europa, con cambios profundos de las políticas en el pasado ha demostrado que la industria es capaz de encontrar las soluciones tecnológicas, y consecuentemente ajustar los modelos de negocio y planes de inversión, si se cuenta con los siguientes ingredientes:

Allanar el camino de la planificación prospectiva

- Un período de consulta y reflexión, para conocer las implicaciones para las partes afectadas (por lo general empresas) y tenerlas en cuenta;
- Una política sin ambigüedades, basada en una clara declaración de intenciones y el compromiso firme de la administración pública, lo que requiere de un liderazgo desde arriba;
- Un "marco de igualdad de condiciones" para garantizar la imparcialidad en la aplicación de la política, incluyendo sanciones en caso de incumplimiento;
- Tiempo suficiente para realizar ajustes, por ejemplo, para encontrar soluciones tecnológicas, ajustar los modelos de negocio, acceder a la financiación de la inversión, desarrollar las habilidades y competencias necesarias, etc.

Para convertir los planes en acciones, los **documentos de estrategia** pueden orientar a las partes interesadas, de dentro y de fuera de la administración, en la organización de los recursos y las operaciones directas para lograr el efecto deseado. La versión electrónica completa de la Caja de herramientas establece siete criterios y preguntas clave correspondientes para evaluar la calidad y la

⁹ El [Centro Común de Investigación](#) de la Comisión ofrece previsiones y exploraciones de futuro para observar el impacto a largo plazo de las políticas y las tecnologías y para anticipar los cambios sociales emergentes.

¹⁰ Ejemplo: Informe de futuros de Finlandia.

consistencia interna de las distintas estrategias en relación con: el ámbito de aplicación, el análisis, la visión, las medidas, la adaptabilidad, la titularidad y la presentación.

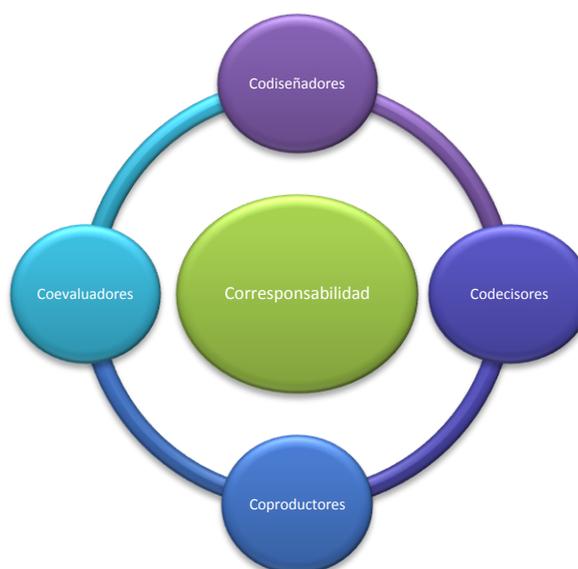
1.1.3. Consulta y corresponsabilidad

Los responsables de las políticas reconocen cada vez más el papel que los ciudadanos, las empresas y otras partes interesadas pueden y deben desempeñar en el diseño de las políticas. Los prestadores de servicios públicos y sus clientes suelen ver más claramente que los funcionarios dedicados a la elaboración de políticas la situación "sobre el terreno", lo que se necesita, lo que ha funcionado en el pasado y lo que no, y por qué. Pueden detectar peligros potenciales y orientar a los funcionarios para evitar errores costosos y embarazosos en la posterior implementación de las políticas.

Los intereses de la buena gobernanza se atienden integrando a los beneficiarios esperados en todos los pasos de la elaboración de las políticas, no considerándolos sólo como receptores finales de programas, fondos o servicios gubernamentales. Algunos Estados miembros han adoptado normas nacionales para la **consulta a los grupos de interés**. Por ejemplo, las "Normas de Participación Pública" de Austria y el "Código de Prácticas de Consulta" del Reino Unido, mediante grupos de trabajo interministeriales y la participación de ONGs, expertos externos y grupos de interés. La experiencia ha demostrado las ventajas de la utilización de múltiples mecanismos, incluyendo canales tradicionales y online, para atraer a la comunidad y conectar con tantos residentes como sea posible.¹¹

Las administraciones públicas están adoptando cada vez más la e-Participación, ya que los ciudadanos utilizan los sitios web gubernamentales y las redes sociales para transmitir sus expectativas a los responsables de las políticas. Por ejemplo, la **Iniciativa Ciudadana Europea (ECI)** de la Comisión.¹²

Cada vez más, las administraciones están tratando de desplazarse de la mera consulta a la **corresponsabilidad**, concediendo a los ciudadanos y a las empresas un papel mucho mayor en la elaboración de las políticas y compartiendo la propiedad de la toma de decisiones sobre políticas con la comunidad más afectada por ellas. Esto comporta que las agencias públicas evolucionen desde prestadores de servicios, cerrados y centrados en sí mismos, a organizaciones abiertas en red, en las que el público pueda confiar. Los ciudadanos y las empresas se convierten en codiseñadores, codecisores, coproductores y coevaluadores.



¹¹ La [Ley de la Pequeña Empresa \(SBA\)](#) mandata a la Comisión a consultar a los actores por lo menos 12 semanas antes de hacer propuestas con impacto en las empresas.

"[Tu voz en Europa](#)" es el punto único de acceso a una amplia gama de herramientas para que los ciudadanos jueguen un papel activo en la elaboración de políticas.

¹² Ejemplo: Consulta sobre la Estrategia de Desarrollo 2011-2020 para la Región de Malopolska, Polonia.

Según el espíritu de codecisión, los responsables de las políticas tratan especialmente de comprometerse con los ciudadanos y las empresas que se verán afectados por la **legislación**, solicitando sus aportaciones en la elaboración de nuevas leyes y reglamentos, y en la **planificación prospectiva** de la visión y de los programas de desarrollo de las administraciones públicas.¹³

Al proporcionar acceso a la información pública, a menudo denominada "**datos abiertos**", en línea con la [Directiva relativa a la Reutilización de la Información del Sector Público \(ISP\)](#), las administraciones pueden ayudar a que los grupos de interés estén mejor informados acerca de lo que sus gobiernos están haciendo en su nombre, y mejor pertrechados para participar y colaborar en el proceso de las políticas

1.2. Instrumentos para la implementación de las políticas

Una buena elaboración de políticas tiene en cuenta las implicaciones para su implementación durante la fase de diseño de la política, traduciendo la situación deseada (los objetivos de alto nivel) en pasos prácticos y eligiendo las opciones más eficaces para lograr la meta de la política. Cada instrumento tiene su sitio, su potencial para incentivar conductas, su influencia en el rendimiento y en el logro de ciertos resultados. Pero cada uno de ellos también tiene sus costes y riesgos.

Herramienta	Pros y contras
Gasto público	El gasto puede tener un impacto directo en los servicios e infraestructuras esenciales, donde el mercado no opera y no operaría eficientemente y puede intervenir positivamente para estimular la iniciativa empresarial, la inversión y la innovación. El gasto puede tener un efecto 'multiplicador' o en cadena, vigorizando las economías locales, dando energía a las comunidades, asegurando el entorno y las culturas y tradiciones locales, y proporcionando el capital riesgo y las palancas económicas para cambios a largo plazo. Pero también puede tener un efecto distorsionador sobre el comportamiento y siempre tiene un precio, ya que el gasto público se financia con impuestos, derechos, tasas, cuotas y deuda.
Leyes y reglamentos	La legislación es esencial en muchos campos de política para garantizar la seguridad, establecer normas y proteger los derechos y el interés público. Puede tener efectos incentivadores beneficiosos, conformando el comportamiento personal y privado, mediante la autorización de algunas actividades y la prohibición de otras. La regulación se ve a menudo como una opción más atractiva para las administraciones que el gasto, especialmente en tiempos de ajustes financieros, ya que puede aparecer como "gratuita". La realidad, por supuesto, es que siempre hay costes que se deben tener en cuenta. Para la administración, por las implicaciones institucionales de ejecutar y hacer cumplir la normativa; para los ciudadanos y, especialmente, para las empresas, por los costes de cumplimiento en el hogar, la oficina, la fábrica, la obra o el tráfico.
Reformas institucionales	El cambio institucional puede tener un impacto positivo en la búsqueda de mejores formas de alcanzar objetivos de las políticas, si conlleva: creación, supresión o fusión de organismos públicos; asignación de funciones de manera diferente en la administración; centralización o descentralización de competencias; compartición de recursos entre entidades; externalización, privatización, nacionalización o control público, o creación de alianzas público-privadas. Al igual que otros instrumentos, cada escenario tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Las reformas institucionales son disruptivas y tienen costes a corto plazo como mínimo, que deben justificarse por los beneficios a largo plazo. Las responsabilidades dependen de los recursos, por lo que la reasignación de funciones tendrá implicaciones presupuestarias, puede afectar a la recaudación de ingresos y a menudo también a la gestión de la autoridad reguladora.

¹³ Ejemplos: El enfoque del Gobierno Vasco para la política de vivienda en España; MijnBorne 2030 en los Países Bajos.

Asimismo, las Administraciones tienden cada vez más a la **coproducción** como un cuarto instrumento que involucra directamente a ciudadanos y empresas en la gestión de los bienes y servicios públicos.

1.2.1. Leyes y entorno normativo

Las normas y los derechos contribuyen decisivamente de muchas maneras a cohesionar las sociedades y a hacer las economías más prósperas. Al crear un terreno de igualdad de condiciones para las empresas y garantizar la competencia leal, la legislación estimula la productividad, la creación de empleo y el crecimiento económico. Pero cada reglamentación tiene un 'precio'. Para las empresas, los costes reales y de oportunidad por su cumplimiento adoptan muchas formas, incluyendo tiempo, personal, gasto extra y uso de espacios. Estos costes tienden a ser desproporcionadamente mayores para las empresas más pequeñas: en promedio, si una gran empresa gasta un euro por empleado para cumplir un requisito reglamentario, una empresa mediana podría tener que gastar alrededor de cuatro euros y una pequeña empresa hasta diez euros.

Teniendo en cuenta el impacto normativo real y potencial, las administraciones públicas tienen la obligación implícita de justificar tanto las normas nuevas como las ya existentes, para comprobar si los costes de su cumplimiento están más que compensados por los beneficios para la economía, la sociedad y el medio ambiente. Asimismo, tienen que buscar las soluciones menos onerosas que sean compatibles con el logro de los objetivos y prioridades de la política.

Las leyes y reglamentos pueden resultar problemáticos si su elaboración se lleva a cabo sin considerar adecuadamente sus consecuencias, incluyendo cómo se pondrán en práctica, así como las implicaciones de la normativa desarrollo. Algunos gobiernos han tratado de anticipar posibles problemas estableciendo directrices para la administración pública, incluidas las **propias instituciones de la UE**.¹⁴

La evaluación o análisis de impacto (AIN) es una técnica cada vez más aplicada para comprobar si una intervención pública es realmente necesaria, si el objetivo de la ley o reglamento está formulado con precisión y claridad y si los cursos de acción alternativos han sido totalmente explorados, inclusive la opción 'no hacer nada'. La versión electrónica completa de la Caja de herramientas detalla varias técnicas utilizadas por la Comisión y los Estados miembros en el ámbito de la evaluación de impacto.¹⁵

Herramienta	Finalidad
Modelo de costes estándar (MCE)	Medir y evaluar los costes y beneficios de la normativa
Prueba de competitividad	Prestar especial atención a los factores ampliamente reconocidos como importantes para la productividad, es decir, lo competitivo del coste, la capacidad de innovación, la competitividad internacional, y una mejor asignación de los recursos
Test PYME	Evaluar el impacto económico de las propuestas de políticas específicamente en las PYMEs, ya que pueden ser desproporcionadas

Aunque las evaluaciones o análisis de impacto se aplican habitualmente a los proyectos de nuevas normas ("flujo", en curso) como evaluación *ex ante*, las administraciones públicas deben ocuparse

¹⁴ Ejemplos: Instrucciones a los funcionarios sobre los proyectos normativos en Finlandia; Guía para el Desarrollo de la Política Normativa hasta 2018 de Estonia.

¹⁵ La Guía de Evaluación de Impacto de la Comisión establece unos estándares de calidad y describe cómo evaluar los impactos económicos, sociales y ambientales. Las "Hojas de ruta" informan a los actores sobre los próximos trabajos y la consulta de ayuda.

también de las normas vigentes (“inventario”) mediante la evaluación *ex post*, incluida la normativa básica o principal y la de desarrollo.

Lista de comprobación de inventarios normativos

Pregunta	Sugerencia
1. ¿Crea la ley o el reglamento un exceso de cargas administrativas para las empresas?	Realizar análisis de impacto en el inventario de leyes vigentes, de ser posible por sectores, de modo que pueda analizarse el efecto combinado de un corpus legal y aplicarse conjuntamente medidas correctoras.
2. ¿Hay algún solapamiento entre una o más leyes o reglamentos?	Elaborar un mapa integral al inventariar las leyes y reglamentos vigentes, para garantizar que las disposiciones no se duplican, lo que posibilita detectar inconsistencias o leyes y reglamentos obsoletos.
3. ¿Hay inconsistencias entre las normas aplicables a un área de política?	
4. Cuando existe más de una ley o reglamento aplicable a un área de política, ¿hay vacíos en su aplicación que originan lagunas legales?	Proponer la modificación de las leyes o reglamentos vigentes o la creación de nuevas bases legales para reemplazar leyes obsoletas en su caso. Esto puede conllevar más normas, pero deben ser sólo las apropiadas, cuidadosamente diseñadas y consultadas con las empresas.
5. ¿Existen leyes o reglamentos ya obsoletos pero que perviven?	Legislar para “poner orden en los códigos”, tras haber hecho el inventario, derogando las leyes y reglamentos obsoletos y / o codificando o refundiendo las leyes en una sola ley consolidada. Prevenir que se repita la obsolescencia y obligar a los futuros legisladores a decidir conscientemente si una ley o reglamento deben continuar, con la introducción de "cláusulas extintivas" en la nuevas leyes, a cuyo término serán automáticamente derogadas.

Muchos Estados miembros están especialmente comprometidos a **obtener las opiniones de los ciudadanos y las empresas** con respecto a dónde identifican las mayores cargas. En algunos casos, los funcionarios van a las empresas a ver por ellos mismos el impacto de las regulaciones, sobre todo las que resultan "irritantes", tanto en tiempo como en coste. La reducción de cargas administrativas (RCA) es un esfuerzo conjunto de las instituciones de la UE y los Estados miembros.¹⁶ Iniciativas de la Comisión como la cartografía y criba del *acervo* normativo de la UE, la realización de chequeos de adecuación y la codificación o refundición de leyes, ataca en origen las cargas de las empresas. La tarea de **interpretar y aplicar la legislación de la UE** de manera más eficiente en los planos nacional, regional y local podría reducir las cargas sobre las empresas en casi un tercio, lo que equivale a casi 40.000 millones de euros.¹⁷

Todos los Estados miembros han adoptado sus propios **objetivos nacionales de Reducción de Cargas Administrativas para las empresas**, en términos brutos o netos, incluida toda la legislación de la UE o sólo las transposiciones nacionales. Algunos de ellos también han establecido objetivos para las cargas administrativas en los ciudadanos, o centrados en indicadores específicos, tales como los costes de cumplimiento de la normativa. El papel de los objetivos es materia de debate, pero hay consenso en que si una carga existente es innecesaria, está anticuada o es ineficaz debe ser eliminada o

¹⁶ Ejemplos: La Iniciativa “Kafka” de Bélgica; el enfoque danés del “Cazador de Cargas”; la Guía para la trasposición de directivas de la UE (Reino Unido).

¹⁷ La agenda de la Comisión sobre Regulación Inteligente postula intervenir sólo donde sea necesario, implicar a los actores mediante la consulta y llevar las cargas al mínimo necesario para lograr las metas sociales. Entre 2007 y 2012, la UE adoptó medidas para reducir las cargas administrativas de la legislación en un 25%, cubriendo 72 actos jurídicos de la UE.

reemplazada, lo que requiere una actuación selectiva y sistemática. La normativa resultante debe ser más fácilmente accesible para ciudadanos y empresas y de cumplimiento más efectivo. Algunos Estados miembros han introducido **fechas comunes de entrada en vigor** (FCEVs) para mejorar la comunicación y la previsibilidad de las leyes y reglamentos necesarios para las empresas. Una vez aprobadas, los Estados miembros disponen de una gama de opciones para aliviar las cargas normativas durante la aplicación y el cumplimiento de la legislación derivada de la UE y la nacional.¹⁸

1.2.2. Estructuras y reformas institucionales

La organización de la administración pública es un asunto candente para una gobernanza eficaz y para la aplicación del principio de subsidiariedad. Cada Estado miembro tiene su propio enfoque de la gobernanza multinivel, la asignación de responsabilidades y recursos para desempeñar las funciones de gobierno y la búsqueda de una mayor eficiencia en las relaciones entre las autoridades públicas, tanto verticales como horizontales.¹⁹

Con los años, los gobiernos han buscado nuevas formas de mejorar el rendimiento del sector público y la prestación de servicios a través del cambio organizacional. Un elemento habitual del panorama político ha sido reasignar funciones entre los ministerios, **reorganizando la maquinaria del gobierno** en el nivel central, con el propósito de lograr una mejor elaboración e implementación de las políticas públicas. Dada la interdependencia de muchos campos de políticas, puede tener un efecto de suma cero, a menos que la reestructuración esté vinculada a una mejor coordinación y comunicación en el Gobierno en su conjunto.

Con el tiempo, los gobiernos centrales, federales y locales también se han involucrado más radicalmente en la **creación, extinción o fusión de niveles subnacionales** de la administración pública. La reorganización de la administración local ha sido un tema recurrente en Europa durante muchos años, por lo general con la finalidad de reducir el número de niveles y organismos con los que los ciudadanos y las empresas deben interactuar. Asimismo, se trataba de aumentar el tamaño medio de las unidades administrativas para mejorar su eficiencia a través de economías de escala.²⁰

La **cooperación intermunicipal** (CIM) puede ser la solución adecuada cuando se trata de una oportunidad de negocio, caso de la promoción de un territorio más amplio que el del municipio (por ejemplo, para atraer el turismo o la inversión), compartir los costes de investigación y desarrollo de un nuevo servicio, la compra conjunta de equipamiento especializado, el logro de economías de escala o de atacar los problemas interterritoriales que desbordan las demarcaciones administrativas, tales como la protección del medio ambiente.²¹

En los últimos años, el cambio institucional ha sido motivado por la crisis financiera y económica mundial de finales de los años 2000, que ha llevado a las administraciones públicas a buscar ahorros

¹⁸ Ejemplo: El programa "Simplegis" de Portugal.

¹⁹ El Comité de las Regiones ha abierto la [Carta de la Gobernanza Multinivel](#) en Europa a la firma de todas las ciudades, regiones y autoridades públicas de la UE, de todos los niveles de gobierno (local, nacional y europeo) para que la usen en sus futuras tareas.

²⁰ Ejemplos: Fusión de los distritos de Judenburg y Knittelfeld de Austria; fusión de 68 municipios y entidades en tres nuevos municipios en el cantón suizo de Glarus.

²¹ "VNG International", creada por la Asociación de Municipios de los Países Bajos, ha elaborado una guía introductoria para la cooperación intermunicipal de éxito.

en el gasto en el contexto de reducción de ingresos. En particular, los gobiernos de toda Europa en todos los niveles se han involucrado en profundos **recortes en la dotación de personal y en la supresión de unidades administrativas** para reducir el gasto público. El empleo del “sector público” es difícil de calcular, ya que muchos puestos de trabajo son indirectos, aunque se estima que la administración pública de la UE era en 2013 un 5% menor que en 2008.

La investigación ha demostrado que la **descentralización** ha solido coincidir con recortes en el gasto público, lo que implica que la transferencia de la responsabilidad del gobierno central al sub-nacional no tiende a ser acompañada por una transferencia acorde de recursos. Sin embargo, las transferencias funcionales han sucedido en los dos sentidos. La necesidad es la madre de la invención: muchos municipios han respondido a las presiones financieras, mostrando niveles de la imaginación y de **innovación** normalmente asociados por la opinión pública al sector privado y han promovido importantes reformas internas para mejorar la eficacia y la eficiencia. Algunas administraciones tienen **recursos compartidos** de cara a producir economías de escala, sinergias y ahorro de costes. Esto habitualmente implica la transferencia de personal a las unidades de servicios compartidos y recortes de personal en las unidades descentralizadas.²²

En contraste con la descentralización, la investigación del consorcio *Coordinación para la Cohesión en el Sector Público del Futuro (COCOPS)* halló que la **subcontratación (outsourcing)** no redujo el gasto y el empleo público global. Más que eliminando puestos de trabajo financiados públicamente, el verdadero cambio se produce en los mecanismos de gobernanza. Los gobiernos pueden delegar funciones y tratar de transferir el riesgo a los proveedores privados a través de acuerdos contractuales que conllevan obligaciones en la prestación, normas de calidad y precios. Sin embargo, los gobiernos siguen siendo responsables a ojos del electorado, lo que significa que deben mantener la vigilancia y que, en caso de incumplimiento de contrato, el riesgo y la responsabilidad recaerán en el sector público. La subcontratación de servicios presenta dos retos: el contratista a menudo encuentra difícil calcular los costes de los servicios a largo plazo y, por lo tanto, estimar el precio ofertado. También es difícil flexibilizar las cláusulas del contrato para dar cabida a las circunstancias cambiantes (por ejemplo, los avances en la tecnología), de un modo comparable al de un proveedor interno.²³

El análisis realizado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound de la UE) ha concluido que la **reestructuración en el sector público** se ha basado en una gama de técnicas de gestión de recursos humanos, incluyendo la congelación del reclutamiento y de la promoción, la redistribución del personal, el trabajo compartido, la jubilación progresiva, el tiempo de trabajo flexible, la licencia sin sueldo, y los cambios en las estructuras del empleo (por ejemplo, uso creciente de los contratos temporales).²⁴

²² El Proyecto de investigación financiado por la UE “[Coordinación para la Cohesión en el Sector Público del Futuro](#)” (COCOPS) ha examinado, entre otras cosas, el papel cambiante de la administración en Europa de 1980 a 2010, relacionando las reformas con el empleo y el gasto del sector público en proporción al PIB.

²³ Un estudio del Reino Unido realizado en 2009 halló que el público suele hacer responsable al gobierno central de los aspectos nucleares del rendimiento de los servicios públicos pero que, con el tiempo, tenderá a aceptar la transferencia de competencias y de responsabilidad a otros organismos sólo si de esto se informa bien y sin ambigüedad.

²⁴ La investigación de Eurofound, “[Mapa de la reestructuración del sector público tras la crisis](#)”, muestra estudios de caso de recientes reformas del sector público que constituyen excelentes ejemplos para que los Estados Miembros vean cómo sus homólogos han enfocado la reestructuración en tiempos de austeridad.

1.2.3. Coproducción

La coproducción es una forma de "subcontratación" que involucra directamente a ciudadanos y empresas en la implementación de las políticas públicas de las que se benefician. Las administraciones públicas son cada vez más conscientes de que pueden superar sus limitaciones en la aplicación de las políticas mediante la colaboración con los usuarios de los programas y servicios, empoderándoles para desarrollar soluciones como socios igualitarios. De esta manera, la política pública deja de ser una 'caja negra' para los beneficiarios. Por el contrario, los ciudadanos participan en la política, que resulta más legitimada a ojos del público y potencialmente más sostenible.

La coproducción entraña una implicación permanente o temporal de los diferentes actores en las diferentes etapas de un proceso de implementación a veces complicado. Estos actores pueden ser empresas con fines de lucro o asociaciones sin ánimo de lucro en alianzas público-privadas, así como ciudadanos que desempeñan un papel en la prestación de servicios, individual o colectivamente. Los beneficios potenciales incluyen:

- Más recursos para el servicio, en términos de conocimiento, experiencia, habilidades, cooperación y compromiso de los usuarios del servicio;
- Servicios de mejor calidad, centrados en las características y los efectos que los usuarios valoran más;
- Ideas más innovadoras para que las ensayen los organismos públicos
- Una mayor transparencia en la forma de prestar los servicios, facilitando una mayor participación de la comunidad y la administración abierta.

La coproducción no es una idea nueva, sino que existe desde hace unos treinta años por lo menos. La **cooperativa** es una forma de organización bien asentada, tiene la ventaja de una estructura de gobierno democrático (cada miembro tiene una participación igual) y, como persona jurídica, proporciona un instrumento societario por el cual las autoridades públicas pueden contratar con los ciudadanos, con sujeción a las normas correspondientes.²⁵

La coproducción es relevante en **muchas áreas de políticas**. Los servicios de atención o asistencia han demostrado ser un campo particularmente fructífero, como el cuidado de los ancianos, dada la tendencia al envejecimiento de la población en toda Europa. Naturalmente, la coproducción no está indicada para todo el mundo y los costes/beneficios para los usuarios y comunidades del servicio así aprovechado variarán en la prestación de cada servicio público específico. Para ayudar a sopesar los pros y los contras de la coproducción y los caminos a seguir, hay disponibles más estudios de caso, investigaciones y recursos de organizaciones reales, tales como el centro de buenas prácticas de Gobernanza Internacional (*Governance International's good practice hub*).²⁶

²⁵ Ejemplos: Cooperativas sociales de Italia; cooperativas de guarderías en Suecia.

²⁶ Ejemplo: "Vivir toda la vida" en Fredericia.

1.3. Mejora continua e innovación

Una de las propiedades clave de un buen desarrollo de las políticas es que su implementación esté sujeta a revisión y reflexión, de modo que se aprendan lecciones, se hagan adaptaciones, o incluso se abandone la política como consecuencia de los hallazgos. Esto requiere la apertura del Ejecutivo, la mentalidad abierta del electorado y de sus representantes, así como valor en ambos lados para adoptar la experimentación y no precipitarse en juzgar. En esta sección se examina: a) el seguimiento sistemático, la planificación y la gestión de las evaluaciones, y el creciente papel de las auditorías del rendimiento para evaluar si la implementación está progresando conforme a lo planificado, si las políticas están logrando sus objetivos de alto nivel, y si se está consiguiendo rentabilidad; b) el valor del escrutinio externo en la elevación de los niveles de la administración pública. En este espíritu de mejora continua, la sección examina finalmente la innovación del sector público en sus múltiples formas y cómo las administraciones públicas están creando culturas innovadoras para estimular nuevas formas de trabajar.

1.3.1. Seguimiento, evaluación y auditoría del rendimiento.

En el pasado, el seguimiento y la evaluación se han visto a menudo como un “adorno”, una distracción inoportuna impuesta por los financiadores a los receptores. Sin embargo cada vez se reconoce más su valor como parte integral del éxito de las políticas. Teniendo en cuenta que el proceso de las políticas es iterativo, que se caracteriza por elecciones complejas, decisiones difíciles y por efectos inesperados, es esencial un bucle de retroalimentación.

El seguimiento es un **proceso sistemático de recolección de datos**, con el fin de rastrear las entradas (inputs), productos (outputs), efectos e impactos durante la implementación, para informar a la dirección y los interesados sobre el rendimiento y del progreso de la acción. Se puede aplicar a las políticas, programas, proyectos y servicios públicos, y también a las organizaciones y los sistemas de gobernanza. Las principales diferencias entre el seguimiento, la evaluación y la auditoría del rendimiento (cuando se realiza por entidades fiscalizadoras superiores), se resumen a continuación:

	Seguimiento	Evaluación	Auditoría de rendimiento
Qué	Rastreo de los progresos y del rendimiento frente a lo planificado y los objetivos (expectativa)	Valoración de la relevancia o pertinencia, coherencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las políticas y programas	Valoración de la relevancia o pertinencia, coherencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las políticas y programas
Por qué	Por razones operativas - para aprender lecciones y adoptar medidas correctivas en tiempo real, si es necesario, y para recopilar información para la evaluación posterior	Por razones estratégicas - para garantizar que la política aborda de manera eficiente y eficaz los problemas y objetivos identificados, e identificar mejoras	Por razones de rendición de cuentas - para asegurar que los fondos públicos están siendo utilizados de manera eficiente y eficaz e identificar mejoras, si es necesario
Cuándo	A intervalos regulares durante la aplicación	Normalmente, en momentos específicos, (antes, durante y después de la aplicación).	Por lo general, en momentos específicos, (durante y después de la aplicación).

Quién	Los directivos y el personal involucrado en la implementación	Los directivos y el personal, así como los consultores externos	Normalmente, auditores cualificados de entidades fiscalizadoras superiores (EFS), independientes del diseño y aplicación
--------------	---	---	---

Una tendencia probable es que los **límites entre el seguimiento y la evaluación se hagan cada vez más borrosos**, dado que la evaluación puede llevarse a cabo en tiempo real, durante las primeras etapas de una nueva política o programa o de forma continua. Todas las administraciones cuentan con algún tipo de seguimiento y evaluación de sus actividades, lo llamen como lo llamen. La única cuestión es si ello es casual o estructurado. Como proceso sistemático, el seguimiento y evaluación tiene cinco pasos.



Paso 1: la orientación es la fase preparatoria. ¿Qué debe ser objeto de seguimiento y evaluación, por qué y cómo se utilizará la información? Los ingredientes principales de esta fase se exponen a continuación:

Ingrediente	Finalidad
Objetivos	Debe haber claridad sobre lo que está tratando de lograr la política, programa, proyecto, servicio u organización. En otras palabras, objetivos claros frente a los que se pueda evaluar el rendimiento (tanto estratégico como específicos/operativos), así como las acciones necesarias para alcanzarlo.
Responsabilidad	El papel de definir indicadores, recopilar datos, y analizar los resultados de la evaluación de progreso y rendimiento corresponde a un funcionario o unidad (incluyendo el posible recurso a expertos externos), y asimismo proporcionar los informes establecidos a la dirección y los responsables de la política.
Metodología	El procedimiento de seguimiento debe incluir un sistema para la recogida de datos. Como parte integral del diseño de indicadores, debe conocerse desde el principio cuál será la fuente de la información y con qué frecuencia debe recogerse.
Gestión	Una vez recogida la información por el funcionario o funcionarios responsables de ello, incluyendo los indicadores de medición, debe ser evaluada y extraídas las conclusiones para alimentar el proceso de la política como parte de las evidencias para ajustar la política. Esto significa que debe haber un mecanismo para que la información sea utilizada.

Es esencial que haya implicación política en el seguimiento y evaluación para tener la certidumbre de que se asumirán las enseñanzas extraídas. También puede resultar útil para las administraciones públicas el **mapa de efectos**, como herramienta y enfoque complementario para la planificación, el seguimiento y la evaluación, ya que se centra en los cambios de comportamiento provocados por intervenciones en el desarrollo socio-económico.²⁷ Las evaluaciones pueden adolecer de escasa planificación, lo que conduce a la ambigüedad en su propósito y objetivos, a la vaguedad en su alcance, a la falta de rigor en el análisis y, por último, a la inanidad de las recomendaciones. Las jefaturas del Gobierno y los ministerios pueden mejorar la gobernanza de la evaluación mediante la publicación de

²⁷ Para preparar el seguimiento y evaluación hay disponibles orientaciones útiles de la Comunidad de Prácticas sobre Gestión por Resultados (COP RBM), el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (OECD DAC), *Learning Forward* y el Conjunto de herramientas de *Civicus*.

procedimientos con directrices claras sobre el calendario de evaluaciones según sus diferentes fines, las normas que deben cumplir, así como las técnicas que deben emplearse.²⁸

En el núcleo del sistema de seguimiento se encuentra el **Paso 2: el diseño de indicadores de rendimiento** (entradas (inputs), productos (outputs), resultados, impacto y contexto), que pueden ser cuantitativos o cualitativos. En aras de la exhaustividad, un indicador de resultados puede contener alrededor de cinco componentes.

Componente	Finalidad
Definición	El indicador debe definirse claramente, de modo que su contenido y significado no resulte ambiguo para el lector ni para las personas que proporcionan o recogen la información. Aunque el indicador debe describirse de forma corta (por ejemplo, "empleos creados"), puede incluir explicaciones y, en su caso, referencias a definiciones oficiales, fuentes y documentos estadísticos para entender plenamente el uso de términos específicos (por ejemplo, "empleos creados" quiere decir el empleo adicional creado por las organizaciones beneficiarias con las personas que realizaron la actividad promovida por el programa y que continúan colocadas 12 meses después de que se completara la actividad").
Fuente	El indicador debe dejar claro cómo se recopilará la información, ya sea cuantitativa o cualitativa. Esto podría incluir fuentes oficiales reconocidas (como Eurostat, organismos estadísticos nacionales, ministerios, etc.) u otras fuentes autorizadas (retroalimentación de las partes interesadas, organismos de investigación solventes, instituciones académicas, etc.). Si se necesitara una encuesta original, la metodología deberá ser sólida e idealmente elaborada al mismo tiempo que se diseña el indicador.
Periodicidad	El indicador debe ir acompañado de una declaración de la frecuencia con la que la información se recoge y se proporciona, y durante qué período de tiempo. En otras palabras, se deben indicar los intervalos en que se recogerá la información (por ejemplo, sobre la marcha/en tiempo real, mensuales, trimestrales, semestrales, anuales, bienales). Dependiendo del indicador y de la fuente, ésta debería especificarse claramente para reflejar las fechas de publicación de los datos oficiales (por ejemplo, "el 15 de marzo y el 15 de septiembre de cada año"). El indicador debe indicar 'de cuándo a cuándo'. Por ejemplo, sería apropiado iniciar la recogida de información tan pronto como se inicie la actividad y cerrar la evaluación del rendimiento después de, digamos, tres años.
Valor base	En muchos casos, el propósito del indicador será monitorizar el rendimiento a lo largo del tiempo, en cuyo caso el lector necesitará saber el punto de partida. Normalmente, la posición de partida se fijará al mismo tiempo que se adopte el indicador, de modo que no haya ambigüedad más tarde.
Comparaciones referenciales	Si la comparación es en el tiempo o con el rendimiento de homólogos (otros países, regiones, entes locales, etc.), es común establecer 'comparadores' como puntos de referencia. Si la finalidad es lograr al final un cierto nivel o umbral de rendimiento, estos puntos de referencia se denominan habitualmente "objetivos", por lo general formulados con el tiempo en el cual se logrará el objetivo (por ejemplo, "en tres años" o "en 2020").

La elaboración de indicadores plantea una serie de preguntas. ¿El indicador refleja con exactitud el objetivo? ¿Capta lo que estamos tratando de hacer y lograr? ¿Hay información disponible (incluyendo valores base) y su recogida es rentable? ¿Estamos cayendo en la trampa de medir únicamente lo mensurable? ¿Es la situación demasiado compleja para "embutilarla" en un indicador? ¿El indicador nos dice realmente lo que creemos que nos dice? ¿La presencia de un indicador cambiará por sí misma el

²⁸ El sitio web de la Dirección General REGIO contiene orientación útil para planificar y realizar evaluaciones, especialmente en el contexto de los ESIF 2014-2020.

comportamiento en la buena dirección (centrando a los gestores en lo realmente importante) o en la mala dirección (concentrándolos en hacer sólo lo necesario para satisfacer el indicador)? Es crítica una elección cuidadosa de los indicadores, así como de su contenido. Los indicadores por sí mismos no son soluciones, son sólo guías para ver si las soluciones propuestas están funcionando bien y para sugerir soluciones futuras. La importancia de los indicadores se aprecia por su ausencia; sin ellos, las políticas públicas pueden terminar perdiendo sentido y dirección.

Diseñar indicadores útiles

- **Desarrollar una batería de indicadores** que capten muchos aspectos diferentes del desafío de una política, con el fin de dibujar un panorama más completo y sofisticado, aunque evitando la sobrecarga de información.
- **No confíe en los indicadores por sí solos para informarse sobre el rendimiento.** Una evaluación más completa de indicadores se acompaña con la observación de lo que está ocurriendo sobre el terreno. Por ejemplo, un programa podría alcanzar su meta de construir 50 kilómetros de autopista, pero a menos que el ingeniero supervisor puede validar que la carretera ha sido construida conforme a las especificaciones y estándares acordados, el producto será pobre en términos de rentabilidad.
- **Por encima de todo, hágase hincapié en la interpretación (paso 4) y en la aplicación (paso 5).** Los indicadores deben tratarse como una herramienta de gestión para mejorar la gobernanza y el futuro diseño de las políticas, programas y proyectos / servicios, no como una prueba absoluta de su validez, dado que pueden entrar en juego todo tipo de factores.

Claramente, la aproximación al **paso 3: recogida de datos** dependerá de la fuente y la frecuencia con que la información esté disponible. Estos factores se determinarán cuando se haya definido el propio indicador. Las autoridades deberían inclinarse por flujos regulares de información por razones prácticas, en buena teoría a un coste administrativo mínimo, generados automáticamente a través de las actividades del día a día, o regularmente elaborados por fuentes oficiales.²⁹ La disponibilidad inmediata no debe ser un obstáculo, pero deben sopesarse los costes de investigación original y tenerse en cuenta la organización al planificar.³⁰

Paso 4: el análisis de datos es la fase en que las administraciones interpretan la información para extraer enseñanzas. Como parte del seguimiento, el análisis debe ser continuo y dinámico, una serie de revisiones internas con un enfoque operativo. Las evaluaciones formales suelen ser externas, instantáneas "estáticas" con fines estratégicos. En ambos casos, la administración necesita habilitar el tiempo y el espacio para reflexionar sobre los resultados de la medición del rendimiento. En el caso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESIF), las obligaciones establecidas en la normativa de la UE proporcionan el estímulo externo para hacer el seguimiento de la información conjunta en los informes anuales de ejecución y para llevar a cabo las evaluaciones. Análogamente, las auditorías de rendimiento son externas a la administración y ajenas a su control. El reto para las administraciones públicas es **internalizar el análisis como práctica corriente**.

Junto al análisis periódico, las administraciones también deben tomar en consideración las enseñanzas de los **índices internacionales de gobernanza** que se publican por lo general anualmente.³¹ Estos

²⁹ Ejemplo: Plataforma OpenCoesione de Italia, un enfoque participativo para el seguimiento del rendimiento de los ESIF.

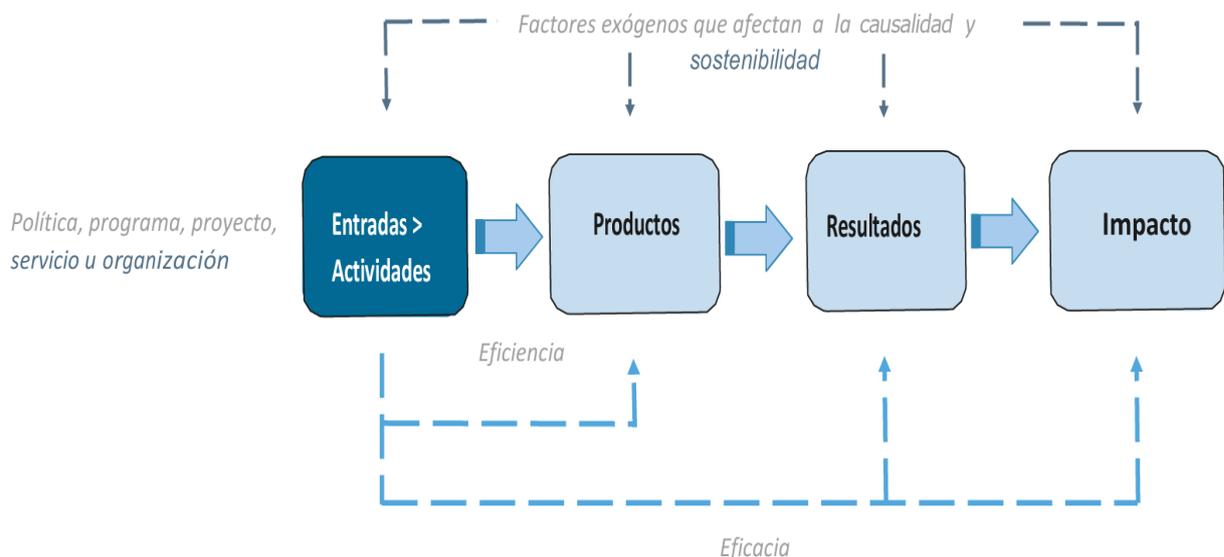
³⁰ El PNUD ha identificado enfoques innovadores para el seguimiento y evaluación, incluyendo la creciente participación del público.

³¹ Los índices de gobernanza se publican por organizaciones internacionales como, entre otras, la Fundación Bertelsmann, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), la OCDE, Transparencia Internacional, el Banco Mundial, World Justice Project.

índices proporcionan un contexto operativo global, pero también ofrecen puntos de referencia útiles e interesantes para las reformas nacionales. La clave es bucear bajo los números más destacados y las “tablas clasificatorias” y plantear las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los factores que explican nuestro rendimiento? ¿Qué podemos aprender del análisis de fondo que realiza el autor de nuestras políticas y prácticas?
- ¿Cuáles son las razones por las que los países punteros muestran un mejor rendimiento relativo? ¿Qué podemos aprender de sus políticas y prácticas? ¿Hay algo transferible?
- Si estamos mostrando una posición mejor/peor continuada en la “tabla clasificatoria” ¿se debe a los cambios que hemos hecho o a todos les ha ido mejor/peor? Si todo el mundo ha empeorado, el hacerlo mejor que ellos no debe ser motivo para la autocomplacencia: ¿qué más podemos mejorar?

Para revisiones más a fondo de planes y del rendimiento, próximas a la implementación, las administraciones públicas pueden implicarse en la evaluación, apoyándose en los datos de seguimiento disponibles y realizando investigaciones propias (entrevistas y encuestas), donde no la haya. Tanto la evaluación y la auditoría de rendimiento tienen la eficiencia y la eficacia como conceptos nucleares, pero también tienen en cuenta la sostenibilidad de los efectos de las políticas, así como la causalidad y la magnitud de los efectos: el grado en que las intervenciones públicas han generado los efectos esperados o si se han dado otros factores exógenos que han influido en los resultados finales y las llevaron a consecuencias no esperadas. Esto tiene dos componentes: la contribución y la atribución.



Factor	Preguntas clave	Análisis
Contribución	¿Es de hecho la intervención una de las causas del cambio observado?	Situar/jerarquizar la intervención evaluada entre las diversas causas que explican el cambio observado
Atribución	¿Qué proporción de la variación observada puede atribuirse realmente a la intervención evaluada?	Construir un escenario contrafactual: ¿qué habría ocurrido sin la intervención?

La decisión de abordar auditorías de rendimiento sólo puede ser tomada por la propia Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), con el consentimiento de los parlamentos que votan directamente la financiación de las EFS.³²

La fase final del proceso es el **paso 5: acción**. En última instancia, el seguimiento, evaluación o auditoría no merece la pena a menos que tenga un efecto en el rendimiento. Si hay desviación del plan, que puede ser positivo o negativo, la cuestión es entender por qué y realizar ajustes (o no), ya sea en la política, programa, proyecto/servicio o incluso en el propio plan, para lograr el objetivo. Esto comienza con la presentación de informes: el formato en que se presenta la información de rendimiento debe ser apropiado para el público al que se destina, lo que incluye a la dirección, pero a menudo también a público externo, incluidos los políticos y la ciudadanía. Esto puede requerir diferentes estilos y niveles de detalle. Las evaluaciones tienen a menudo un impacto limitado en la elaboración de políticas. La siguiente tabla propone algunas respuestas posibles a las debilidades más comunes.

Desafío	Solución
La evaluación no es parte sistemática del proceso de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> → Promulgar una ley o código de conducta que comprometa a la administración para evaluar las políticas y programas, sujeta a que los beneficios esperados superen los costes; → Publicar un plan anual de evaluación, que establezca las prioridades para las evaluaciones durante el próximo año con un calendario claro.
La evaluación no es suficientemente imparcial	<ul style="list-style-type: none"> → Asegurar las condiciones aplicables para limitar los posibles intentos de producir un resultado predeterminado; → Solicitar a la ESF que audite el proceso de evaluación.
Los resultados de la evaluación se ignoran	<ul style="list-style-type: none"> → Comprometerse previamente mediante una ley o código de conducta para publicar todos los resultados de la evaluación en un sitio web; → Introducir el seguimiento 'en tiempo real', incluyendo los elementos de la evaluación, para llevarlo a cabo en paralelo con la implementación y aplicación y así tener una mayor posibilidad de influir en el desarrollo de la política en curso

El propio proceso de evaluación se puede utilizar para lograr un **aprendizaje organizacional**, mediante la participación de la administración pública en su preparación y ejecución, no sólo como destinataria de los informes. Es en este aspecto donde es muy importante generar capacidad dentro de la administración para planificar y pilotar las evaluaciones y usar sus conclusiones. Las alternativas a la evaluación formal incluyen: **revisiones por pares** que, en pocas palabras, aprovechan el conocimiento de profesionales expertos e independientes y que se centran en los inputs para fortalecer el diseño y

³² El Tribunal de Cuentas Europeo ha publicado un [Manual de Auditorías de gestión](#).

aplicación de la política; y la **coevaluación**, esto es, la participación activa de los actores interesados en la evaluación de políticas y programas públicos.³³

1.3.2. Estimular el escrutinio externo

La transparencia del gobierno ayuda a estimular el desarrollo de políticas en las administraciones públicas, de la misma manera que la competencia incita a las empresas a encontrar mejores formas de satisfacer las necesidades de los clientes, a través de la presión externa. Los **parlamentos y asambleas** tienen el papel principal de hacer que los gobiernos rindan cuentas en todos los niveles, con la ayuda de las EFS, los organismos reguladores independientes y los defensores del pueblo que normalmente les informan directamente a ellos. Las cámaras legislativas canalizan las opiniones del electorado y aseguran que sus expectativas tienen una salida.

Otras instituciones externas al sector público también juegan papeles esenciales. Una **prensa independiente y de investigación** quizás no sea siempre bien recibida por los gobiernos pero proporciona una ventana sobre las labores de las administraciones públicas y una forma de escrutinio que eleva los niveles y pone la ética y la integridad en el centro de atención. A través del discurso y la discrepancia, los medios de comunicación proporcionan una 'válvula de seguridad' que es vital para la estabilidad política y la prosperidad económica

Del mismo modo, el "tercer sector" de las **organizaciones de la sociedad civil (OSC)** ofrece una voz a las comunidades locales y grupos de interés, con una combinación de energía movilizadora y de experiencia, a menudo en ámbitos de política específicos. Las OSC padecen con frecuencia inseguridad financiera, resultan dependientes de donaciones y financiación de proyectos. La mayoría suelen ser pequeñas y localizadas, configurando un sector fragmentado, frágil y constantemente expuesto a un futuro incierto. Aquí es donde las administraciones públicas pueden intervenir con efectividad, preservando la independencia de las OSC, incluso mediante la financiación básica por los presupuestos generales aprobados por los parlamentos. Algunas administraciones públicas han tendido la mano a los representantes de la comunidad de las OSC, para comprender mejor sus necesidades de desarrollo y para formalizar su papel mediador con su capacidad asesora mediante comités permanentes cuyos miembros son elegidos por las propias ONG.³⁴

1.3.3. Impulsar la innovación

La innovación es fundamental para lograr los objetivos de Europa 2020 y las administraciones públicas son fundamentales para estimular la innovación en la economía a través de la financiación de la I+D y la contratación pública.³⁵ El papel de la innovación **dentro** de las administraciones públicas es igualmente importante para la mejora de los servicios, el fortalecimiento de la productividad y para traer nuevas ideas para los viejos problemas. La innovación en las organizaciones del sector público comprende siete dimensiones³⁶:

³³ Ejemplo: El proyecto piloto "Evaluación Civil" de Italia.

³⁴ Ejemplo: El Consejo para el Desarrollo de la Sociedad Civil de Croacia.

³⁵ La Comisión ha lanzado el [Panel de evaluación de la Innovación en el Sector Público Europeo \(EPSIS\)](#) para referenciar el rendimiento de la innovación en el sector público de la UE.

³⁶ Inspirado en Hartley, J. (2005) "Innovation in governance and public services: past and present".

Tipo	Explicación
Producto	Desarrollo de productos nuevos o mejorados, tales como el DNI electrónico, mejores leyes y regulaciones más inteligentes.
Proceso	Rediseño de procesos de la organización para mejorar su rendimiento y eficiencia, como la producción ajustada (Lean), la reorganización de los procesos internos, etc.
Servicio	Descubrimiento de nuevas formas de prestar los servicios públicos a los ciudadanos y las empresas, como por ejemplo a través de los teléfonos inteligentes, las redes sociales, coprestación, etc.
Posicionamiento	Identificación de nuevos contextos o "clientes" de los servicios públicos, y aumento de la adaptación y la orientación hacia grupos e individuos específicos, tales como ofrecer servicios personalizados online a través de MyPage, o reposicionando la relación entre la administración y los inmigrantes
Estratégico	Definición de nuevos objetivos o propósitos de la organización, tales como el papel del sector público en el debate sobre la sostenibilidad y la responsabilidad social.
Gobernanza	Hallazgo de nuevas formas de participación ciudadana y de las instituciones democráticas, tales como foros locales o comunitarios, e-Participación, administración descentralizada, etc.
Lingüística	Introducción de un nuevo lenguaje y conceptos en la administración pública, como el concepto de "tasa por congestión" en los centros urbanos, o "empujar" para influir en el comportamiento de los ciudadanos y las empresas para lograr los objetivos de la política.

La innovación en el sector público se produce en su mayoría por iniciativas *ad hoc* y descoordinadas, más que como fruto de esfuerzos deliberados y sistemáticos. El Grupo de Expertos de la Comisión sobre Innovación en el Sector Público ha identificado cuatro conjuntos de barreras internas que frenan a las administraciones públicas:

Obstáculos a la innovación en el sector publico
→ Débiles factores facilitadores o un marco de condiciones desfavorable: competencias dispersas, mecanismos de gobernanza ineficaces, diversas culturas jurídicas y administrativas, limitaciones de recursos para el desarrollo y despliegue del personal y para financiar su aplicación y una inadecuada coordinación dentro y entre organizaciones para compartir, difundir e incrementar las iniciativas de éxito.
→ Falta de liderazgo para la innovación en todos los niveles: prefiriendo la precaución (evitar el fracaso) a la creatividad (la búsqueda de nuevos caminos para el éxito), reglas rígidas y directivos con aversión al riesgo que desalientan al personal y sofocan la difusión de ideas innovadoras.
→ Limitado conocimiento y aplicación de procesos y métodos innovadores: a menudo no hay acceso a las capacidades (sistemas, habilidades, herramientas y métodos) y es necesario alimentar la colaboración (con otras partes y niveles de gobierno, con las empresas, los ciudadanos y las organizaciones del tercer sector).
→ Uso insuficientemente preciso y sistemático de la medición y de los datos: información inadecuada sobre las fuentes de productos nuevos y mejorados, procesos y servicios, falta de seguimiento de los beneficios para los efectos de las políticas

Por su naturaleza, no hay un prototipo para la innovación. El principal reto es diseñar las condiciones y el clima para que la creatividad aflore, que es sobre la **cultura organizacional**. La innovación puede introducirse en las instituciones si se anima y se habilita a los funcionarios para actuar como

“emprendedores” del sector público. El propósito debe ser crear una atmósfera en la que se acepta, y se espera que los servidores públicos puedan pensar imaginativa y radicalmente acerca de las soluciones para las políticas y proponer internamente sus ideas sin inhibiciones. El proceso de elaboración de políticas tiene que apoyarse en la evidencia y ser riguroso, con una evaluación sólida de las alternativas. Ahora bien, el personal debe ser activamente animado a desafiar las ideas convencionales y a cuestionar los supuestos que subyacen en la forma actual de hacer las cosas.

Esto hace que el proceso creativo sea una **forma de "consulta interna" continua**. Cuando los organismos públicos salen a consultar a los ciudadanos, empresas y otras organizaciones sobre sus políticas y programas, tienen expectativas *ilimitadas* de la reacción que puedan recibir. Todos los puntos de vista recibidos son válidos, pero deben cribarse con los criterios de lo que es factible y deseable, y se toma una decisión sobre los próximos pasos. Este mismo principio debe aplicarse internamente pero de forma continuada.

Mecanismo	Desafío
Estructuras	→ Nombrar "abanderados de innovación" o "coordinadores de innovación" en la administración para hacer campaña por la innovación, para fomentar nuevas ideas y para detectar nuevas prácticas (productos, procesos, servicios, etc.) que pueden difundirse por la organización y en otros organismos públicos
Personal	→ Fomentar e incentivar la innovación mediante la focalización del talento creativo a través de la selección, el desarrollo del personal, la evaluación del desempeño y el pago de incentivos

Algunos Estados miembros han institucionalizado la innovación mediante la creación de unidades especializadas con una agenda determinada para pensar creativamente y actuar como órganos asesores internos de la administración. Como alternativa, puede generarse cooperación y cocreación habilitando mecanismos para conectar a los servidores públicos con las ideas innovadoras de todos los niveles y territorios.³⁷ La prueba de la innovación es su **aplicación**. Algunos organismos públicos concretos han utilizado el análisis del comportamiento para ayudar a las empresas a cumplir más fácilmente con las obligaciones reglamentarias, tales como ayudar a las empresas a evitar errores en la presentación de los informes anuales y comprobar la calidad de sus datos de negocio de una manera fácil.³⁸

Para avanzar, las administraciones necesitan tener libertad de ejercitarse en la 'prueba y error', lo que acarreará inevitablemente tanto éxitos como fracasos. También son recomendables los prototipos o pilotos y ensayos controlados antes de su despliegue, a fin de gestionar el riesgo a pequeña escala y con experimentación iterativa.³⁹

Estos ejercicios deben ser financiados con fondos públicos. El escenario ideal es que la experimentación de las políticas se integre en la elaboración del presupuesto, de modo que cada ministerio o ayuntamiento tenga dotaciones asignadas a la política de I + D. Esta partida debe verse como **“capital-riesgo” del sector público**, con la posibilidad de que los retornos a largo plazo por

³⁷ Ejemplos: El MindLab de Dinamarca; el Equipo de Análisis del Comportamiento del Reino Unido; la Red más Inteligente en los Países Bajos.

³⁸ Ejemplo: El “Empujón” como herramienta de la Autoridad para las Empresas de Dinamarca.

³⁹ Ejemplo: Las Pruebas Controladas Aleatorizadas en Dinamarca.

mejores efectos de las políticas justifiquen la inversión.

Una alternativa indirecta pero rentable para el gasto público es crear incentivos para innovar en el marco normativo, estableciendo el **principio de “derecho al desafío”**: eximiendo a autoridades públicas, empresas y/o organizaciones del tercer sector de las prescripciones normativas si pueden demostrar que serán capaces de alcanzar el objetivo de la política de manera más eficaz o eficiente con su propia innovación.

La **difusión** de buenas prácticas se basa en una inteligencia de alto nivel. Los últimos años han visto el surgimiento de redes, premios o sitios web de mejores prácticas para recopilar y difundir prácticas innovadoras, tales como la Red Europea de Administración Pública (EUPAN), el portal *ePractice* y el Premio a la Innovación en las Administraciones Públicas (PIPA) de la Comisión, el Observatorio de la OCDE de Innovación del Sector Público (OPSI) y el Premio Europeo del Sector Público (EPSA).

1.4. Conclusiones, ideas clave y recomendaciones para futuras acciones

Los principales mensajes en este tema son los siguientes:

- Reconocer que el proceso de las políticas se compone de elementos interdependientes y que el impacto de las decisiones de política nunca puede ser perfectamente predicho y por lo tanto son esenciales los mecanismos de retroalimentación para permitir las correcciones que deben hacerse en su dirección y las nuevas vías que deben adoptarse, si la política se desvía demasiado de su objetivo;
- Asegurar que las partes que se ven más afectadas por las decisiones de política, particularmente los ciudadanos y las empresas, se conviertan en participantes activos en el proceso, verdaderos actores;
- En el contexto de un mundo cada vez más "conectado", con la corriente continua de desafíos cambiantes y emergentes para las políticas, agravados ahora con las dificultades adicionales de la elevada deuda pública y las crecientes obligaciones, deben fortalecerse tres tipos de capacidades (puntos siguientes), para que cada administración esté en forma para su finalidad y fomente la inventiva entre los funcionarios;
- Reforzar la capacidad de análisis (los recursos para desarrollar una sólida base de evidencias, para adoptar el pensamiento innovador y prospectivo y llegar a soluciones nuevas para los problemas arraigados) en toda la administración, pero teniendo también en cuenta el papel de los órganos y grupos de trabajo especializados y aprovechando los aportes de especialistas y / o grupos de interés (codiseño);
- Encontrar el equilibrio adecuado entre la capacidad gestora (la flexibilidad para desarrollar y adaptar soluciones de implementación para servir a los objetivos de la política, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y las empresas y para maximizar la rentabilidad al mismo tiempo), en todas sus formas, gestión directa, externalizada y todos los demás instrumentos disponibles (información, persuasión, reglamentación y cocreación con los "clientes") a través de decisiones cuidadosas para adaptarse a las circunstancias y mejoras continuas para reforzar la prestación de servicios, simplificar la administración y reducir la carga de información sobre las empresas y los ciudadanos, y encontrar los ahorros por eficiencia;
- Asegurar que haya suficiente capacidad crítica (la experiencia para examinar las decisiones de política y su desarrollo y la autoridad para hablar claramente y cuestionar si se deben hacer cambios, en aras de la mejora continua), incluyendo la coevaluación y una saludable audiencia externa de medios de comunicación independientes y de la sociedad civil.

Estos tres tipos de capacidad no coexisten en forma aislada unos de otros, se superponen considerablemente incluso en cada funcionario individual, pero es inevitable y deseable una separación significativa de roles. Las administraciones deben considerar cuidadosamente sus fortalezas y debilidades en los tres dominios, y mirar su gestión de los recursos organizativos y humanos para asegurar que el enfoque institucional y el mejor talento no se concentra excesivamente en un área (por ejemplo, análisis) a expensas de las demás.

Tema 2. Incorporar prácticas éticas y anticorrupción

En el corazón de la conducta **ética** individual que guía el comportamiento y las decisiones y en la **integridad** de todo el sistema de la administración se encuentra el concepto de servir al interés público en lugar de los intereses estrictamente personales o políticos.

En sentido contrario, la corrupción se puede definir como el uso indebido del cargo o poder público para beneficio personal o privado. La gran corrupción afecta a la administración al más alto nivel, tales como: empresas, individuos u organizaciones criminales que pagan y/o ejercen influencia para conformar las políticas y leyes del Estado en favor de sus intereses mezquinos (captura del Estado); la canalización de fondos públicos a cuentas personales o de partido; y la recompensa de los partidos políticos en el poder a sus *apparatchiks* con cargos públicos (clientelismo). Otra corrupción menor se da en el plano de las instituciones y los individuos, tal como: el soborno y la extorsión; el acceso preferente a los servicios o bienes; el tráfico de influencias en los procesos y sus resultados; el favoritismo en la adjudicación de puestos de trabajo, promociones o contratos, independientemente del mérito.

Mientras que el soborno y otras formas de corrupción claramente son una "línea roja", a veces los funcionarios se enfrentan cotidianamente a **conflictos de intereses** u otros dilemas, en los que la vía de actuación - 'hacer lo correcto' - no es inmediatamente obvia. Los valores éticos deben ser interpretados en tiempo real en situaciones a menudo complicadas.

La tarea de las administraciones públicas es poner a punto los sistemas y estructuras para ayudar a los funcionarios a escoger de forma óptima, sobre todo cuando se enfrentan a decisiones éticas difíciles y a definir de forma inequívoca el umbral de lo aceptable o inaceptable

Los países con renta alta valoran en gran medida el control de la corrupción como un factor importante de la buena gobernanza. La corrupción endémica impone **costes económicos**, desalienta la iniciativa empresarial, la inversión y la innovación debido a la imprevisibilidad, distorsiona la toma de decisiones y desvía fondos que los gobiernos difícilmente pueden permitirse el lujo de perder. La corrupción es tóxica para la prosperidad económica a largo plazo y para unas finanzas públicas saneadas. Donde la corrupción ha sentado plaza, el desafío de las políticas es hacer la transición de la corrupción sistémica (*'si no eres corrupto, sales perdiendo'*) a la corrupción esporádica con incidentes aislados en el peor de los casos (*'si eres corrupto, quedas en evidencia'*) y donde la integridad sea la norma.

La corrupción es un fenómeno complejo. Si bien no existe un único conjunto de causas y no es en absoluto inevitable, el riesgo de la corrupción suele ser mayor, por una parte, en **presencia de oportunidades**, que pueden surgir de los funcionarios que tienen discrecionalidad (poder de decisión), además de un acceso privilegiado a los "recursos" públicos deseados o requeridos por la otra parte (por ejemplo, fondos, activos estatales, puestos de trabajo, leyes, contratos, tratamientos, no hacer cola o evitar pagos o sanciones) y, por otra parte, en **ausencia de restricciones**, incluyendo conducta ética, leyes y reglamentos aplicables, normas aceptadas, controles, auditorías, escrutinio, sanciones y la opinión pública⁴⁰.

⁴⁰ Basado en Alina Mungiu-Pippidi (2014), "Why control of corruption works – when it does", ANTICORRP.



Preguntas clave del tema 2	Vías y herramientas
¿Cómo establecen las administraciones públicas el marco para promover la integridad y combatir la corrupción?	<ul style="list-style-type: none"> → Declaraciones claras de valores y normas éticas → Estrategias basadas en el riesgo (evaluación del riesgo, mapas de riesgo) → Leyes y reglamentos → Coordinadores de integridad → Agencias anticorrupción
¿Qué papel puede jugar la transparencia y la rendición de cuentas en la (re)construcción de la confianza de los ciudadanos?	<ul style="list-style-type: none"> → Gobierno abierto y acceso a la información → Escrutinio externo
¿Qué medidas preventivas pueden tomar las administraciones para fortalecer el desempeño ético y reducir el alcance de la corrupción?	<ul style="list-style-type: none"> → Selección basada en el mérito y otras técnicas de gestión de recursos humanos → Formación en Ética y sus dilemas → Declaración de intereses, bienes y patrimonio → Simplificación, controles y automatización administrativa
¿Qué pueden hacer las administraciones para detectar y actuar sobre la corrupción cuando ocurre?	<ul style="list-style-type: none"> → Mecanismos de denuncia → Investigación, persecución y sanciones

2.1. Establecer el marco de la política

El comportamiento ético en la vida pública debe ser la norma y por lo general pasa desapercibido *porque* no es excepcional. Desde esta perspectiva, las políticas de integridad deben tratar de reconocer y premiar los altos niveles de comportamiento entre los funcionarios públicos y la judicatura a fin de iluminar como un faro de mejores prácticas para otros funcionarios. Cuando esto ocurre, la corrupción es a menudo cosa de actos individuales, pero éstos suelen atraer una atención desproporcionada y una publicidad negativa, con lo que todo el servicio público o institución se desacredita. La corrupción sistémica, sin embargo, representa algo más medular: una ausencia de *ethos* de servicio público, la inobservancia de las reglas formales y una falta de identificación o de adopción de medidas correctivas, ya sea porque las causas no se comprenden, porque las soluciones no son evidentes, o porque hay un aceptación resignada de que la corrupción es integral e inevitable.

El reto para las administraciones públicas es la construcción de un marco de políticas que sea capaz al mismo tiempo de incentivar la integridad, para impedir las actividades corruptas y de dismantelar la corrupción sistémica, en su caso. El impulso de las más exigentes normas y prácticas éticas requiere invariablemente **liderazgo**: la disposición a buscar a largo plazo beneficios ampliamente compartidos y, en el caso de la corrupción sistémica, el valor de desafiar los intereses creados. Cada Estado

miembro de la UE tiene su propio marco para la promoción de la ética y la lucha contra la corrupción, ya sea aislada o endémica: normas, estrategias, reglamentaciones e instituciones. No hay un paquete estándar de medidas que se pueden aplicar en cualquier circunstancia: las políticas que den respuesta más eficaz dependen de las condiciones locales.

2.1.1. Valores y normas éticas

El comportamiento ético comienza con actitudes y valores en el vértice de la administración, incluyendo la sustracción a la captura del Estado, el clientelismo, el nepotismo, el soborno y la búsqueda u ofrecimiento de favores. En primera instancia, se trata de una cuestión del propio gobierno. Los partidos en el poder establecen las reglas de la administración, sometida a supervisión y pueden optar entre conformar el marco normativo y procedimental para servir al interés público o a los intereses políticos/ privados, lo que es una forma de "corrupción legal", antiética y contraria a los principios de buena gobernanza.⁴¹

Cada vez más, las administraciones públicas están recurriendo a las declaraciones de valores universales para dirigir el ejercicio de las funciones públicas, lo suficientemente flexibles para aplicarse en todos los sectores de política, contextos institucionales y responsabilidades individuales. Los **códigos de ética** son actualmente cada vez más comunes en toda Europa y todos los funcionarios públicos están llamados y obligados a comprometerse con ellos. **Tales códigos de ética** a veces son supervisados por organismos de control independientes, lo que permite que sean revisados de forma ocasional para garantizar su validez y para conocer la forma en que se aplican en los diferentes aspectos de la vida pública para fines operativos.

A raíz de un estudio de la ética en los Estados miembros, la Presidencia Holandesa de la Unión Europea propuso los rasgos principales de un marco ético para el sector público que fue adoptado de forma voluntaria, no como un Código Europeo legalmente vinculante. El marco va más allá de la mera definición de valores, estableciendo también directrices para poner en práctica estos principios como **códigos de conducta**, esto es, reglas sobre la forma de aplicarlos, incluidas las sanciones por su incumplimiento. En algunos casos, este tipo de orientación práctica sobre el comportamiento de los funcionarios está formulada como un **manual para los funcionarios públicos**.⁴²

2.1.2. Estrategias centradas en los riesgos

Si bien las estrategias de integridad son relativamente poco frecuentes, muchos Estados miembros disponen de **estrategias anticorrupción**. Esto puede ser especialmente beneficioso cuando la corrupción es sistémica y requiere un paquete de medidas claro, completo y centralmente coordinado. En línea con los principios de la elaboración de políticas, uno de los ingredientes clave de una buena estrategia es una sólida base de evidencias. La estrategia debe fundamentarse en la comprensión de las características de la corrupción en el sector/es de política en cuestión, como paso previo a la elección de los instrumentos más adecuados para abordar el problema en su origen.⁴³

⁴¹ Ejemplos: Los Siete Principios de la Vida Pública del Reino Unido; los Estándares de la Comisión de Cargos Públicos de Irlanda.

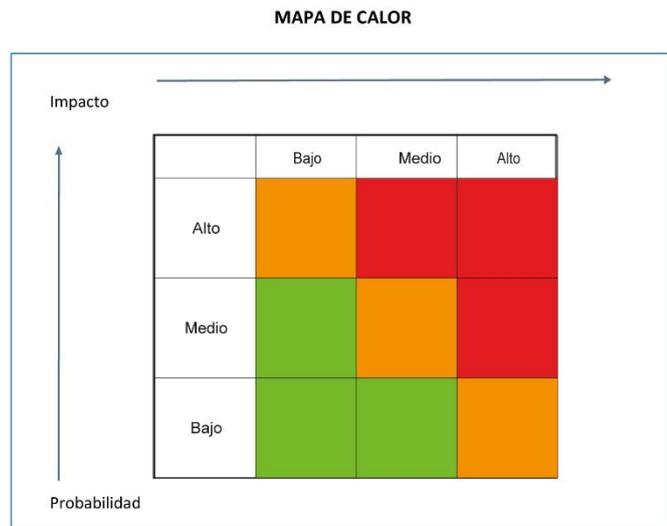
⁴² Ejemplo: los "Valores en el Trabajo Cotidiano – Ética de los Funcionarios Públicos" de Finlandia.

⁴³ Ejemplo: Estrategia y programas anticorrupción de Lituania.

En su forma más eficaz, el análisis subyacente y, por tanto, las estrategias de actuación deben basarse en una **evaluación del riesgo** de los lugares donde se concentren los problemas de integridad o de corrupción, pero donde también haya capacidad de cambio. Como prioridad, las estrategias adecuadas deben apuntar a los lugares en los que tanto la probabilidad y como el impacto de un comportamiento antiético y corrupto sean altos. Pueden encontrarse ejemplos de evaluación del riesgo sectorial en los estudios de control de la asistencia sanitaria y de fronteras.

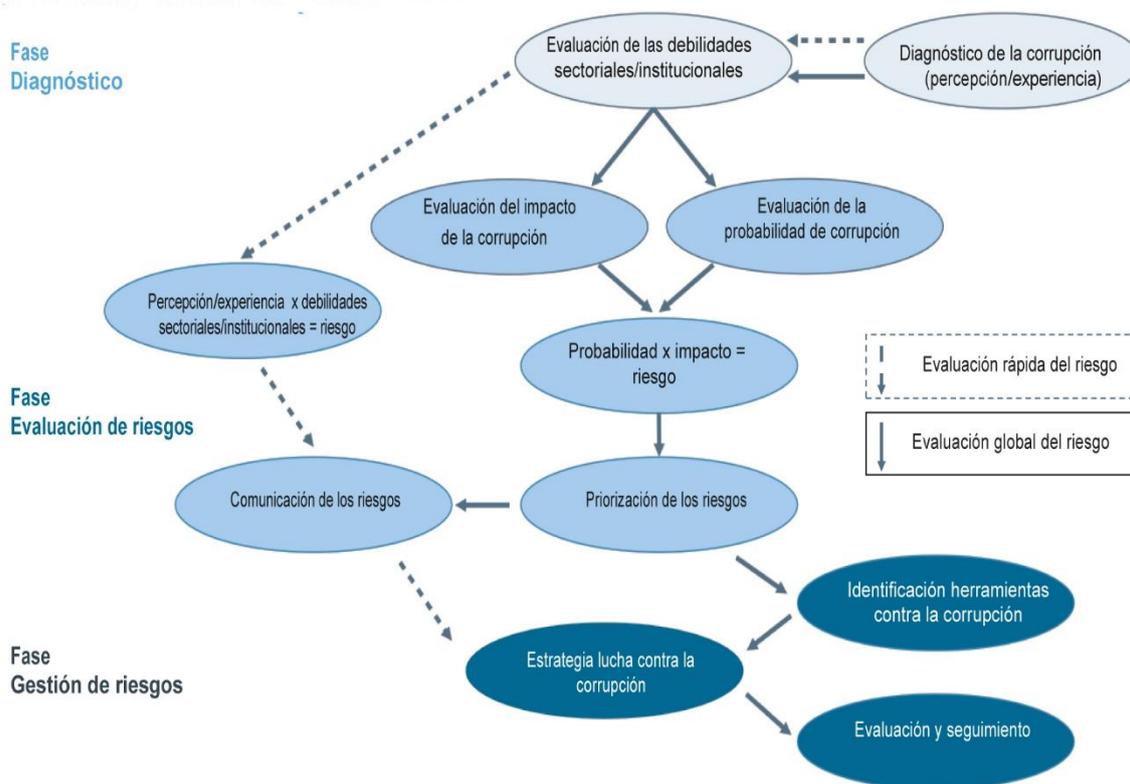
Una de las herramientas normales de evaluación de riesgos es el **mapa de riesgo**. Éste puede adoptar varias formas, pero el objetivo subyacente es siempre el mismo, esto es, identificar los mayores riesgos de corrupción. Las técnicas básicas resultarán familiares a cualquier auditor interno o externo, ya que se aplican a cualquier tipo de riesgo: la evaluación tanto de la probabilidad y, si surge, del impacto de la corrupción en una escala ascendente (normalmente baja, media, alta y hasta muy alta). La evaluación del riesgo en dos pasos se aplica a una institución o sector, considerando cada aspecto potencial de corrupción para elaborar una **matriz de riesgos**. El punto de arranque consiste en identificar todos los riesgos potenciales, es decir, teniendo en cuenta dónde hay una *oportunidad* para la corrupción: en lo que se refiere a sectores, se centrará en las preocupaciones estratégicas, lo que es valioso para la preparación de estrategias y sus medidas correspondientes. En el plano de las instituciones, se centrará en las preocupaciones gerenciales y operativas, que pueden convertirse en planes y programas específicos para la institución analizada.

Ya sea sectorial o institucional, el análisis se puede convertir en un "mapa de calor" para un mayor impacto visual. A cada fuente de riesgo de corrupción se le asigna la casilla correspondiente (por ejemplo, baja probabilidad, de alto impacto). Las casillas sombreadas en rojo representan el mayor riesgo y por lo tanto la máxima prioridad para adoptar medidas en la estrategia o programa. Las que están en amarillo representan un riesgo moderado y por lo tanto una prioridad más baja. Las casillas sombreadas en verde generalmente no son prioritarias para la acción. No obstante, la evaluación de riesgos es un proceso dinámico. Debe revisarse periódicamente, ya que las circunstancias pueden cambiar. Dado que las medidas atenuantes se adoptan para los riesgos más altos, su probabilidad disminuirá y deberá prestarse atención a otros factores que antes se consideraban menos prioritarios.



Transparencia Internacional (TI) ha establecido tres fases principales para la elaboración de una matriz de riesgo (a través de un mapa de calor, en su caso) - diagnóstico, evaluación de riesgos y gestión de riesgos - como los pasos para la elaboración de una estrategia de lucha contra la corrupción que, conteniendo herramientas anticorrupción, es objeto de seguimiento y evaluación. Es posible llevar a cabo una evaluación de riesgos rápida, pero el escenario ideal es llevar a cabo una evaluación exhaustiva para garantizar que el análisis tiene profundidad y que las soluciones se han pensado bien

(el diagrama se basa en la Caja de Herramientas para la Evaluación de Riesgos de Corrupción del Portal de TI).



En algunos Estados miembros, las **agencias anticorrupción** se ha encargado de realizar el análisis de riesgo de corrupción en el nivel institucional, siguiendo metodologías nacionales.⁴⁴

En última instancia, incluso las estrategias mejor diseñadas sobre la base más sólida de evidencias y con la evaluación de riesgos más completa son sólo ejercicios en papel, a menos que vayan acompañadas de planes de acción sólidos seguidos de una implementación real. **La cofinanciación de la UE** puede apoyar a las autoridades nacionales en la lucha contra la corrupción, el fraude y cualquier otra actividad ilegal que pueda afectar a los intereses financieros de la UE.⁴⁵

2.1.3. Leyes y reglamentos

Los principios éticos están normalmente incorporados en los fundamentos legales, que prohíben el soborno y otras formas de corrupción interna mediante la adopción de leyes y reglamentos. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce que la corrupción es un delito grave que a menudo tiene implicaciones a través de las fronteras internas de la UE y más allá. El soborno y otras formas de corrupción, por ejemplo dentro de la administración de justicia, pueden afectar a la libre competencia y a los flujos de inversión. Las organizaciones multilaterales, en particular, el Consejo de Europa, las Naciones Unidas y la OCDE, han desempeñado un papel catalizador en las últimas décadas estableciendo **convenios y principios internacionales** susceptibles de ser adoptados por sus miembros.

⁴⁴ Ejemplos: Plan y metodología muestral de integridad de Eslovenia; Análisis de riesgos de corrupción de Lituania.

⁴⁵ La Comisión da apoyo a las autoridades nacionales mediante el programa HERCULES III de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la herramienta de evaluación de riesgos en los ESIF, ARACHNE.

Cada sistema nacional es específico según las tradiciones y estructuras jurídicas del país, pero la mayoría de los Estados miembros tienen un derecho penal que se alinea no sólo con la legislación de la UE, sino también con la Convención de la ONU contra la Corrupción y con las normas del Consejo de Europa. Algunos Estados miembros reconocen que tienen la obligación de **prohibir el soborno tanto en el ámbito nacional como en el extranjero**. Esto requiere no sólo una legislación adecuada, sino, sobre todo, una aplicación rigurosa de cara a su persecución y sanción. Otras previsiones legales pertinentes incluyen leyes para **proteger a los denunciantes**.⁴⁶

Algunos Estados miembros también han legislado para regular los **conflictos de interés** en la toma de decisiones y la asignación de los fondos públicos, incluyendo la contratación pública y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

El Consejo de Europa ha definido el conflicto de intereses como una situación "en la que el funcionario público tiene un interés privado, que puede influir o parecer que influye en el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones oficiales". Por interés privado se entiende "cualquier ventaja para sí mismo, su familia, parientes cercanos, amigos y personas u organizaciones con las que él o ella tiene o ha tenido negocios o relaciones políticas". Incluye también cualquier responsabilidad, ya sea contable o civil, relacionada con ello.

Los conflictos pueden adoptar muchas formas, incluyendo a los funcionarios o a sus familiares que tengan intereses comerciales externos, tales como una participación en una empresa solicitante o concursante para financiación o la expectativa de un futuro empleo por parte de un beneficiario de contratos públicos. El movimiento de personas entre los sectores público y privado nunca podrá ser ilegal y es necesario para la flexibilidad de una economía. Hay ventajas para ambos sectores por la transferencia de conocimientos técnicos, pero también riesgos por la divulgación de información privilegiada cuando los funcionarios públicos, ya sean políticos o profesionales, se incorporan a empresas privadas dentro de su antigua esfera de responsabilidad. Parte de la solución puede ser imponer cláusulas restrictivas en los nombramientos y las condiciones laborales de los funcionarios, tendentes a detener o ralentizar la "puerta giratoria" de los funcionarios que se desplazan entre los sectores público y privado en campos relacionados.

2.1.4. Coordinadores y agencias

Algunos Estados miembros han asignado recursos en la jefatura del Gobierno para gestionar sus políticas de ética a través de **coordinadores de integridad**.⁴⁷ Los puntos de aprendizaje clave incluyen:

- La creación de una oficina central para dirigir y coordinar la política de integridad;
- La importancia de contar con una red de 'antenas' en toda la administración, que mejor conozcan sus propias entidades, actúen como representantes de la política y devuelvan sus conocimientos e ideas al centro;
- El énfasis en la promoción activa e innovadora de la política entre los funcionarios, que vincule la integridad al bienestar del personal; y

⁴⁶ Ejemplo: Ley contra el soborno del Reino Unido, 2010

⁴⁷ Ejemplo: Coordinación de la integridad en el Gobierno de Flandes, Bélgica.

→ El papel investigador de la auditoría interna para llevar a cabo el rastreo y, si se detectan problemas, sea capaz de realizar auditorías 'forenses' para llegar al fondo de cualquier comportamiento corrupto.

Muchos Estados miembros han creado **agencias anticorrupción (AACs)** para impulsar y poner en práctica sus políticas y encargarlas de una o más funciones, incluyendo: educación y sensibilización; seguimiento y coordinación; prevención, investigación e imputación. Según el análisis de la OCDE, los criterios para toda AAC eficaz (en línea con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y los Convenios del Consejo de Europa) son difíciles de implementar, pero incluyen:

Criterios para agencias anticorrupción eficaces

- Voluntad política genuina para combatir la corrupción, enmarcada en una estrategia integral de lucha contra la corrupción;
- Autonomía estructural y operativa, junto con una base y un mandato legal claro, especialmente para los órganos encargados de hacer cumplir la ley;
- Procedimientos transparentes para el nombramiento del director y para su remoción, una gestión de recursos humanos adecuada y controles internos para prevenir interferencias indebidas;
- Asociar independencia y rendición de cuentas, mediante la presentación de informes periódicos a los órganos ejecutivos y legislativos y el suministro de información al público;
- Reconocimiento de que un órgano aislado no puede promover la ética y la lucha contra la corrupción por sí solo, sino en colaboración con otros organismos, la sociedad civil y las empresas;
- Empleo de personal especializado con habilidades específicas, en función de las competencias de la agencia;
- Asegurar los recursos materiales y financieros adecuados, incluyendo formación.
- Para el caso de ejecución de la ley, facultades legales suficientes para llevar a cabo investigaciones y reunir pruebas, delimitación clara de responsabilidades con otros organismos públicos en este campo, y trabajo en equipo entre los investigadores, los fiscales y otros especialistas (por ejemplo, finanzas, auditoría, TIC).

Dado lo sensible de sus competencias, las AACs corren el riesgo de convertirse en objetivo del control político, por lo que los dos primeros factores son también los más importantes.

2.2. *Crear confianza pública mediante la transparencia y la rendición de cuentas*

La corrupción puede socavar fatalmente la confianza ciudadana en la administración pública y es resultado de que las personas no respondan por su comportamiento, lo que se agrava si el sistema fracasa en pedirles cuentas. Como la corrupción por lo general se basa en el secreto (salvo que, en el peor de los casos, sea endémica y explícita), el antídoto es un gobierno abierto, que facilite a los ciudadanos el ejercicio de su derecho democrático a vigilar al poder ejecutivo y al judicial, garantizando que tengan acceso a la información y capacitando a los representantes de la ciudadanía para fiscalizar el rendimiento a través de las cámaras parlamentarias, la sociedad civil y el periodismo de investigación. La transparencia actúa para prevenir y detectar, proporcionando una salvaguarda contra posibles abusos de poder y sacando a la luz las transgresiones que puedan surgir.

"Nuestra prensa libre y valiente brilla donde se la necesite, sin temor ni favor. Por descontento que puede hacer la vida difícil, pero ayuda a expulsar la corrupción que destruye a tantos países. Nuestros gobiernos pierden casos en los tribunales porque nosotros no controlamos los tribunales. Pero por eso la gente invierte en nuestros países, porque tienen derechos de propiedad y saben que pueden obtener una reparación del Estado de Derecho y que tenemos jueces que son honrados y no partidistas. No es casualidad que los países más exitosos del mundo sean los que no tienen conflictos o corrupción y sí fuertes instituciones y derechos de propiedad". David Cameron, primer ministro británico, Discurso al Parlamento Australiano, 14 de noviembre 2014

2.2.1. Gobierno abierto

Gracias en parte a la cobertura de noticias y de los medios de comunicación social 24/7, parece que hay un movimiento imparable hacia una mayor transparencia en el gobierno y el sistema judicial. El sector público es más abierto que nunca en la historia y muchas administraciones han asumido esa realidad mediante la adopción de legislación que permite la libertad de información. Las TIC son tanto un conductor como un facilitador de esta apertura.

Actualmente la digitalización permite al público seguir el grado en que las administraciones públicas cumplen sus obligaciones en materia de transparencia y de acceso a la información, abriendo una ventana, por ejemplo, a la utilización de los Fondos EIE, fomentando la implicación ciudadana en el seguimiento del rendimiento, atrayendo el interés de los medios y estimulando la participación y protegiendo contra la corrupción y el mal uso de los fondos públicos.⁴⁸

Depende de cada gobierno decidir cuán ambicioso desea ser al ampliar los límites de su apertura. La [Directiva de Información del sector público](#) sobre reutilización de los datos públicos se aplica a todos los Estados miembros, pero muchas administraciones también están proporcionando acceso a la información sobre los procesos, el rendimiento, los procedimientos de licitación, el uso de los fondos públicos, las diferentes etapas de una política o toma de decisiones, etcétera.⁴⁹

2.2.2. Escrutinio externo

La transparencia es una herramienta eficaz para disuadir y detectar la corrupción cuando se combina con el escrutinio externo y la participación activa del público en los procesos de toma de decisiones de la administración. Algunas administraciones van más allá de la libertad de información y para disipar las preocupaciones de la ciudadanía y empresas sobre la corrupción y los conflictos de interés, hacen de la transparencia un elemento central de sus operaciones cotidianas.

El escrutinio externo también requiere fuertes instituciones al margen del ejecutivo y de la administración judicial capaces de investigar el comportamiento y hacer que la administración rinda cuentas. A saber:

⁴⁸ Ejemplos: La estrategia italiana de gobierno abierto OpenCoesion; El Código de Transparencia de la Administración Local del Reino Unido.

⁴⁹ Todos los Estados Miembros son signatarios de la Declaración Ministerial sobre la e-Administración, Malmö, 2009. Incluye el objetivo de fortalecer la transparencia de los procesos administrativos, con seguimiento en el Plan de Acción sobre e-Administración 2011-2015.

- **Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)**, totalmente independientes del ejecutivo y que pueden informar al Parlamento y al público sobre el mal uso de los fondos;
- **Comisionados para la Información** o similares (si existen) que hacen cumplir la legislación sobre libertad de información;
- **Defensores del Pueblo** que proporcionan medios al público para presentar quejas;
- **Medios de comunicación** independientes y vivos, capaces de hacer preguntas difíciles.
- **Organizaciones no gubernamentales (ONGs)** saneadas y eficaces, capaces de representar los intereses de la sociedad y dispuestas a decirle "la verdad al poder".

Las administraciones públicas pueden recurrir a **organizaciones de la sociedad civil (OSC)**, como un puente entre el ejecutivo y el ciudadano para fomentar la implicación y el interés activos del público en el seguimiento del proceso de toma de decisiones y asegurar la transparencia. La corriente de opinión pública puede ser un detonante para la acción de las autoridades: las cosas cambian cuando la gente está harta. La investigación muestra que el control de la corrupción tiene una fuerte correlación con una amplia comunidad de OSC y ciudadanos comprometidos y que resulta casi imposible sin ello. La [Alianza para el Gobierno Abierto \(AGA\)](#) es un ejemplo de iniciativa de transparencia internacional que proporciona una plataforma para "*reformadores nacionales comprometidos en hacer sus gobiernos más abiertos, responsables y receptivos a los ciudadanos*".

La transparencia también debe extenderse específicamente a los **grupos de presión** en el marco de las consultas sobre el desarrollo e implementación de las políticas públicas. Los empleadores, empresas, sindicatos, asociaciones, iglesias, organizaciones no gubernamentales y otros grupos de interés procuran que se escuchen sus opiniones sobre las políticas. Las administraciones buscan estas perspectivas para asegurar que las políticas se diseñan en diálogo con todas las partes afectadas, incluido el público en general. Ante el riesgo de la que política o el regulador sea cautivo de intereses especiales, los miembros de la UE no se han limitado a constreñir los grupos de presión y perder así los beneficios del diálogo de las partes interesadas, sino que hacen estas actividades lo más visibles posible, mediante la creación de registros de grupos de presión, ya sean obligatorios o voluntarios, y de la publicación del detalle de sus actividades.⁵⁰

2.3. Promover la integridad y reducir el alcance de la corrupción

De la misma manera que las economías de alto rendimiento se caracterizan por una baja corrupción denunciada, los funcionarios que actúan por el mejor interés de sus organizaciones son el fundamento de las instituciones que funcionan bien. Por sí mismo, esto debería crear un incentivo suficiente para que las autoridades públicas promovieran la integridad en el centro de trabajo. Al mismo tiempo, también se reconoce que es mejor frenar el cáncer de la corrupción antes de que se instale, que intentar detener su propagación, lo que sitúa a la prevención en la más alta prioridad dentro de la panoplia de medidas contra la corrupción. Esto pone de relieve el delicado equilibrio que debe alcanzarse, destacando la importancia de la ética al mismo tiempo que se envía el mensaje de que no se tolerará la corrupción. Las autoridades públicas deben avanzar cuidadosamente en la introducción

⁵⁰ [El Registro de Transparencia de la UE](#) proporciona a los ciudadanos acceso a la información sobre quiénes participan en actividades dirigidas a influir en el proceso de toma de decisiones de la UE. El registro es voluntario pero incentivado por el control de acceso al Parlamento Europeo y las alertas automáticas de las consultas de intereses.

de medidas contra la corrupción, ya que la sospecha implícita puede crear un clima tóxico, socavando las relaciones, el desempeño individual y la productividad general. Si bien el objetivo general es lograr que las empresas y los ciudadanos puedan confiar en los servicios públicos, esta confianza también debe construirse dentro de la propia administración.

2.3.1. Gestión y formación de los recursos humanos

Las condiciones de empleo tienen su incidencia en el contexto del comportamiento ético y del corrupto. Las recompensas escasas por el desempeño (bajos salarios), los contratos inestables, la politización y falta de profesionalidad contribuyen todas a un ambiente que puede favorecer la búsqueda de fines egoístas. Suponiendo que las condiciones de empleo son justas, el siguiente paso es asegurar que la **gestión de recursos humanos** (GRRHH) integra los valores éticos en las políticas de personal, especialmente para los puestos de mayor riesgo y proporciona claridad en cuanto a las reglas del centro de trabajo en las "zonas grises" de la integridad.

Posibles políticas de RRHH para promover los valores y comportamientos éticos

- Selección basada en el mérito como la antítesis de clientelismo, el amiguismo y el nepotismo;
- Marcos de competencias que incluyen la ética como una característica integral;
- Prácticas de selección que busquen candidatos para el comportamiento ético;
- Evaluaciones del desempeño que tengan en cuenta no sólo factores técnicos y de equipo, sino también los antecedentes frente a las normas éticas;
- Gestión continua del desarrollo profesional y de la carrera que premie la ética, incluyendo mejoras en los sistemas para prevenir y controlar la corrupción;
- Límites inequívocos sobre la aceptación de regalos;
- Restricciones a las actividades secundarias y a los intereses externos del personal (por ejemplo, un funcionario de la administración tributaria no puede ser también asesor fiscal) y a la acumulación de diferentes puestos que puedan presentar conflictos de intereses (tales como responsable/gestor de una política y regulador);
- Cláusulas restrictivas en los nombramientos o contratos atinentes a futuros trabajos en el sector privado en los campos relacionados donde podrían tener ventajas por información pública privilegiada para obtener beneficios personales, tales como obligar al funcionario a buscar un puesto en el ámbito público o guardar un periodo "de reflexión o carencia" (por ejemplo, de seis o doce meses)
- Políticas disciplinarias eficaces, en caso de malas prácticas.

En las estrategias para combatir la corrupción, es necesario identificar **las fuentes y los riesgos** posibles de corrupción antes de ensamblar un paquete de medidas de gestión de recursos humanos, adaptables a cada sector específico.

Las políticas de integridad presentan sus propios problemas en el centro de trabajo. Por un lado, los funcionarios deben sentirse capaces de hablar libremente y de plantear los problemas cuando surjan pero, por el otro, las administraciones públicas desean construir espíritu de equipo. Los funcionarios se enfrentan a conflictos éticos y ambigüedades, en torno a la lealtad (a los colegas, la organización, los políticos y el público) y la comunicación (en una época con los medios sociales en casa y el trabajo),

que pueden abordarse mediante la **formación en ética y resolución de conflictos**. Una forma específica que es muy útil en las áreas donde el riesgo de corrupción es alto consiste en una formación por la que los funcionarios son capacitados y examinados para ver su respuesta en diferentes escenarios. Como técnica de aprendizajes se sugieren pequeños grupos de discusión eficaces junto con una amplia colección de escenarios problemáticos, bien entendido que la selección debe adaptarse a audiencias específicas. Dependiendo de los resultados del análisis de riesgos, las instituciones podrían personalizar sus programas de formación, desarrollando módulos para las entidades o unidades de más alto riesgo (como compras, contratación, o el personal de contacto) o para ciertos puestos (por ejemplo, directivos y supervisores). Estos enfoques son igualmente relevantes para la administración de justicia, cuya independencia y rendimiento son esenciales para que el público perciba la integridad en la sociedad, así como para aplicar la justicia en los casos de corrupción.⁵¹

2.3.2. Declaración de intereses de los funcionarios públicos

Como medida preventiva, que ofrece una línea de partida para futuras investigaciones, muchas administraciones públicas obligan a los funcionarios públicos a presentar una declaración firmada de sus ingresos, bienes e intereses empresariales. Esta medida puede aplicarse a todos los cargos políticos y funcionarios de carrera o sólo a aquellos que ocupen puestos sensibles y de alto riesgo, tales como los que gestionan las licitaciones públicas y la adjudicación de contratos. Esto permite a los investigadores ser capaces de evaluar cualquier cambio inexplicable en los ingresos o propiedades, desproporcionado respecto a sus retribuciones o circunstancias, así como de identificar cualquier conflicto entre los intereses privados y las obligaciones públicas. La clave del éxito es la **verificación**: la meticulosidad en la comprobación del cumplimiento de las normas de declaración, lo que puede requerir muchos recursos. Algunos Estados miembros han asignado esta responsabilidad a sus organismos de lucha contra la corrupción, por ejemplo, en Eslovenia, Letonia y Polonia.

El inconveniente de estas declaraciones es el peligro de **consecuencias indeseadas**: la falta tácita de confianza en los empleados públicos generando un clima que sugiere comportamientos no éticos se convierte en el estándar frente al que son juzgados los funcionarios. Como herramientas, es improbable que las declaraciones de intereses revelen las corruptelas a pequeña escala, pero pueden disuadir o detectar prácticas más graves, pues es probable que salgan a la luz los funcionarios con grandes o múltiples propiedades y con súbitos incrementos de ingresos.⁵²

Lo mejor es centrar las declaraciones públicas en las áreas donde puedan resultar más eficaces. Hay que equilibrar la cobertura y el impacto: es preferible tener menos registros que puedan ser objeto de seguimiento. El interés público en acceder a los datos de los funcionarios también debe equilibrarse con su derecho a la privacidad y a la seguridad personal. Por lo tanto, se merece un **enfoque más selectivo**: centrando las declaraciones públicas en los funcionarios que ocupan puestos de mayor riesgo y custodiando esta información de forma segura, exclusivamente para uso a fines de control y seguimiento (puede ser archivada por si fuera necesaria para una investigación posterior) y en un

⁵¹ Ejemplos: Código y formación ética de la policía eslovena; Formación en resolución de conflictos en el Gobierno flamenco.

⁵² [La Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados \(StAR\) del Banco Mundial](#) propone un sistema de declaración que puede contribuir significativamente a la prevención y represión de la corrupción aunque no es una fórmula milagrosa. Lo más eficaz es un enfoque de las declaraciones basado en riesgos y una verificación selectiva.

formato que sea fácil de analizar con las TIC. Sin embargo, para los cargos electos está más justificada la transparencia plena y, por tanto, la publicidad de la información para permitir su examen por los electores.

2.3.3. Simplificación, controles y automatización

Donde persisten problemas de corrupción endémica, suele ser donde las inspecciones, fiscalizaciones y controles internos son más débiles. Se concentran en unos pocos sectores, como sanidad, justicia, policía, contratación, concesión de licencias, impuestos, control de fronteras y aduanas. Esto pone el foco de la lucha contra la corrupción en eliminar la posibilidad de que se injerte. O, en otras palabras, lo que una evaluación de las estrategias anticorrupción describe como "cambiar las reglas": intervenciones públicas que persiguen cambiar aspectos del propio sistema administrativo o la forma en que la administración presta servicios, de modo que haya menos oportunidades o razones para involucrarse en la corrupción. Los enfoques de cambio de reglas pretenden excluir de la ecuación el terreno para el mal uso del poder conferido mediante la disminución de la discrecionalidad y la introducción de controles.

Hay una correlación muy fuerte entre corrupción y papeleo burocrático: cuantas más actividades se dejen a la responsabilidad de funcionarios y cuantos más pasos haya que recorrer, surgirán más oportunidades de prácticas corruptas. La **simplificación administrativa** es una vía para reducir las oportunidades de corrupción. Esto es particularmente cierto para mejorar el entorno empresarial, en términos de reforma de la regulación así como de reducción de cargas administrativas. Ahora bien, la simplificación debe ser abordada en el contexto de cada sector de política. Si el proceso es relativamente sencillo y se puede expresar como algoritmo, hay una razón de peso para simplificar los procedimientos. Pero si los juicios cualitativos constituyen un elemento vital o beneficioso para la toma de decisiones (tales como las evaluaciones médicas, los litigios, los servicios de contratación), es más difícil limitar el alcance de la discrecionalidad.

A simple vista, incorporar más personal en un proceso parece un paso atrás en la simplificación administrativa, pero puede reducir el poder de tomar decisiones discrecionalmente por individuos aislados si se aplica adecuadamente. En materia de contratación pública, por ejemplo, añadir personal al proceso de evaluación de ofertas aumenta el precio de la corrupción y el riesgo de ser descubierto. Esto suele ir acompañado de un uso más riguroso de los **controles internos**, tales como el principio de 'cuatro ojos', apoyados por procedimientos claros y acompañados de orientación y formación, para minimizar la discrecionalidad más allá de lo razonable. La auditoría interna también tiene un papel importante proporcionando controles equilibrados pero debe manejarse con cuidado para asegurarse de que se mantiene imparcial frente a la presión de los compañeros.⁵³

Allá donde es alcanzable la simplificación administrativa y donde no es esencial la interacción personal entre la administración pública y los ciudadanos/empresas, la solución más eficaz para eliminar o reducir la discrecionalidad consiste en la **automatización**. En muchas operaciones, hay un amplio margen para limitar la toma de decisiones individualmente o para hacer que cualquier mala práctica resulte transparente, a través de medios electrónicos (portales de administración electrónica,

⁵³ Ejemplo: Detección de la corrupción sanitaria mediante auditorías del fraude en Calabria, Italia.

contratación electrónica, factura electrónica) en los que es mucho más difícil que un funcionario pueda intervenir o influir en el resultado, si se han implantado las salvaguardas adecuadas de cara a la seguridad de los procesos y los datos.

2.4. Detectar y actuar contra la corrupción

Siendo realistas, la corrupción nunca será totalmente erradicada, ni siquiera por los mejores sistemas de prevención. Las estrategias integrales pueden tener éxito en el desmantelamiento de la corrupción sistémica pero siempre habrá algunos incidentes de mala conducta que atenten contra la buena gobernanza. Esto conlleva la necesidad de un marco normativo y de información, incluyendo sistemas de detección y persecución intachables. Cuando la actividad ilegal o antiética escapa del alcance de la auditoría y los controles internos, la denuncia de irregularidades ha demostrado ser la forma más eficaz de desenmascarar las malas prácticas y, según alguna investigación, es causante de casi la mitad de la detección de fraudes en el sector público. Como la protección de los denunciantes sigue siendo relativamente débil en toda Europa y el propio acto de denunciar aún no ha calado plenamente en la cultura administrativa como contribución a una mejor gobernanza, todavía tiene que desarrollarse todo su potencial.

2.4.1. Mecanismos de denuncia

Un denunciante es alguien que informa o hace pública información sobre una amenaza o daño para el interés público. En el contexto de la buena gobernanza, un funcionario de la administración pública o judicial podría desvelar una actividad ilegal o antiética informando internamente en la organización (por ejemplo, a un directivo de línea o a un auditor interno) o externamente a un tercero (como un regulador, auditor externo, Defensor del Pueblo, coordinador de integridad, organismo anticorrupción, medios de comunicación, etc.)

Hay muchos ejemplos de que la denuncia de irregularidades puede haber jugado un papel vital al frenar precozmente escándalos y daños potenciales, antes de que se haya producido un daño más serio, incluso en aquellos casos en que se ignoraron las advertencias. La experiencia sobre los casos de denuncia muestra que la mayoría de las veces, no se hace nada sobre la mala práctica y que demasiado a menudo es el denunciante el que sufre las consecuencias ("matar al mensajero"). Estas consecuencias comprenden el cese, la degradación, la sanción disciplinaria, el acoso o el vacío por parte de los compañeros o la pérdida de perspectivas de carrera.

Es claramente en interés de la buena gobernanza por lo que los funcionarios deben sentirse seguros para plantear inquietudes de interés público. En abril de 2014, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó una recomendación sobre la protección de los denunciantes, que establece 29 principios para orientar a los Estados miembros a la hora de revisar, crear o modificar la legislación.⁵⁴

La Ley de Divulgación del Interés Público del Reino Unido (PIDA) es una de las leyes más completas de la UE para la protección de los denunciantes en el centro de trabajo. Entró en vigor en 1999, y ha sido

⁵⁴ La protección del denunciante para los empleados del sector público y el privado es obligatoria conforme al Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa (artículo 9) e impulsada por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 33).

modificada para reflejar los cambios en el marco regulatorio del Reino Unido, para sustituir "la buena fe" por una prueba de interés público, para reforzar la protección de las declaraciones de los diputados, y para aclarar que la protección contra los perjuicios incluye el acoso por parte de los compañeros. La ONG independiente y centro de asesoramiento legal sin ánimo de lucro *Interés Público en acción* ("Public Concern at Work, PCaW"), jugó un papel pionero en el desarrollo de la ley, junto con la Campaña por la Libertad de Información. Apoyó su aplicación, ofreciendo asesoramiento confidencial a individuos y el apoyo de expertos a los empleadores y haciendo campaña en favor de la denuncia de irregularidades. Es importante preservar la independencia de los órganos asesores en tales condiciones.⁵⁵

Hasta hace poco, la PIDA era el único ejemplo de ley de denuncia de irregularidades en la UE aplicable tanto al sector público como al privado y que ha inspirado leyes similares en otros lugares. En 2014, el Parlamento irlandés aprobó la Ley de Declaraciones Protegidas, que constituye un nuevo punto de referencia mediante una serie de innovaciones en el ámbito de aplicación (las definiciones de trabajador y de malas prácticas), denominadas "divulgación progresiva" (de informes internos a informes externos, incluyendo los medios de comunicación), aplicación retroactiva, y la salvaguarda del denunciante, incluidas estrictas medidas de protección de la confidencialidad.

Las investigaciones sugieren que informar sobre sospechas de irregularidades a un regulador o a los medios de comunicación (denuncia externa) es más eficaz que informar al propio empleador (denuncia interna). En aquellos países de la UE donde existen leyes, suelen ofrecer una compensación o resarcimiento en caso de persecución, lo cual fomenta sólo indirectamente la denuncia de irregularidades. Las administraciones públicas de la UE pueden abrir camino de forma más positiva estableciendo procedimientos de denuncia de irregularidades internas, pero también inculcando una sólida cultura de integridad en sus organizaciones, en la que se considere que los denunciantes suponen una contribución y no una queja. Cada caso debe pues ser objeto de un seguimiento riguroso para asegurar que se hace justicia, y que así se perciba, con plena protección legal al denunciante contra la persecución. De hecho, las salvaguardas deben ir más allá de la protección pasiva y recompensar activamente los denunciantes como parte de una cultura de mejora continua.

Una política de integridad debe alentar al personal para discutir asuntos abiertamente dentro de sus departamentos y entidades, ya que ello es una salvaguarda contra el comportamiento antiético. Sin embargo, si un funcionario observa una mala práctica grave, protegería mejor su propio interés llamando la atención sobre el problema por canales confidenciales, tales como una línea directa anónima. Si el problema persiste, los funcionarios a menudo "votan con los pies" y se van, lo que deja la irregularidad oculta y sin resolver y se pierde un miembro ético del personal: un "todos pierden". A veces esta reacción puede evidenciarse a través de entrevistas de salida confidenciales con alguien ajeno a su departamento, como un responsable de RRHH o de integridad, lo que da al funcionario la oportunidad de hacer llegar sus preocupaciones al sistema, evitando ser entrevistado por un supervisor directo, que podría ser el origen de la mala práctica.

⁵⁵ Ejemplos: La iniciativa PIDA del Reino Unido y el papel de la PCaW; Ley de Declaraciones Protegidas de Irlanda

2.4.2. Investigación, persecución y sanciones

Conseguir la transición de una corrupción habitual a una episódica en cualquier campo o institución implica una comprensión común, ampliamente compartida, de que las posibilidades de ser descubierto y la probabilidad de ser sancionado por una conducta corrupta, son ambas altas. Iluminar los rincones oscuros y diseñar sanciones punitivas son pasos esenciales para erradicar la corrupción pero, a menos que se traduzca en acciones, es probable que genere cinismo.

Las instituciones especializadas de los Estados miembros incluyen **agencias anticorrupción** encargadas de hacer cumplir la ley y responsables de la detección, investigación y a menudo también persecución, habitualmente con un alto nivel de independencia y visibilidad. Investigaciones recientes han encontrado que los países pueden ser por lo menos igual de eficaces en el tratamiento de la corrupción con su sistema legal ordinario - fiscalía y tribunales – en la medida en que la judicatura sea independiente. El efecto disuasorio también deriva de la calidad y eficiencia del sistema judicial, con todo un proceso de investigación, enjuiciamiento y resolución que, de principio a fin, satisfaga los criterios de rigor, procedimientos ágiles y visibilidad/ejemplaridad de la justicia.

En aras a la máxima disuasión, una alta probabilidad de ser descubierto debe ir acompañada de **sanciones punitivas**, lo que requiere políticas y procedimientos disciplinarios eficaces dentro de las organizaciones, que conlleven sanciones (incluyendo multas, pérdida de empleo, y querellas) y, posiblemente, indemnizaciones (a los funcionarios que merezcan compensación). Por ejemplo, las respuestas comunes a la corrupción entre los guardias de fronteras incluyen degradaciones, despidos o traslados a otras unidades y localidades, así como procesamientos. Por su parte, algunos Estados miembros han instruido expedientes disciplinarios a toda la unidad cuando se ha descubierto corrupción, de manera que otros funcionarios queden advertidos contra comportamientos corruptos. La investigación y aplicación de sanciones no sólo sirven para disuadir a los funcionarios públicos corruptos, sino que también ponen de manifiesto al público que realmente se exige responsabilidad a los funcionarios.

2.5. Conclusiones, ideas clave y recomendaciones para futuras acciones

Las principales ideas de este tema son:

- Acordar y adoptar un conjunto de valores declarados (códigos éticos), dentro del marco general de principios y valores de la buena gobernanza, para orientar el comportamiento y las acciones;
- Elaborar y aplicar políticas y estrategias a medida, diseñadas en torno a las fuentes de riesgo de corrupción, identificando las oportunidades potenciales y la ausencia de limitaciones y evaluando la probabilidad y el impacto de que se haga realidad ese riesgo
- Asegurar que estas políticas y estrategias sean integrales (los instrumentos aislados suelen ser ineficaces), incluyendo leyes ejecutivas, una mayor apertura al escrutinio, medios de comunicación independientes, una sociedad civil activa, una magistratura eficaz, una gestión ética de los RRHH y “transformadores de reglas” (simplificación administrativa, administración electrónica, controles y auditorías);
- Adoptar un enfoque equilibrado (fomentar el comportamiento ético, la disuasión y la detección de la corrupción) que cree confianza dentro de la propia administración, así como en el público.

El objetivo final debe ser llegar al punto donde se internalicen los valores, las normas estén implícitas, y el recurso a la aplicación forzosa sea el último resorte. La buena gobernanza es sinónimo de administración ética.

Tema 3. Instituciones profesionales y competentes

Los historiadores económicos han resaltado mucho que las instituciones son vitales para el desarrollo económico a largo plazo de cualquier sociedad y que tienen un impacto directo sobre el crecimiento.

Según la OCDE, la creación de capacidades es el proceso por el cual los individuos, grupos, organizaciones y sociedades aumentan sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas y lograr objetivos y para comprender y hacer frente a su desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible.

La creación de capacidad (también denominada "fortalecimiento de capacidades" y "desarrollo de capacidades") tiene tres dimensiones principales:

1. **Social:** La buena gobernanza se basa en una red de trabajo de conexiones entre organismos del sector público en los diferentes niveles y más fundamentalmente, una completa red de instituciones que sirven a las necesidades de la sociedad en su conjunto, así como de mecanismos para garantizar la rendición de cuentas democrática, plantear inquietudes y obtener soluciones (Parlamento, defensores del pueblo, la sociedad civil, etc.)
2. **Organizacional:** No se trata sólo de grupos de personas que sirven a un propósito común, sino que cada organización tiene además sus propias dinámicas internas y sus relaciones externas y por lo tanto deben contemplarse todas las dimensiones (misión, estrategia, cultura, recursos, procesos, prácticas, etc.).
3. **Individual:** La creación de capacidades también opera en el plano de las propias personas, ya sea como grupos o individuos y su necesidad de funcionar con eficiencia y eficacia tanto en el entorno de la organización como en el sistema más amplio.

Para ser comprensiva y coherente, la creación de capacidad administrativa debe tener lugar en los tres niveles e implica establecer, fortalecer y mantener la capacidad. Este tema trata acerca de los niveles organizacionales e individuales, con especial atención a los elementos que hacen que las organizaciones del sector público funcionen bien y tengan un buen rendimiento.

Preguntas clave para el tema 3	Vías y herramientas
¿Sabemos lo que hacemos, por qué lo estamos haciendo y cómo lo hacemos?	<ul style="list-style-type: none"> → Desarrollo de la misión, visión y estrategia → Seguimiento, evaluación y aprendizaje → Rendición de cuentas y comunicación
¿Cómo nos aseguramos un buen y fuerte liderazgo del sector público?	<ul style="list-style-type: none"> → Creación de una Función Pública Directiva → Formación y desarrollo → Gestión del cambio
¿Cómo fortalecemos una política y gestión moderna de los recursos humanos (RRHH) ?	<ul style="list-style-type: none"> → Gestión de competencias → Reclutamiento y selección → Aprendizaje y desarrollo → Evaluación, promoción y desarrollo de la carrera → Igualdad, discriminación positiva y envejecimiento activo
¿Cómo integrar la gestión de calidad y la mejora continua en la cultura de la administración pública?	<ul style="list-style-type: none"> → Empleo de modelos de gestión de calidad → Estimular una cultura de gestión de calidad

3.1. Gestionar por resultados

Dado el entorno fiscal y las expectativas de los servicios públicos, la gestión del rendimiento nunca ha sido tan crítica en el sector público como hoy. Actualmente, los gobiernos de todo el mundo toman esto extremadamente en serio y muchos han introducido legislación y marcos con este fin específico para las organizaciones que dependen de ellos. El rendimiento del sector público puede ser gestionado y medido en el nivel macro (nacional y supranacional), en el nivel meso (sectores, redes y cadenas de eventos) o, en su caso, en el nivel micro (organizaciones concretas del sector público y su interfaz con los ciudadanos, empresas y otras instituciones prestadoras de servicios públicos).

3.1.1. Desarrollo de la Misión, visión y estrategia

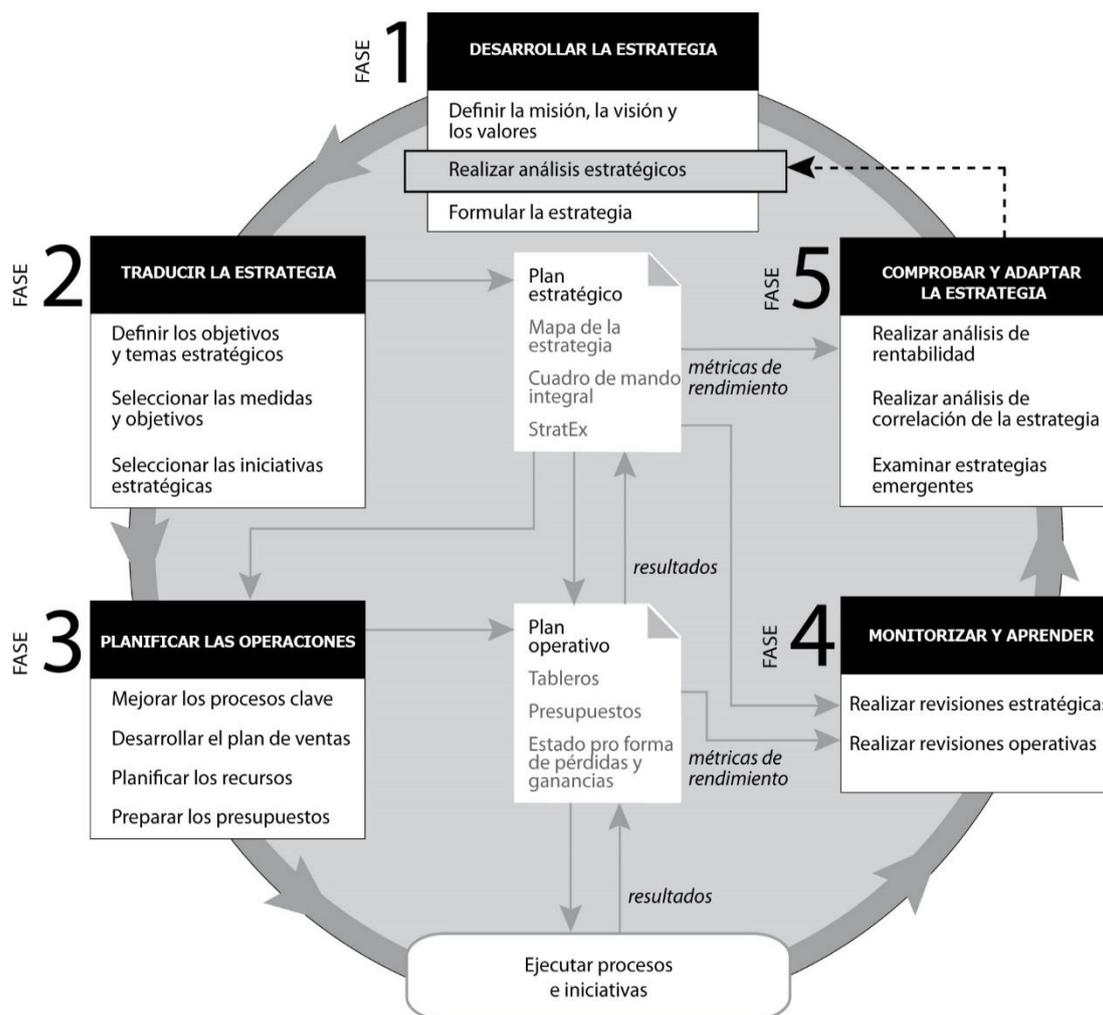
Si una organización quiere alcanzar sus metas, primero debe saber cuáles son esas metas. Si la estrategia general es clara, todo el mundo será capaz de tirar en la misma dirección y será más probable centrarse en lo que más importa para generar resultados reales. Tristemente, las administraciones públicas tienen fama de que, a veces, les falta esta claridad. Quizás sea a causa de las muchas agendas, a menudo conflictivas, que surgen en los entornos políticos y con múltiples actores, cosa que distingue al sector público del privado.

Liderazgo es asegurar que la organización está guiada por una misión clara (*¿por qué existimos? ¿cuál es nuestro mandato?*), visión (*dónde queremos ir? ¿cuál es nuestra ambición?*) y valores (*qué dirige nuestro comportamiento?*) para su éxito a largo plazo, comunicar todo ello y garantizar su realización.⁵⁶

Implementar la misión y la visión de una organización del sector público significa hacer elecciones sobre el camino a seguir, dentro del contenido del marco de la política correspondiente, con los recursos disponibles y teniendo en cuenta las necesidades y expectativas de los beneficiarios. Las estrategias de organización basadas en la misión, visión y valores, comienzan con un análisis sólido, definiendo los objetivos estratégicos, y desplegándolos en medidas y planes operativos que pueden ser ejecutados, monitoreados, aprendidos y adaptados a lo largo del tiempo. El diagrama (véase más abajo) de la [Comunidad de Prácticas sobre Gestión Basada en Resultados](#) financiada por la UE muestra el ciclo completo (basado en Kaplan y Norton "Dominar el sistema de gestión").⁵⁷

⁵⁶ Ejemplo: Liderazgo en la Agencia del Fondo Social Europeo en Lituania.

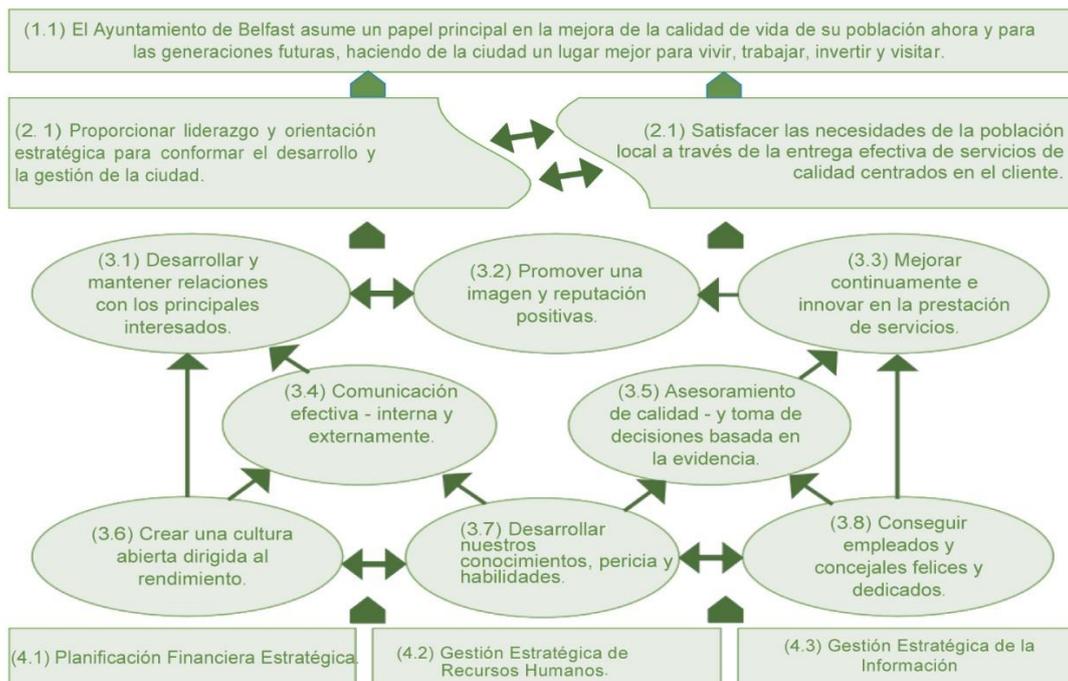
⁵⁷ Ejemplo: Desarrollo de la estrategia en Alta Austria.



Para lograr los resultados finales deseados, las organizaciones deben tener en cuenta los agentes facilitadores esenciales, tales como los conocimientos y habilidades de los empleados, la imagen y la reputación de la organización, la información que posee, las relaciones con los grupos de interés clave, la infraestructura tecnológica y los procesos de gestión .

Con el fin de garantizar que el panorama general no se vea empañado por los detalles, algunas organizaciones están sustituyendo documentos incómodos por "mapas de creación de valor", que representan la estrategia y todos sus componentes en una sola hoja de papel (véase más abajo el ejemplo del Ayuntamiento de Belfast⁵⁸) . Estos mapas muestran de un vistazo los resultados (outcomes) esperados y las relaciones clave. Incluso si los mapas estratégicos no se utilizan de manera explícita, los planes deben contener los vínculos esperados de causa-efecto.

⁵⁸ Marr, b. (2009), "Strategic performance management in government and public sector organisations", Advanced Performance Institute.



Si la estrategia primordial es clara, todo el mundo será capaz de tirar en la misma dirección y será más probable centrarse en lo que más importa para producir resultados reales. Llevar a los empleados a asumir y aplicar una estrategia significa involucrarlos en el proceso, proporcionando a los mandos intermedios y al personal de frontera una retroalimentación significativa sobre el rendimiento.

3.1.2. Seguimiento, evaluación y aprendizaje

Con el fin de asegurarse de que los objetivos se logran, las organizaciones del sector público tienen que hacer seguimiento y evaluar en qué medida y cómo se cumplen estos objetivos. Tradicionalmente, los organismos públicos han prestado más atención a la eficiencia: al uso de la menor cantidad de recursos posibles para lograr los productos (outputs) esperados. En tiempos de austeridad, la prioridad para muchas organizaciones es, más simplemente, la economía: la reducción de insumos (inputs) en línea con las limitaciones presupuestarias. Para el cumplimiento de sus mandatos, las organizaciones del sector público también deben hacerse cargo de los aspectos estratégicos de su rendimiento: su eficacia, impacto y la sostenibilidad de los efectos (outcomes). Esto exige la gestión basada en resultados, tanto en la cultura de la organización como en el uso de técnicas e instrumentos. ¿Por qué evaluar el rendimiento en las organizaciones del sector público? En aras de la claridad, las razones pueden agruparse en tres bloques:

	1. Para aprender	2. Para dirigir y controlar	3. Para rendir cuentas
Pregunta clave	¿Cómo mejorar la política o la gestión?	¿Cómo influir y dar forma a las actividades?	¿Cómo comunicar el rendimiento?
Foco	Interno	Interno	Externo
Orientación	Cambio/futuro	Control/presente	Justificación/pasado
Ejemplos de instrumentos	Planificación estratégica, benchmarking, análisis de riesgos, reingeniería de procesos	Monitoreos y cuadros de mando, evaluaciones de rendimiento, presupuesto por resultados	Tablas clasificatorias, cartas de servicios e informes anuales, contratos de gestión

Después de decidir *qué* y *por qué* medir, hay que determinar *cómo* medir. Obviamente, los indicadores clave de rendimiento (ICR) varían, por ejemplo, en una organización cultural, una administración tributaria o una agencia medioambiental. Los ICR ayudan a las organizaciones a entender cuán bien están rindiendo en relación con su mandato y metas. Al igual que cualquier «chequeo médico», el análisis de la salud de la organización no termina con los resultados de las pruebas. Por lo general, los síntomas son ya evidentes para la propia organización, pero los indicadores proporcionan evidencias del rendimiento real por debajo del rango esperado, como base para una evaluación adicional para comprender mejor las causas subyacentes. Este diagnóstico puede conducir a un pronóstico (proyecciones, si las cosas siguen como están) y por lo tanto a un tratamiento si es necesario.⁵⁹

Una decisión crucial es si los datos de rendimiento se utilizarán de una forma "dura" o "suave", dependiendo de cuán estrechamente asociados estén la información y el juicio, si se hace un uso basado en fórmulas o interpretativo, respectivamente⁶⁰. Serían de "uso duro", por ejemplo, los contratos de gestión que estipulan sanciones para organismos o funcionarios directivos que no alcancen sus objetivos de rendimiento, independientemente de los factores externos del entorno operativo más amplio. Por el contrario, el "uso suave" sería un ejercicio de benchmarking que requiere alguna información sobre el rendimiento para alimentar los debates sobre cómo hacer las cosas de manera diferente.⁶¹



Con los indicadores operativos, es deseable estar más y más cerca de la medición en "tiempo real". Las medidas estratégicas consisten más en hacer seguimiento de los avances hacia el logro de un destino previsto nuevo y diferente (en lugar de sólo hacer las cosas mejor) y no cambian tan a menudo. Existen diversas herramientas y guías para orientar a las organizaciones del sector público a encontrar inspiración en el diseño de buenos sistemas de gestión de rendimiento y encontrar o crear indicadores adecuados.⁶²

3.1.3. Rendición de cuentas y comunicación

En una época de crecientes expectativas de prestación de servicios públicos, con una información y medios de comunicación social ampliamente accesibles, el rendimiento de las administraciones públicas y, especialmente, sus resultados deben demostrarse ante una serie de audiencias. Los informes de rendimiento requieren un enfoque a medida para los diferentes grupos destinatarios (véase más adelante). El empleo de "paneles de control" y "cuadros de indicadores" en línea es una herramienta útil tanto para las administraciones como para el público, ya que tienen el potencial de

⁵⁹ Ejemplo: Planificación estratégica y medición del rendimiento en el Departamento de Gobernanza Pública de Flandes, Bélgica.

⁶⁰ Moynihan D., (2008) "The dynamics of performance management: constructing information and reform".

⁶¹ Ejemplo: Gestión por Objetivos y Cuadro de Mando Integral en la administración de la seguridad social de Polonia.

⁶² La Guía del usuario del PNUD para la Medición del Rendimiento de la Administración Pública describe 18 herramientas de medición que pueden usarse para diseñar indicadores.

umentar la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza, si la información está bien presentada y explicada.

Usuario	Uso
Directivos	Los altos directivos suelen estar más interesados en los datos estratégicos con fines de aprendizaje (que conduce a la planificación estratégica, al benchmarking, al análisis de riesgos, a la reingeniería de procesos), mientras que los mandos intermedios y los supervisores también podrían utilizar los datos para dirigir y controlar el rendimiento operativo (por ejemplo, evaluaciones de desempeño, contratos de servicio basados en el rendimiento, etc.).
Ministros	Para los políticos del ejecutivo, la rendición de cuentas es más importante, sobre todo en aquellos países que publican indicadores y/o metas para las agencias gubernamentales, organismos de educación y salud, etc. La rendición de cuentas se convierte en dirección y control cuando los indicadores de rendimiento están codificados en contratos de gestión con el ministro (el "principal"). Los ministros también deben utilizar la información de rendimiento como inputs para el desarrollo de programas nuevos o más específicos dentro de la política, pero esto requiere un flujo regular de datos de seguimiento y evaluaciones continuas.
Parlamentarios	La OCDE concluyó a resultas de una encuesta realizada a 27 de sus 30 países miembros que 24 proporcionan información sobre los resultados al Parlamento, pero los parlamentarios lo utilizan para la toma de decisiones en tan sólo cinco, y las comisiones de presupuestos para asignar recursos sólo en dos países. Las razones por las que la información de rendimiento no se utiliza más son: los informes carecen de credibilidad, la sobrecarga de información, las limitaciones de tiempo y/o que los informes siguen la lógica de la agencia o del ministerio y no las necesidades de los parlamentarios para verificar el rendimiento y explicarlo al público.
Ciudadanos	Sin duda, el público está muy interesado en que las organizaciones del sector público rindan cuentas, pero los administradores a menudo se quejan de la falta de interés del público en la información de rendimiento hasta que las cosas van mal. Un enfoque plausible para paliar el problema es hacer una medición más orientada a la demanda, lo que entraña una mayor implicación de los ciudadanos en la definición del rendimiento, así como dirigirse a ellos en su condición de clientes de los servicios públicos.
Medios de comunicación	Los medios de comunicación son usuarios significativos de información sobre el rendimiento en varias formas, incluyendo las tablas clasificatorias y las tendencias en los niveles de servicio, pero es difícil predecir qué partes de la información sobre el rendimiento se excluirán de los informes y que, posiblemente, estén fuera de contexto. Tienen más probabilidad de ser recogidos oportunamente en los medios de comunicación los hechos inesperados, repentinos, negativos, inequívocos, personales y conflictivos, por mencionar unos pocos criterios. La información sobre el rendimiento tiene que adaptarse para aumentar su valor noticiable y, por ejemplo, puede personalizarse mostrando también casos o testimonios, así como adaptándola al ciclo de noticias de los medios escritos y audiovisuales. Tiene que haber un guion coherente detrás de los números y la atención debe centrarse en los resultados inesperados.

Las administraciones pueden adoptar una postura proactiva para la rendición de cuentas y la comunicación a través del acercamiento a las partes interesadas dentro y fuera de la administración, especialmente a los ciudadanos y empresas, en todo el ciclo estratégico (planificación, implementación y reporte continuo).⁶³

En principio, la información de rendimiento es indispensable para ministros, parlamentarios, funcionarios y ciudadanos, pero este obvio ganar-ganar no siempre se materializa en la práctica, debido a las fallas en la comunicación y a los "eslabones perdidos". Los informes anuales son para especialistas: pueden constituir un buen instrumento para informar a las partes interesadas y grupos

⁶³ Ejemplo: Una administración de todos. Plan estratégico de modernización de la administración de Castilla y León, España.

de interés, pero es poco probable que tengan un impacto en el público en general. Las comunicaciones orales, acompañadas de cuadros de mando, serán adecuadas para la presentación de informes a la alta y media dirección. Por su parte, las noticias breves y la publicidad son los instrumentos para llegar al público en general a través de los medios de comunicación.

3.2. Liderazgo profesional

La orientación eficaz de la alta dirección es esencial para el logro de objetivos y los resultados de la organización (al contrario, un liderazgo débil, aboca claramente en instituciones desnortadas). Una vez establecidos los objetivos de la política, su logro operacional requiere una dirección que sea competente y seleccionada por sus méritos en lugar de por su afiliación política, con las competencias y autonomía para operar (libertad para gestionar) y la capacidad de adaptarse a entornos en constante cambio. La despolitización de la alta dirección de los ministerios, ayuntamientos, agencias y empresas públicas es reconocida cada vez más en toda la UE (y en los países candidatos) como una condición previa necesaria para la buena gobernanza de las organizaciones.

3.2.1. Creación de una función pública directiva

Para proporcionar estabilidad y profesionalidad, pero también una plataforma para una mayor flexibilidad, hay una tendencia entre los Estados miembros a prestar especial atención, como grupo, a sus altos funcionarios: los puestos superiores no políticos en el gobierno que gestionan el asesoramiento sobre políticas, las operaciones y la prestación de servicios. Los países se dividen en cinco categorías en sus aproximaciones a la función pública directiva (FPD), dependiendo de si ésta actúa en condiciones especiales, relativas al reclutamiento y retribuciones (o no), si se le reconoce un estatus formal (o no) y si esta FPD formal cuenta con el apoyo de una oficina central (o no).⁶⁴

La creación de una FPD diferenciada ayuda a romper la estructura monolítica de la función pública. Mediante la creación de una jerarquía de estatus dentro de la función pública, refuerza las fronteras con los políticos, definiendo el nivel superior de los funcionarios nombrados/seleccionados (no electos) como asesores profesionales y altamente cualificados. También ayuda a establecer un "espíritu de cuerpo" en el contexto de organizaciones autónomas, basado en valores compartidos en toda la administración, y facilita la movilidad. Una FPD singularizada no produce, por sí misma, una cultura corporativa para sus miembros. Hay otros factores importantes como el tamaño de la FPD, las oportunidades de establecer redes e intercambiar ideas y la movilidad de los altos funcionarios públicos dentro y entre los ministerios, lo que es otra razón de ser fundamental para la creación de una FPD. Ésta también puede facilitar la flexibilidad de las condiciones de empleo, especialmente las retribuciones y los acuerdos contractuales (incluida la duración del mandato, el pago por resultados), para atraer a los mejores y a los más brillantes, incluso del sector privado.

En general, hay dos tipos de sistemas de empleo en la FPD. En los sistemas **basados en la carrera**, los funcionarios públicos tienen la oportunidad de "subir el escalafón" y de promocionar a la FPD sobre la base del mérito. En los sistemas **basados en el puesto**, el acceso a la FPD es por nombramiento,

⁶⁴ Ejemplos de FPD formalizada con organizaciones centralizadas y condiciones especiales: Países Bajos y Reino Unido.

abriéndola a candidatos internos y externos, de acuerdo con su aptitud para el trabajo. Su finalidad es ofrecer una gama más amplia de candidatos, incluyendo aquellos con habilidades especializadas, lo que promueve la competencia, la renovación cultural, y la adaptabilidad en la función pública. Este sistema hace que sea más fácil de adaptar el reclutamiento a las necesidades de competencias específicas en las diferentes actividades, de diferenciar las retribuciones y otras condiciones de empleo de acuerdo a las circunstancias del mercado y de lograr una fuerte orientación hacia el rendimiento. Los Estados miembros están empezando a combinar elementos en **sistemas híbridos**.⁶⁵

Allí donde existen **oficinas centrales**, son responsables del reclutamiento o la supervisión del mismo, asegurando que se hace de una forma plenamente competitiva. Estas oficinas pueden informar al Parlamento, al Presidente, Primer Ministro o un ministro específico, pero su independencia operativa en el día a día es fundamental, asumiendo que una función pública solvente es un bien público, en lugar de una extensión de la política de partidos.

3.2.2. *Reclutamiento, formación y desarrollo*

Dada la magnitud y el alcance del sector, los líderes de la administración pública son extraordinariamente importantes. La visión tradicional de la gestión de la función pública, definida por el mando y control, la jerarquía, la conformidad, y la autoridad basada en el puesto, está siendo transformada en sus valores culturales, especialmente por la apertura, la transparencia, la eficiencia y la eficacia. Hoy en día, la autoridad de gestión es valorada por "lo que haces", no simplemente por "quién eres".

Hay varias maneras de asegurar que los líderes del sector público tienen el conocimiento y habilidades requeridos. No todas son susceptibles de desarrollo y por lo tanto los perfiles de competencias se deben utilizar en el proceso de **reclutamiento** para definir los requisitos de vacantes específicas o para un grupo de puestos en un nivel específico. Estos pueden incluir no sólo las genéricas "habilidades sociales", sino más específicamente, la innovación, la inteligencia emocional, el autocontrol, y cada vez más, la capacidad de gestionar un equipo multicultural y el conocimiento de los asuntos internacionales, especialmente europeos.⁶⁶

Algunas competencias pueden ser mejoradas o desarrolladas mediante actividades de **formación y desarrollo** para individuos o grupos. La mayoría de los Estados miembros forman a sus directivos públicos en (elementos de) habilidades de liderazgo y en diferentes tipos de habilidades de gestión, especialmente en liderazgo adaptativo para afrontar mejor la resistencia al cambio en tiempos turbulentos. Algunos otros temas interesantes impartidos por los Estados miembros son: la ética y la prevención de la corrupción; la transparencia en la administración pública; la cooperación con los políticos; la calidad, la innovación y la modernización; la comunicación con los medios y las normas y reglamentos de la UE. En un sistema basado en la carrera, la formación común se proporciona generalmente a todos los funcionarios públicos, pero sobre todo al personal de nuevo ingreso para asegurar que todos tengan el mismo nivel de conocimientos y habilidades en general. En un sistema basado en el puesto, los candidatos se seleccionan en gran medida en función de su experiencia previa a la asunción del empleo, por cuanto es poco probable que se ofrezca formación en el puesto, excepto

⁶⁵ Ejemplos de sistemas híbridos de FPD: Bélgica y Países Bajos.

⁶⁶ Ejemplos: Código danés para la excelencia del alto directivo; Centro Estoniano de E-Competencias de la FPD.

al principio.⁶⁷ Sin embargo, existen oportunidades para los funcionarios públicos directivos de recibir formación en el puesto, de solicitar formación externa, de recibir *coaching* o *mentoring* individual o intercambio con otras organizaciones.⁶⁸

Los principales **proveedores** de formación y desarrollo pueden ser universidades o institutos independientes; organismos públicos autónomos de los ministerios y departamentos centrales; o una escuela nacional con estrechos vínculos con el núcleo de la administración. Algunas de estas entidades operan bajo principios de mercado (honorarios pagados por participar en programas individuales), otras están parcial o mayormente subvencionadas con financiación básica de las autoridades públicas competentes o bien se han garantizado asignaciones económicas para los asistentes al curso.⁶⁹

3.2.3. Gestión del cambio

En la actualidad, la gestión del cambio es uno de los principales desafíos que afrontan no sólo las organizaciones, sino también los funcionarios que deben efectuar el cambio o que están afectados por el mismo. Esto podría conllevar la reasignación de responsabilidades *entre* las organizaciones, dando lugar a reorganización o a veces externalización; reorganización o reorientación *interna* o reorientación, tal como la reingeniería del proceso de prestación de servicios; o la introducción de nuevos sistemas o prácticas gerenciales de recursos humanos.⁷⁰

Hay multitud de modelos y metodologías que pueden aplicarse pero, en términos generales, la mayoría de las iniciativas deben desarrollarse a lo largo de varias fases básicas: definición de objetivos, desarrollo de una estrategia, ingeniería del cambio organizacional y apoyo y fortalecimiento del proceso de cambio.

La transformación no puede forzarse con éxito de arriba abajo. Es necesario que sea entendida por todos los involucrados para maximizar su aceptación y minimizar la resistencia. Para el funcionario individual, el cambio puede representar más que una mera "transición"; puede representar una amenaza a su estatus actual o incluso a su fuente de ingresos, si de ello se deriva una pérdida de puestos de trabajo. Cada proceso de cambio suele pasar por siete etapas vinculadas directamente a las reacciones de los miembros de la organización, durante las cuales, poco a poco, comienzan a reajustar sus percepciones y comportamiento ante la nueva situación y la realidad cambiante: choque; rechazo; descubrimiento; aceptación; experimentación; comprensión; e integración.

El liderazgo juega un papel crucial en el diseño, ejecución, seguimiento y mantenimiento de los procesos de cambio. En el contexto del sector público, el liderazgo es considerado sobre todo como una actividad exclusiva del titular del organismo. Sin embargo, el liderazgo distribuido, compartido o de equipo también es muy relevante. Los diferentes pasos y el papel que los líderes pueden jugar para que el proceso de cambio sea exitoso y eficaz se muestran a continuación⁷¹.

⁶⁷ Ejemplos: Foro de Altos Funcionarios y Programa de Futuros Líderes, Finlandia.

⁶⁸ Una encuesta realizada por EUPAN en 2012 reveló como importantes para los altos directivos los siguientes instrumentos, entre otros: mentoring y coaching, participación en Redes y Foros de Líderes, movilidad e itinerario de carrera diversificado (cambio de trabajo, becas), planes individuales de desarrollo, acuerdos de gestión, herramientas eficaces de evaluación del rendimiento.

⁶⁹ Ejemplos: La Escuela Nacional de Gobierno del Reino Unido, el Centro de Excelencia para la Función Pública Superior de Estonia.

⁷⁰ Ejemplo: El Proyecto Cambio2 en la ciudad alemana de Mannheim.

⁷¹ Fernandez, S., & Rainey, H. (2006), Managing Successful Organisational Change in Public Sector: An Agenda for Research and Practice, Public Administration Review, 66/2.

Implementación exitosa del cambio organizacional en el sector público

- **Asegurar la necesidad:** Los líderes directivos deben verificar y comunicar persuasivamente la necesidad del cambio.
- **Proporcionar un plan:** Los líderes directivos deben definir un curso de acción o estrategia para implementar el cambio.
- **Crear apoyo interno y vencer la resistencia:** Los líderes directivos deben crear apoyo interno y reducir la Resistencia al cambio mediante la participación generalizada en el proceso de cambio y cualesquiera otros medios.
- **Asegurar el apoyo y el compromiso de la alta dirección:** una persona o un grupo de la organización debería abanderar la causa del cambio.
- **Crear apoyo externo:** Los líderes directivos deben desarrollar y asegurar el apoyo de los responsables políticos y de los actores externos clave.
- **Proporcionar recursos:** el cambio con éxito requiere normalmente recursos adecuados para apoyar el proceso de cambio.
- **Institucionalizar el cambio:** Los directivos y los empleados deben institucionalizar efectivamente los cambios.
- **Buscar el cambio comprehensivo:** Los líderes directivos deben desarrollar un enfoque integrador y comprehensivo para el cambio que de coherencia a los subsistemas.

3.3. Política y gestión moderna de los recursos humanos.

Las limitaciones financieras ejercen presión sobre los sistemas de función pública en el sentido de procurar un uso eficiente de los recursos escasos, mejorar la planificación de las plantillas, y crear un sistemas de recursos humanos (RRHH) que promuevan el aprendizaje y desarrollo de oportunidades de carrera. Por otra parte, las estrategias que buscan la profesionalidad de los recursos humanos son también clave para atraer al personal más competente del mercado laboral a las funciones de la administración pública, y para ofrecer la buena gobernanza, que es esencial para la prosperidad económica. Esto incluye soluciones no retributivas, tales como tareas desafiantes y condiciones flexibles de trabajo (horarios flexibles, teletrabajo, trabajo a distancia, etc.).



Una de las condiciones básicas para una política de recursos humanos del sector público es el desarrollo, la implementación y el cumplimiento de una **ley o código de la función pública** (dependiendo del sistema jurídico de cada país) que establezca los derechos y valores fundamentales de una administración pública independiente y competente. Casi todos los países de la UE han adoptado una legislación de la función pública, pero las prácticas difieren en cuanto a su aplicación (no sólo en el papel) y en la salvaguarda de los derechos.

Las administraciones públicas de la EU se enfrentan a preguntas en el plano estratégico y operativo, como por ejemplo: ¿Cómo se organiza el reclutamiento y selección? ¿Cuánta es la popularidad del sector público como empleador? ¿Cómo se puede atraer y capacitar a personas para perfiles especializados (altamente cualificados)? Una tendencia importante de la **reforma de la gestión de recursos humanos** en los servicios públicos nacionales es el cambio de un enfoque basado en el estatus, caracterizado por el reclutamiento y la promoción según el nivel de titulación y el tiempo de servicio, hacia un enfoque basado en la competencia, que busca un máximo aprovechamiento del potencial humano. Un enfoque integrado de la gestión de recursos humanos conecta la formación con el sistema de evaluación y promoción, el desarrollo de carrera y la progresión. En el desarrollo y aplicación de la política de recursos humanos debe prestarse especial atención a una serie de temas horizontales: la diversidad, la igualdad de género, la no discriminación, la discriminación positiva y el envejecimiento activo.

3.3.1. Gestionar competencias

Tradicionalmente, la "gestión de personal" en la administración pública era una actividad independiente, puramente legalista y orientada a administrar los recursos y en absoluto vinculada a la estrategia de la organización. Desde la década de 1990, cada vez más países europeos han introducido marcos de competencias en el nivel central o descentralizado, describiendo aquellas habilidades, actitudes, comportamientos y capacidades que son claves para el logro de las metas organizacionales. Centrarse en competencias modifica tanto las mentalidades como las metodologías.

Enfoque funcional	Enfoque por competencias
<p>Descripción de puestos de trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> → ¿Qué se hace? → Conjunto de tareas básicas y de requisitos funcionales (conocimientos, habilidades, responsabilidades) 	<p>Perfil de competencias</p> <ul style="list-style-type: none"> → ¿Qué se hace, por qué y cómo? → Conjunto de tareas nucleares y de requisitos competenciales (conocimientos, habilidades, personalidad, actitud, valores y normas, incentivos)
<p>Selección</p> <ul style="list-style-type: none"> → ¿Cómo es la persona? → Selección para encontrar el ajuste entre función y persona → Selección para cubrir una vacante → Criterios de selección basados en las funciones actuales → Criterios de selección centrados en conocimientos, personalidad y actitudes 	<p>Selección</p> <ul style="list-style-type: none"> → ¿Cómo funciona la persona? → Selección para lograr un ajuste entre la persona y la organización → Selección con vistas al crecimiento y desarrollo de la organización a largo plazo → Criterios de selección basados en el futuro → Criterios de selección basados en conocimientos, personalidad y actitudes pero también en habilidades, valores y comportamiento
<p>Desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> → Desarrollo del conocimiento → Dirigido a la promoción jerárquica → Con la vista puesta en mejorar las capacidades para el puesto 	<p>Desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> → Desarrollo del conocimiento, capacidad y disposición → Dirigido a la movilidad horizontal → Dirigido al máximo aprovechamiento del potencial humano → Con la vista puesta en desarrollar habilidades y conductas

Evaluación → Foco en el desempeño en el puesto → Foco en la dedicación	Evaluación → Foco en el desempeño en el puesto, rendimiento, resultados y potencial → Foco en la conducta
Recompensa → Remuneración según el puesto → La importancia relativa de la función determina el salario → Foco en la responsabilidad, conocimiento y antigüedad	Recompensa → Remuneración según el trabajo → Las competencias requeridas para una organización determinan el salario → Foco en lo producido

Source: op de Beeck, S. & Hondeghem, A. (2010) "Managing competencies in government: state of the art practices and issues at stake for the future", OECD

La gestión de competencias (GC) puede contribuir a un enfoque de gestión de recursos humanos más integrado vinculando selección, evaluación, capacitación y desarrollo, así como un alineamiento más fuerte de las competencias de las personas con la misión y la visión de la organización. En la práctica, el uso de la gestión de competencias (GC) varía en los Estados miembros. Pueden aplicarse marcos de gestión a algunos o a todos los procesos de RRHH: la selección y desarrollo de los empleados ya tienen una fuerte base de competencias. El mismo marco se puede aplicar a todos los empleados públicos de la administración central o sólo a grupos específicos.

A menudo se hace distinción entre las competencias genéricas que se espera demuestre todo el personal (incluyendo poner en práctica los valores) y aquellas cuyo objetivo es la integración del personal en torno a valores nucleares, así como a competencias técnicas relacionadas con el puesto de trabajo. El valor añadido de los perfiles de trabajo basados en competencias es que promueven un lenguaje común, fomentan la transparencia y mejoran la visibilidad de las oportunidades de carrera.⁷²

La gestión de competencias puede convertirse en una herramienta útil para la planificación más eficaz de los recursos humanos, sobre todo en tiempos de cambio demográfico, recursos más limitados, tasas más altas de jubilación, menos reclutamiento y una fuerza laboral envejecida o cuando la reestructuración o los recortes presupuestarios han producido un "excedente" de personal o que necesita ser reasignado. Igualmente un número creciente de organizaciones están identificando las competencias para puestos directivos vacantes, que luego se utilizan para clasificar a los candidatos para cada puesto. Las competencias también se emplean para identificar, durante las evaluaciones, las brechas entre los niveles de competencia actuales y los deseados y para poner en práctica planes de desarrollo.⁷³

La gestión de competencias es particularmente 'popular' en aquellos países que se han implicado en un proceso de cambio de largo alcance o en una reforma del servicio público. Las enseñanzas más importantes muestran que factores tales como el compromiso de la dirección política y administrativa, la implicación de los grupos de interés, el seguimiento y la revisión periódica del sistema y también un enfoque holístico a largo plazo son la clave para una implementación eficaz y de éxito de la gestión de

⁷² La DG TAXUD ha desarrollado un marco comunitario de competencias para los profesionales aduaneros, que comprende los valores nucleares, así como las competencias profesionales, funcionales y de gestión.

⁷³ Ejemplo: El enfoque de planificación prospectiva de los recursos humanos y el registro interministerial de profesiones en Francia.

competencias. El estudio de la OCDE 2011 "Los funcionarios públicos como socios del crecimiento" ha identificado siete factores de éxito para la implementación de la gestión de competencias:

Factores de éxito para implementar la gestión de competencias
→ La predisposición organizacional y la necesidad de una reforma cultural y organizacional más amplia;
→ El compromiso y la participación de los grupos de interés;
→ La integración de valores específicos en el sector público como la integridad y la lealtad;
→ La adaptabilidad a las necesidades en el nivel de cada organismo, particularmente en lo relativo a las competencias técnicas;
→ Cumplir con las tres dimensiones de la gestión de competencias integrada (alineamiento con la estrategia e integración de los diferentes procesos de recursos humanos y su implementación);
→ La planificación de las competencias futuras;
→ Revisión e interés continuo.

3.3.2. Reclutamiento y selección

El establecimiento de un sistema de reclutamiento y selección justo, transparente y abierto es clave para un servicio público profesional. Los puestos vacantes sólo deben ser cubiertos de acuerdo con criterios objetivos (por ejemplo, el mérito, la cualificación, las competencias) y un procedimiento formalizado. Los ciudadanos no tienen que soportar funcionarios públicos a los que se dan puestos de trabajo sólo por razones personales, lazos familiares o tradición, y que carecen de la competencia y cualificación necesaria para el puesto en cuestión. Los Estados miembros utilizan diferentes sistemas según sus tradiciones jurídicas, culturales y administrativas, que se dividen en dos grandes categorías:

- **Sistemas basados en la carrera:** los funcionarios públicos suelen ser reclutados para una carrera claramente definida, entrando en el servicio público tras el colegio o la universidad. Los procedimientos de reclutamiento suelen enfatizar la orientación legalista, la objetividad y la igualdad de acceso. En el pasado, el acceso a puestos no iniciales (en mitad de la carrera) de la función pública o la selección de profesionales del sector privado era casi imposible, aunque esto está cambiando en el contexto de demanda de competencias más específicas (por ejemplo, TIC, habilidades comerciales o directivas).⁷⁴
- Los funcionarios públicos en los **sistemas basados en el puesto** solicitan un "trabajo" claramente definido y tienen que cuidar ellos mismos de su progresión en la carrera. En los sistemas basados en el puesto, se utiliza a menudo la técnica de la entrevista para seleccionar al mejor candidato. Como las entrevistas son más susceptibles de subjetividad y de riesgo de favoritismo, es importante por razones de justicia y de igualdad de trato que se establezcan reglas claras para la realización de las entrevistas en las normas gubernamentales.

Los Estados miembros de la UE también se diferencian en que la **responsabilidad** del proceso (publicación de las vacantes, examen de los CVs y el procedimiento de selección) esté en manos de un ministerio/organismo central o delegada en la organización que tiene la vacante. En los típicos modelos mixtos, una organización central es responsable de la metodología y la planificación y la organización convocante, por su parte, de la definición de los perfiles de trabajo y de la selección. Los sistemas descentralizados pueden ser más adaptables, pero un requisito previo es que exista un

⁷⁴ Ejemplo: Sistema de competencia y examen abierto de Lituania.

departamento de recursos humanos altamente profesionalizado que pueda garantizar un proceso justo y basado en el mérito.

Tanto los sistemas basados en la carrera como en el puesto han sido objeto de reformas de largo alcance, debido a los cambios demográficos, a la escasez de habilidades adecuadas, a la competencia con el sector privado para atraer al personal más competente, y al “hacerlo mejor con menos”. El desafío de identificar a las personas adecuadas para cada puesto importa aún más cuando los niveles de empleo se han congelado o recortado.

Herramientas útiles para atraer a las personas “adecuadas”

- Diseñar perfiles de puestos atractivos basados en las competencias y asegurar que haya suficiente información respecto al contenido del trabajo;
- Publicar todas las vacantes en los medios impresos más importantes así como las redes sociales y sitios web principales de las administraciones con objeto de llegar a todos los grupos destinatarios pertinentes;
- Invertir en campañas de imagen, ferias de empleo, campañas de marketing ;
- Colaborar con las agencias de empleo para publicar vacantes a fin de llegar a la mayor cantidad posible de demandantes de empleo;
- Comprobar que la campaña publicitaria alcanza a todos los sectores de la sociedad, independientemente de la edad, el género, el origen étnico y las capacidades físicas;
- Hacer que los procedimientos de reclutamiento no sean demasiado largos (sobre todo en comparación con el sector privado);
- Hacer hincapié en las perspectivas interesantes de carrera, en un contenido de trabajo desafiante, promover el trabajo por el bien público y un buen equilibrio entre la vida laboral y personal

Aunque los requisitos de titulación y las cualificaciones siguen siendo importantes, la evaluación de las **competencias** durante los concursos abiertos y las entrevistas está ganando interés en toda la UE. Según una investigación de EUPAN, las competencias más frecuentemente probadas en los Estados miembros son: razonamiento verbal y numérico, trabajo en equipo y habilidades sociales, habilidades de planificación y análisis, competencias para el puesto concreto, liderazgo, creatividad y proactividad; comunicación; habilidades técnicas y de lenguaje. Para los altos directivos, las competencias clave son el pensamiento estratégico, las habilidades gerenciales y de gestión de recursos humanos, la capacidad de toma de decisiones, la colaboración, la orientación a resultados, la destreza para el trabajo en red y la consciencia política.⁷⁵

Aunque no hay reglas fijas con respecto a la utilización de metodologías de selección, pueden observarse algunas tendencias generales. Por ejemplo, los centros de evaluación y las pruebas basadas en las competencias suelen utilizarse más para puestos superiores y de liderazgo, mientras que los test de respuestas múltiples y más prácticos se utilizan sobre todo para los niveles más bajos del personal; pueden utilizarse test en soporte informático para diferentes niveles a fin de procesar fácilmente los resultados. Los test de personalidad sólo se utilizan como una herramienta adicional para puestos de alto nivel o para funciones específicas (policía, servicios de seguridad). Las pruebas psicológicas se usan muy poco y, cuando lo son, siempre es en combinación con otras pruebas. En

⁷⁵ Ejemplo: Reclutamiento basado en competencias en la Función Pública Federal de Bélgica.

algunos países, los órganos de selección están sometidos a las normas más estrictas en cuanto a su experiencia, composición y tareas (algunos estándares mínimos útiles están disponibles).

3.3.3. Aprendizaje y desarrollo

La inversión continua en las habilidades de las personas en todos los niveles es un requisito previo para mantener y aumentar la productividad. El aprendizaje permanente previene la obsolescencia de habilidades y su desajuste y promueve la empleabilidad y la capacidad de trabajo del personal hasta el final de carrera, así como la capacidad tanto individual como institucional. En el pasado, el aprendizaje y el desarrollo se consideraba una actividad independiente, dirigida primordialmente a la promoción y a la transferencia de conocimientos. Hoy, la formación es vista como un elemento importante de la gestión estratégica de recursos humanos y una herramienta para lograr los objetivos organizacionales, cada vez más vinculada a los perfiles profesionales y las descripciones de puestos

La formación orientada a la demanda y de carácter práctico debe ser cuidadosamente planificada y coordinada, a la hora de definir los requisitos de aprendizaje, de diseñar e impartir la formación y de evaluar los resultados e impacto de la formación. Todas las actividades de aprendizaje y de formación deben estar fundadas en un **análisis de necesidades formativas**.⁷⁶

En la mayoría de los Estados miembros, las necesidades de formación se identifican con regularidad durante las evaluaciones anuales del personal. Por lo tanto, el aprendizaje y el desarrollo del personal se convierten en un proceso continuo, que a menudo es impulsado mediante el desarrollo de **planes de formación individuales** a largo plazo.⁷⁷

En el contexto de un enfoque de gestión de recursos humanos por competencias, la finalidad del aprendizaje y el desarrollo es el fortalecimiento de los conocimientos, ya que no son sólo los hechos y las calificaciones los que impulsan el rendimiento, sino también las actitudes, habilidades y comportamientos. Los cursos cubren cada vez más competencias transversales, como la analítica, el liderazgo, las TIC, la comunicación, el trabajo en red, las competencias interculturales y sociales, el pensamiento estratégico, el logro de metas, y la gestión de proyectos. **El aprendizaje formal y el informal** están cada vez más valorados y reconocidos en la certificación.

El desarrollo del personal ya no se limita a la transferencia de conocimientos en un aula, sino que se da a través de una multitud de **métodos**, tales como los programas de *e-learning* y el *coaching* o el *mentoring* durante el tiempo de trabajo. Además de ser adaptados a la persona, los programas de formación también pueden estar dirigidos a grupos específicos del personal. En el contexto de un personal que envejece, las herramientas de formación que fomentan la transferencia de conocimientos entre los empleados de más edad y los más jóvenes serán cada vez más significativas, incluyendo tanto las tutorías tradicionales como las nuevas tendencias de intercambio intergeneracional. Los empleados mayores (45+) no son menos receptivos a la formación por naturaleza, sino que buscan diferentes enfoques para reforzar y ampliar sus competencias.⁷⁸

⁷⁶ Ejemplo: Método participativo para identificar las necesidades de formación en el Instituto Nacional de Administración Pública de España.

⁷⁷ Ejemplo: Generación de competencias mediante "círculos de desarrollo" en Bélgica.

⁷⁸ Ejemplo de práctica: Transferencia de conocimiento entre funcionarios mayores y jóvenes en Bélgica.

3.3.4. Evaluación, promoción y desarrollo de la carrera

Tradicionalmente, las evaluaciones del desempeño han solido considerarse poco importantes y una adicional carga administrativa anual, ya que los funcionarios podían esperar un progreso más o menos automático en el grado las retribuciones. La evaluación era percibida tanto por el directivo como por los miembros del personal como algo que añadía poco valor y que tenía un alto riesgo de formulismo. Los directivos eran a menudo reacios a otorgar malas valoraciones y a enfrentarse eficazmente con el bajo desempeño. La razón era sistémica: las evaluaciones se realizaban en un sistema de gestión de recursos humanos estandarizado, en el que se trataba igual a todo el mundo.

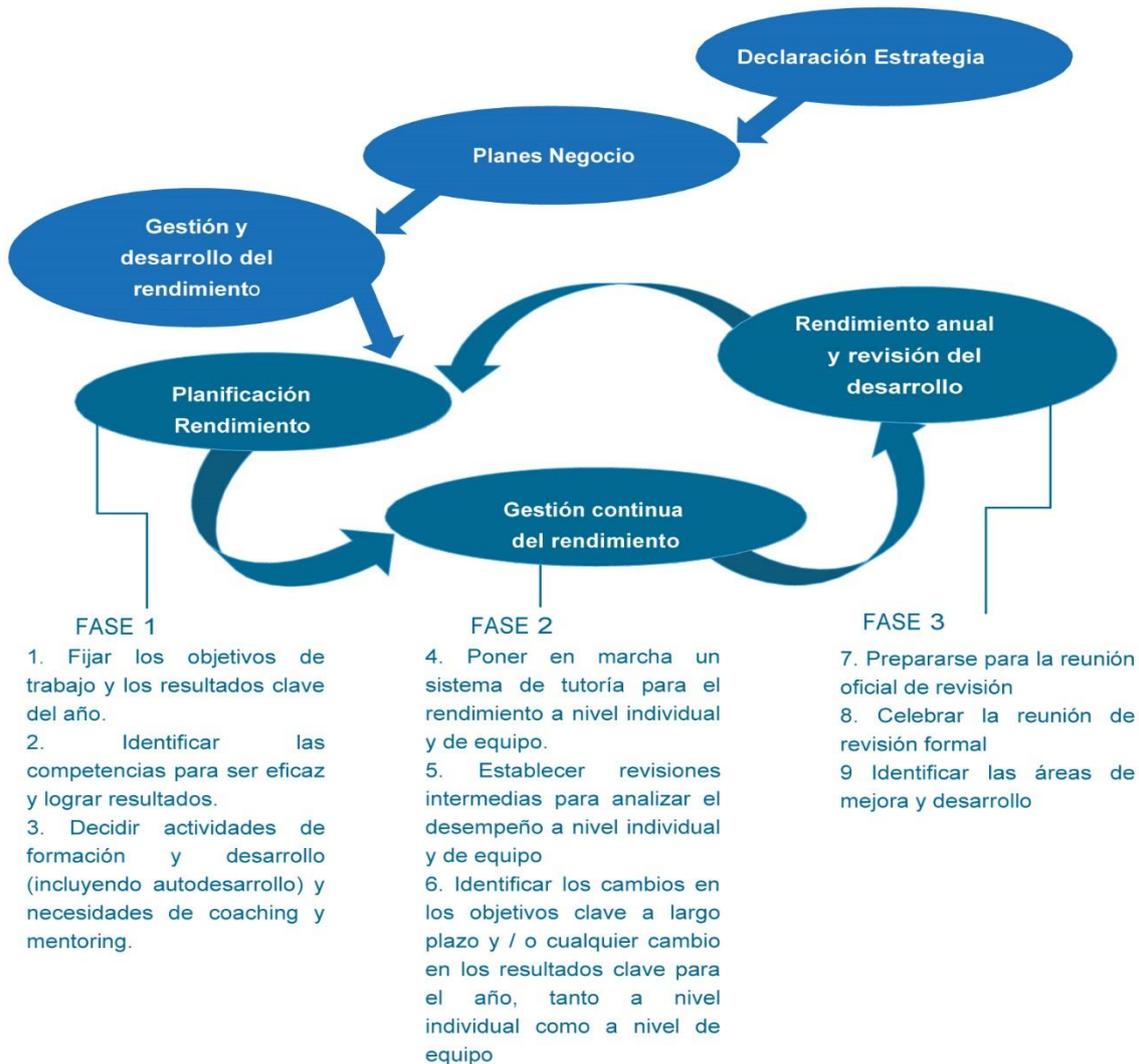
Desde la introducción de las reformas de la administración pública en la década de 1980, los sistemas de evaluación han sido sustancialmente remodelados en la mayoría de los países, y se han convertido en un componente central para fortalecer el desempeño, la orientación a resultados y la motivación. No obstante, los Estados miembros aplican sistemas muy diferentes, según sus **sistemas y cultura administrativa**.

Ejemplos de instrumentos utilizados en diferentes contextos nacionales

- Entrevistas al personal dirigidas a la motivación, la comunicación y el acuerdo en objetivos "blandos";
- Acuerdos de desempeño que a menudo están vinculados a la retribución por resultados;
- Evaluaciones de equipos;
- Evaluaciones de 360 grados;
- Círculos de desarrollo profesional con un fuerte enfoque en el desarrollo y retroalimentación de competencias;
- Autoevaluación.

El espacio de la evaluación dentro de los sistemas de gestión estratégica de recursos humanos se ilustra con el ejemplo de Irlanda (a continuación).

Marco Estratégico del Desempeño



Con respecto a la evaluación del **desempeño individual**, puede distinguirse básicamente entre dos sistemas. Tradicionalmente, el desempeño era valorado frente a un conjunto de criterios e indicadores y puntuado según una escala (por ejemplo, de 1 a 5 o de la A a la E). En otros casos, las evaluaciones se utilizan para ponerse de acuerdo sobre los objetivos que deben alcanzarse en el año siguiente por los miembros del personal. En tal sistema, el empleado es evaluado conforme a su logro de objetivos y metas individuales. En muchos países, se aplica una mezcla de los dos sistemas. Mientras que la principal finalidad de las evaluaciones en algunos Estados miembros es fomentar la comunicación y la motivación, en otros son clave para las decisiones relativas a la promoción y remuneración de las personas, y por lo tanto para sus perspectivas de carrera. Cada vez más, los **altos directivos** están sometidos a sistemas de evaluación diferenciados del resto de los funcionarios públicos, referentes al logro de los objetivos estratégicos de la organización y a sus competencias de gestión y liderazgo. En algunos casos, el bajo desempeño puede conducir incluso al cese en el puesto.

Desde el comienzo de este siglo, la introducción de la remuneración ligada al rendimiento (RLR) en la administración pública se ha generalizado. Durante la última década, la RLR se ha introducido en

muchos Estados miembros de la UE para aumentar el rendimiento y la motivación. No obstante, no debe sobreestimarse su impacto positivo en la realidad. En primer lugar, el sueldo no es el único elemento que estimula la motivación en el trabajo, sino que también tienen importancia otros factores como el contenido del trabajo, la responsabilidad de las tareas, el entorno de trabajo y la cooperación. En segundo lugar, la RLR también puede socavar el trabajo en equipo, la confianza y generar celos, conflictos y menos cooperación, si no se aplica de una manera profesional y si no hay reglas y criterios de evaluación claros, directrices explicativas y la formación de los directivos.

En muchos Estados miembros, la realización de evaluaciones anuales sigue siendo una tarea desafiante para los directivos, máxime si están vinculadas a la remuneración y a la seguridad en el empleo. En comparación con el pasado, también se han vuelto más exigentes y requieren tiempo. El establecimiento, la comunicación y la medición de los objetivos, el logro de la objetividad y la ecuanimidad, la gestión del bajo rendimiento - que ya no puede seguir siendo ignorado -, así como el estilo más basado en el diálogo, requieren un conjunto específico de competencias de los directivos, incluyendo habilidades interpersonales y sociales, gestión de conflictos, la asertividad y la capacidad de escucha.

3.3.5. Igualdad, discriminación positiva y envejecimiento activo

Al igual que la economía en su conjunto, las administraciones públicas deben responder a las tendencias demográficas, incluido el aumento de la edad media de los trabajadores. En el futuro, el sector público tendrá que actuar con menos empleados y de mayor edad⁷⁹. Los Estados miembros han comenzado a promover medidas destinadas a prolongar la vida laboral activa, incluyendo:

- Gestión de RR.HH sensible a la edad durante toda la carrera;
- Itinerarios de carrera variados y puestos de trabajo interesantes;
- Desarrollo de la carrera hasta el final de la misma;
- Aprendizaje permanente y participación en la formación a todas las edades;
- Autonomía y responsabilidad;
- Conciliación de la vida personal y laboral;
- Jornada laboral flexible (horario flexible);
- Movilidad;
- Liderazgo que tenga en cuenta la edad;
- Buen ambiente de trabajo.

Otra tónica importante es el creciente número de mujeres empleadas en los servicios públicos, así como la tendencia a contratar a personas con discapacidades. Los Estados miembros de la UE están adoptando cada vez más un enfoque estratégico hacia la diversidad, cuando establecen planes de acción y objetivos concretos. Un personal diverso es visto progresivamente como un recurso valioso para mejorar la prestación de servicios públicos. La finalidad es un personal del servicio público más

⁷⁹ Ejemplo: Examen de las normas según fórmulas de discriminación por edad en la ciudad de Hamburgo, Alemania.

representativo, que refleje mejor la composición de la sociedad con respecto a la edad, género, discapacidades, origen étnico y entornos culturales. Se espera que este desarrollo dé lugar a una mezcla de habilidades, competencias, perspectivas y experiencias que aumenten la eficiencia y la eficacia de la administración mediante formas innovadoras de trabajo y que fortalezcan su capacidad para hacer frente a la escasez de habilidades.⁸⁰

3.4. Gestión de la calidad total

La calidad de la administración pública es importante para la competitividad económica y el bienestar social. En el marco de demandas crecientes y recursos menguantes, las organizaciones del sector público deben ser más eficaces y eficientes. La Gestión de la Calidad Total (GCT) trata de la movilización permanente de todos los recursos para mejorar todos los aspectos de una organización, la calidad de los bienes y servicios prestados, la satisfacción de sus grupos de interés y su integración con el medio ambiente.

3.4.1. Usar modelos de gestión de la calidad

La Gestión de la Calidad Total (GCT) es un enfoque integrador y estructurado para la gestión organizacional que se caracteriza por ajustes continuos en respuesta a una retroalimentación continua. La atención se centra en reconocer el papel de cada uno en la organización y en el equipo. El principio de mejora continua se hace operativo en el ciclo PDCA: planificar, desarrollar, comprobar y actuar.

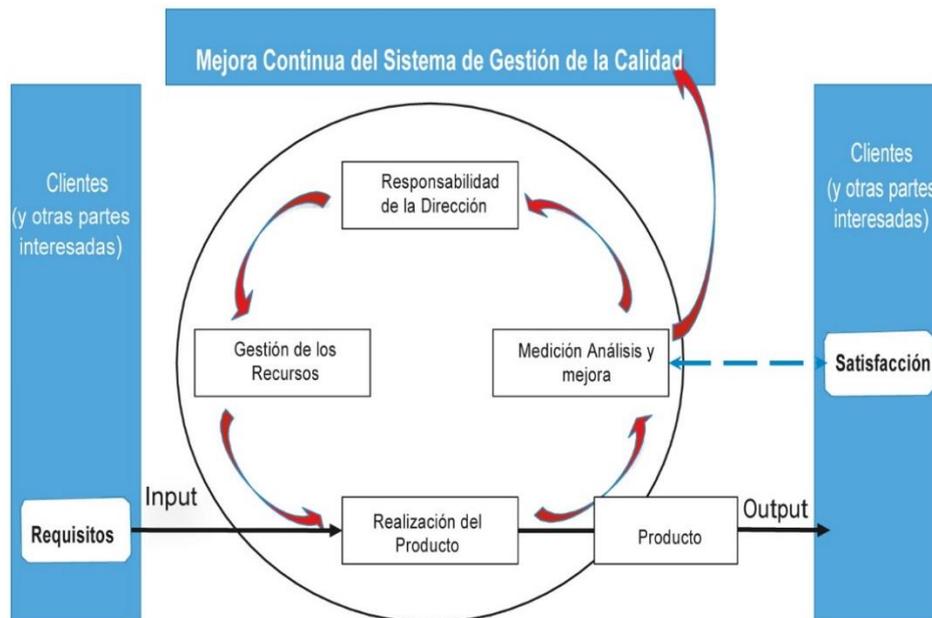
Fases del ciclo PDCA	
Planificar	Definir el problema a tratar, recopilar los datos relevantes e identificar la causa-raíz del problema.
Desarrollar	Desarrollar e implementar una solución y decidir sobre la medición para valorar su eficacia.
Comprobar	Confirmar los resultados mediante la comparación de los datos antes y después.
Actuar	Documentar los resultados, informar a otros sobre los cambios en el proceso y hacer recomendaciones sobre el problema que debe tratarse en el próximo ciclo PDCA.

Las organizaciones que buscan adoptar sistemas de calidad en la gestión suelen elegir entre tres escenarios: satisfacer normas establecidas con la certificación, en cuyo caso la Organización Internacional de Normalización (ISO) es el organismo reconocido a escala mundial; utilizar el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM); o seguir el Marco Común de Evaluación (CAF), creado por EUPAN para el sector público en 2001, inspirado en el Modelo de Excelencia.

El modelo **ISO 9001** proporciona el marco para que las organizaciones demuestren su capacidad de proveer de forma consistente productos/ servicios que mejoren la satisfacción del cliente y cumplan con los requisitos reglamentarios aplicables. Se basa en los cinco elementos principales mostrados en el diagrama: Requisitos generales (incluida la documentación); responsabilidad de la dirección (compromiso, orientación al cliente, política de calidad, planificación y comunicación); gestión de los

⁸⁰ Ejemplos: Política de diversidad en los servicios públicos belgas; Plan de Acción sobre el Talento del Reino Unido.

recursos; realización del producto/servicio; y medición, análisis y mejora. Según las directrices de la ISO, algunos pasos del proceso de implementación pueden darse simultáneamente.⁸¹



Fases recomendadas para implementar con éxito un sistema de gestión de la calidad basado en la ISO 9001

Fase 1: Compromiso pleno de la alta dirección, definiendo:

- Por qué implementar un sistema de gestión de la calidad basado en la ISO 9001.
- La Misión, visión y valores de la organización.
- Los grupos de interés de la organización: clientes, proveedores, accionistas, empleados, sociedad, etc.
- La Política de calidad.
- Los objetivos organizacionales y los objetivos de calidad de los productos/servicios relacionados con aquellos

Fase 2: Identificación de los procesos clave y de las interacciones necesarias para alcanzar los objetivos de calidad

- Identificación de los procesos de la organización
- Planificación del proceso
- Implementación y medición del proceso
- Análisis del proceso
- Acción correctiva y mejora del proceso

Fase 3: Implementación y gestión del Sistema de calidad y sus procesos

Fase 4: Elaboración del Sistema de gestión de la calidad basado en la ISO 9001

Fase 5: Gestión del Sistema basado en la ISO 9001

- Enfoque en la satisfacción del cliente
- Seguimiento y medición del funcionamiento del sistema
- Impulso para la mejora continua
- Considerar la implementación de modelos de Excelencia en las operaciones de la organización

Fase 6: En su caso, solicitar la certificación por terceros del Sistema de gestión de la calidad

Los modelos de excelencia pueden utilizarse para la autoevaluación o como base de la evaluación externa. El CAF es menos exigente que el Modelo de Excelencia y, por tanto, adecuado para las organizaciones que empiezan la implementación de la GCT, aunque también menos sistemático.

⁸¹ Ejemplo: la ISO en la Autoridad de Seguridad Alimentaria de Irlanda.

MODELO CAF



A continuación se muestran los pasos del proceso de implementación del CAF:



Cada vez más organizaciones del sector público están trabajando con instrumentos de la GCT. De esta manera, mejoran el funcionamiento de sus organizaciones paso a paso y se puede demostrar que han mejorado gradualmente sus resultados a lo largo de los años, en términos de eficiencia y calidad.⁸²

⁸² Ejemplos: Empleo del CAF en Alemania, Austria, Bélgica y Noruega.

3.4.2. Estimular una cultura de gestión de calidad

En el sector privado, algunos clientes industriales ponen como condición que sus proveedores tengan implantado un sistema de gestión de la calidad, pero sigue siendo relativamente poco frecuente que los gobiernos requieran a las organizaciones del sector público que se adhieran explícitamente a los principios de la gestión de calidad. Hay muchas razones para que las administraciones lo incluyan en su misión, ya que tiene el potencial de mejorar la motivación, aumentar la innovación y elevar los estándares de calidad del servicio. En ausencia de estímulos externos, la GCT necesita ser alentada y facilitada en la administración pública.

El primer paso consiste en **aumentar la conciencia** de su importancia y su valor añadido. El uso de la GCT puede ser estimulado mediante su introducción e integración en el marco de las políticas como parte de los documentos de la planificación estratégica y operativa. El gobierno central también puede lanzar iniciativas para estimular la gestión de calidad en el gobierno regional y local.⁸³

Diversos Estados miembros también han invertido en **apoyar** a las organizaciones del sector público en el uso de instrumentos de GCT, por ejemplo mediante publicaciones, manuales y guías sobre gestión de calidad; formación de formadores y asistencia técnica; creación de una estructura de apoyo y coordinación y la creación de redes con el sector privado y el mundo académico.⁸⁴

El intercambio de conocimientos obtenidos en el **benchmarking** de los servicios públicos puede ayudar a acelerar el proceso de aprendizaje, pero no es un asunto sencillo. Comparar el rendimiento de las organizaciones públicas puede ser muy complicado, porque la medición de objetivos sociales es a menudo difícil y deben tenerse en cuenta las culturas políticas y administrativas de las organizaciones públicas.⁸⁵

También pueden preverse vías para alentar la búsqueda de la gestión de calidad, mediante el **reconocimiento y recompensa** de los resultados obtenidos. Esto se puede hacer a través de certificados, sellos, selección de buenas y mejores prácticas y presentaciones en conferencias. En muchos casos, los premios a la calidad se basan en modelos de excelencia de calidad, identificando los organismos públicos que sobresalen en algún campo y haciendo visibles sus factores de éxito a otras organizaciones. Dichos premios actúan en cierto modo como sucedáneos de la competencia en el sector público, donde no existe un mercado, entendiendo que competir motiva a los organismos públicos para aumentar la calidad organizacional. En el caso de que ganen el premio es probable que actúen como un modelo para otras organizaciones; en el caso de que no ganen el premio, es esperable que extraigan enseñanzas sobre la manera de ser mejores en el futuro, incluyendo aprender de otros. Esto significa que también hay un elemento de cooperación que es quizás la función más importante de los premios a la calidad si se quiere que sean un instrumento para fomentar la innovación y la calidad en el sector público.⁸⁶

⁸³ Ejemplo: Gestión de calidad en los documentos de política estratégica y en los programas ESIF en Polonia.

⁸⁴ Ejemplo: Estrategia CAF 2012-2015 en educación y formación, Italia.

⁸⁵ Ejemplos: Benchmarking del rendimiento de la administración local en el Reino Unido y los Países Bajos.

⁸⁶ Ejemplo: Premio a la Calidad en el Sector Público de Estonia.

3.5. Conclusiones, ideas clave y recomendaciones para futuras acciones

Los principales mensajes de este tema son:

- Asegurar que el sistema institucional en su conjunto es completo y coherente, entrelazado por relaciones de gobernanza entre organizaciones, ya sean formalmente parte de la administración o bien desarrollen funciones en su nombre;
- Facilitar que cada organización rinda al más alto nivel, mediante el establecimiento de un liderazgo eficaz, la gestión, las estructuras, el personal y los procesos plenamente adecuados para el propósito de la organización y que evolucionen acordes con el entorno y las expectativas de los ciudadanos y las empresas;
- Acordar y compartir valores con el personal, y arraigarlos en la cultura administrativa, evaluar el desempeño y promoverlo cuando es fuerte y corregirlo cuando es pobre;
- Construir una cultura de la calidad y usar las técnicas de la calidad para mirar tanto hacia el interior como hacia el exterior de cara a mejorar continuamente, obtener el reconocimiento que la organización merece, y construir confianza pública;
- Alentar y pertrechar a cada persona de la organización para optimizar su contribución al logro de sus objetivos y aspiraciones.

Cada organización pública se enfrenta a 'shocks' externos de vez en cuando: los acontecimientos cambian el entorno operativo y ejercen presión en la dirección para responder. Las instituciones que ya destacan suelen ser más sólidas y estar mejor equipadas para manejar el cambio.

Tema 4. Mejorar la prestación de servicios

Los servicios públicos engloban no sólo a los que son muy visibles (salud, educación, policía, bienestar, etc.), sino también todos los casos en los que ciudadanos, empresas y otros entran en contacto con la administración y se produce alguna forma de intercambio de información o financiera: registros, concesión de licencias, solicitudes, pagos, créditos, realización de investigaciones, etc.

Este tema no se ocupa tanto de los servicios en sí mismos como del modo en que se procesan, ofrecen y entregan. La motivación para la mejora de la prestación de servicios puede consistir en demandas de los ciudadanos y las empresas para recibir una mayor calidad o una mayor accesibilidad o una búsqueda interna de formas de trabajo más rentables y una mejor organización para tratar de "hacer más con menos" en el actual clima financiero. La globalización, la sociedad digital, los medios de comunicación y las redes sociales 24/7 han abierto los ojos de los ciudadanos y empresas a lo que es posible. Teniendo en cuenta sus experiencias con el sector comercial, quieren servicios públicos que sean mejores, más rápidos, más baratos y, en muchos casos, quieren más de sus administraciones públicas. Las TIC han asumido un papel transformador en el diseño y prestación de los servicios públicos. El auge de la "sociedad digital" ha aumentado las expectativas de la prestación de servicios electrónicos entre los ciudadanos y las empresas.

"Estamos cambiando radicalmente las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. Queremos que la administración pública se mueva al mismo ritmo y hable el mismo idioma que sus usuarios. El enfoque de muchas administraciones todavía se centra demasiado en obligaciones y procedimientos y demasiado poco en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos." Marianna Madia, ministra italiana de Administración Pública y Simplificación, Conferencia de la Comisión Europea, 1 de octubre 2014

Cada país organiza sus servicios públicos a su propia manera, de acuerdo con sus instituciones, cultura, tradiciones, y opciones con respecto a los límites entre la provisión pública y privada y entre el Estado, la comunidad y el individuo. Este tema trata de los canales, no de las estructuras: ¿cómo interactúa una administración pública moderna con los usuarios del servicio, incluyendo otras autoridades?

Preguntas claves del tema 4	Vías y herramientas para reforzar la capacidad
¿Sabemos lo que los ciudadanos/usuarios esperan de nuestra organización en términos de servicios y su prestación?	<ul style="list-style-type: none"> → Contacto directo (encuestas, paneles y grupos de discusión) → Retroalimentación y representación indirecta → Cliente misterioso → Análisis de "eventos vitales" y mapa de la experiencia del cliente.
¿Cómo podemos mejorar nuestros procesos con el fin de optimizar la prestación de servicios?	<ul style="list-style-type: none"> → Reingeniería de procesos → Simplificación administrativa
¿Se conocen las demandas de los usuarios a través de la interfaz de la ' oficina de atención al público ' con la administración?	<ul style="list-style-type: none"> → Ventanillas únicas → La prestación de servicios multicanal

Teniendo en cuenta todo lo anterior, ¿hacemos el mejor uso de la administración electrónica en la prestación de estos servicios a través de los canales online?	<ul style="list-style-type: none"> → Interoperabilidad → Eventos vitales online → Facilitadores clave (identificación electrónica, autenticación única, etc.) → Registro "una sola vez". → 'Digital por defecto' → 'Abierto por defecto' y 'servicios públicos en la nube'
¿Sabemos en qué medida los usuarios están satisfechos con nuestros servicios y en cómo se los prestamos?	<ul style="list-style-type: none"> → Cartas de servicios → Medición y gestión de la satisfacción

4.1. *Entender las necesidades y expectativas del usuario*

En el diseño y la prestación de servicios, las administraciones públicas no sólo deben confiar en su propia experiencia y conocimientos. Hay que implicar a los usuarios de los servicios públicos para que expresen sus necesidades y expectativas, que cada vez son más. Se pueden utilizar diversas vías y medios para conocerlas. La elección depende de la situación a que se enfrenta el proveedor del servicio. Las siguientes opciones son complementarias, no excluyentes entre sí. Cada una proporciona sus propias conclusiones sobre lo que el cliente quiere, sus comportamientos y su motivación. La consulta debe verse como un continuo que comienza con la identificación de las necesidades y las expectativas iniciales y que después hace un seguimiento y evalúa la satisfacción si esas preferencias se cumplen durante la prestación o si han evolucionado.

La Administración ...	Posibles herramientas ...
... Tiene el tiempo y los recursos para iniciar una investigación propia del cliente y, por lo tanto, para establecer un contacto directo con los usuarios reales y potenciales de los servicios.	<ul style="list-style-type: none"> → Realizar encuestas a los usuarios para preguntar directamente a ciudadanos y empresas acerca de sus preferencias y experiencias → Crear grupos focales para una investigación más cualitativa → Crear paneles de ciudadanos / usuarios para tener de forma continua un diálogo cualitativo
.... Saca el mayor partido de las fuentes de información más fácilmente disponibles para obtener retroalimentación indirecta de los usuarios de los servicios existentes y sus representantes	<ul style="list-style-type: none"> → Obtener ideas del personal de primera línea (la retroalimentación que reciben de los usuarios indicando necesidades) → Realizar análisis de las sugerencias y quejas formuladas por los usuarios reales de los servicios → Mantener contactos formales e informales con entidades representativas.
... Invierte en pruebas objetivas de la idoneidad y fortaleza de la prestación de los servicios, teniendo en cuenta al mismo tiempo la opinión de los usuarios.	<ul style="list-style-type: none"> → Utilizar el "cliente misterioso" para evaluar de forma independiente la experiencia con el servicio → Realizar el 'mapeo del itinerario del cliente', por lo general basado en 'eventos vitales', para recorrer el camino que los usuarios tienen que seguir para recibir el servicio

4.1.1. Contacto directo con ciudadanos y empresas

Los clientes actuales y potenciales pueden ser consultados directamente por sus opiniones y percepciones. La principal fortaleza de las **encuestas a los usuarios** es que permiten la recogida masiva de información, y por lo tanto son especialmente útiles en la construcción de una imagen comprensiva a partir de datos cuantitativos. Si se hace correctamente, esta información debe ser representativa de la población en su conjunto, ya se trate de usuarios-ciudadanos o de usuarios-empresas. Hay cuatro tipos posibles de encuestas a los usuarios, dentro de dos categorías principales:

- Conducidas por un entrevistador competente, ya sea cara a cara o por vía telefónica;
- Solicitando la autocumplimentación de cuestionarios por el encuestado, ya sea por vía postal o web.

Sus respectivas ventajas y desventajas se exponen a continuación⁸⁷. La elección del formato de la encuesta debe adaptarse a la finalidad y al público, analizando previamente la población total de usuarios.

Tipo de encuesta	Pros y contras
Cara a cara	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las encuestas realizadas cara a cara permiten recoger datos más completos y más complejos. ✓ El uso de un entrevistador da más control sobre quién es preguntado y, por tanto, quién responde realmente a las preguntas. Esto es importante con diseños estrictos de muestras estadísticamente representativas. ✓ Si se diseñan con cuidado y se administran bien, por lo general, darán mejores tasas de respuesta que otros tipos de encuesta. ☒ Las entrevistas cara a cara consumen más trabajo y tiempo y probablemente sean más caras que otras opciones.
Telefónica	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Este formato puede ser muy rentable, si la encuesta es relativamente corta y sencilla. ✓ Es apropiado para encuestas sobre servicios específicos en los que hay un número de contacto para cada persona de la que extraer una muestra (una condición previa). ☒ Algunas categorías de personas estarán sistemáticamente infrarrepresentadas, especialmente aquellas que son de difícil acceso.
Postal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Como las entrevistas telefónicas, las postales deben ser más breves que las encuestas cara a cara y utilizar principalmente preguntas simples, tipo casillas, para lograr una tasa de respuesta razonable. ✓ Pueden ser muy rentables (baratas de implementar) y proporcionar el anonimato que puede llevar una mejor tasa de respuesta para los asuntos más sensibles. ☒ Ofrecen alcance muy limitado para hacer preguntas cualitativas, incluso menos que las encuestas telefónicas. ☒ Las tasas de respuesta suelen ser bajas, por ejemplo, sólo el 10-20% de los cuestionarios se devuelve. Esto tiene que ser planificado en el diseño de la encuesta. ☒ Hay un alto riesgo de que algunos grupos de ciudadanos estén sobre o infrarrepresentados, tales como aquellos con dificultades de lenguaje, lectura o con necesidades de apoyo.
Internet	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las encuestas electrónicas pueden ser muy rentables con una alta tasa de respuesta para los usuarios a los que es fácil acceder a través de Internet, por ejemplo, los profesionales, las entidades públicas y también las empresas. ☒ En la actualidad, las encuestas en soporte web o correo electrónico tienen un valor limitado en la investigación del cliente de los servicios públicos, ya que la distribución del acceso a la web no está igualmente difundida en todos los sectores de la población.

⁸⁷ Communities Scotland (2006), "How to gather views on service quality", Scottish Executive, p. 72.

El principal inconveniente de las encuestas en general es que hay limitaciones en conseguir impresiones cualitativas de los usuarios, incluso con entrevistas cara a cara. Esta técnica puede captar nuevas ideas mediante varias rondas y niveles de preguntas, pero a costa de un menor número de ítems y un grupo-muestra más pequeño del que las encuestas cuantitativas permitirían. Un dispositivo más apropiado para la investigación cualitativa en profundidad puede ser:

- Los grupos focales, que reúnen a un pequeño pero diverso grupo de usuarios reales o potenciales para una discusión en sesión única; o
- Los paneles de usuarios, un grupo de usuarios de los servicios, ampliamente representativos de toda la población y que hayan consentido en formar parte de un equipo de personas que se utilizará para participar en ejercicios de investigación y consulta periódicas.

La principal ventaja de los paneles de usuarios es su continuidad, lo que permite un diálogo susceptible de desarrollo y diferentes escenarios a ensayar con el tiempo. Su puesta en marcha representa la mayor parte del coste, pero los paneles también tienen que ser supervisados y actualizados de forma activa para mantener el nivel deseado de "representatividad", y no son inmunes a todos los problemas comunes de la fatiga de investigación que son evidentes en otros enfoques. En el nivel local, hay margen para que los paneles de ciudadanos-usuarios se conviertan en algo más que "cajas de resonancia", si el ayuntamiento opta por darles un papel consultivo formal, o incluso poder de codecisión sobre subvenciones e iniciativas.

Cualesquiera que sean las técnicas directas empleadas, deben ser "adecuadas al fin". Al crear sitios web más centrados en el usuario, por ejemplo, las administraciones públicas pueden saber lo que los usuarios *realmente* hacen cuando pulsan en el sitio, en lugar de lo que dicen que hacen.⁸⁸

4.1.2. Retroalimentación y representación indirecta

La confianza en los servicios públicos comienza por la apertura, lo que significa la voluntad de aceptar la retroalimentación, aunque sea crítica, y aprender de ello. Los sistemas de **comentarios, sugerencias y quejas** son fuentes valiosas de información para las administraciones públicas sobre la importancia y calidad de los servicios.⁸⁹ A menudo, estos sistemas suelen registrar quejas formales por las que el usuario del servicio busca reparación explícita. Es vital hacer un seguimiento regular y actuar apropiadamente ante tales cuestiones, utilizando diversos canales (centro de contacto, página web, correo y fax), según proceda, para responder rápidamente a las cuestiones de calidad del servicio.

Por otra parte, las administraciones públicas pueden introducir políticas para todos los niveles de gobierno en el tratamiento de las quejas y la resolución de conflictos. Este enfoque comienza por reconocer que el proceso (incluida cualquier reclamación) conlleva altos costes tanto para la administración como para el ciudadano/empresa, por lo que la mejor manera de incrementar los niveles de satisfacción es que los funcionarios tomen la iniciativa y contacten de manera rápida y directa con el reclamante.⁹⁰

⁸⁸ Ejemplo: Sitio web orientado a cada tarea del Ayuntamiento de Liverpool.

⁸⁹ Ejemplo: La Oficina de Atención a quejas de Milán.

⁹⁰ Ejemplo: El Modelo holandés de Enfoque Informal Proactivo (IPAM).

Puede que muchas sugerencias informales no queden registradas en los sistemas de quejas y sugerencias, pero pueden proporcionar información valiosa sobre las opiniones de los usuarios de los servicios.

Algunos consejos para hacer mejor uso tanto de las quejas formales como de los comentarios informales:

- Contemplar todas las vías posibles por las que pueda recogerse la retroalimentación y fijarse en la experiencia del sector privado, que utiliza cada vez más las redes sociales como canal principal, pero que también requiere de sistemas habilitados para tratar rápidamente con el volumen potencial;
- Capacitar al personal para detectar las quejas "informales", percibiéndolas como algo valioso y registrándolas consistentemente;
- Considerar las definiciones: qué se entiende realmente por una queja. Por ejemplo, si los usuarios de los servicios solicitan realmente información, pero esas solicitudes sólo pueden ser registrados como 'quejas', la estadística puede ser engañosa.
- Revisar los sistemas de quejas para garantizar la claridad y la coherencia en su registro (incluyendo las informales), clasificándolas para toda la organización, y siendo analizadas por la dirección, mas también garantizando que esto no se convierta en algo demasiado burocrático u oneroso para el personal;
- Estar preparado para proporcionar una respuesta inmediata, pero igualmente dar tiempo a investigar el fondo de una queja para entender lo que pasó y extraer las lecciones apropiadas;
- Recopilar información detallada para ayudar a identificar patrones o causas de quejas por áreas geográficas o en función de las características de los usuarios del servicio.

En algunos casos, las administraciones pueden optar por centrar su investigación en grupos-objetivo específicos que se enfrenten a un mayor riesgo de exclusión en el acceso a los servicios públicos, si sus circunstancias particulares no se tienen suficientemente en cuenta. Por ejemplo, las personas con discapacidad mediante el acercamiento a **entidades representativas** y la identificación de mejoras tanto en la comunicación como en el acceso físico.⁹¹

4.1.3. El cliente misterioso

A veces, la mejor manera de entender la prestación del servicio desde la perspectiva del usuario y detectar oportunidades de mejora, es enviar un agente al terreno para que lo compruebe por sí mismo. El "Cliente Misterioso" es una técnica muy utilizada en el sector privado que se ha transferido a los servicios públicos: el uso de personas formadas para observar, experimentar y medir cualquier proceso de servicio al cliente, actuando como un cliente más y rindiendo informe sobre sus conclusiones de una forma detallada y objetiva. Este procedimiento se puede utilizar por teléfono, mediante visitas presenciales o por correo electrónico. El ejercicio consiste en buscar los escenarios

⁹¹ Ejemplo: Mejora del acceso a la oficina tributaria de Lodz-Baluty en Polonia.

adecuados: situaciones o problemas habituales que los usuarios del servicio pueden encontrar, algo así como la lista de 'preguntas frecuentes'.⁹²

La calidad y el valor íntegro de la técnica del proceso del cliente misterioso dependen de su diseño y de su ejecución en los escenarios utilizados para comprobar la prestación del servicio:

- No debe ser demasiado ambicioso: los enfoques planificados pero sencillos suelen ser los más eficaces;
- Debe tener cuidado de asegurar un comportamiento ético y no policiaco: es importante que el personal y otras partes interesadas, tales como los sindicatos, sepan que se va a utilizar la técnica del cliente misterioso, aunque no se les debe decir exactamente cuándo y dónde va a suceder ya que esto perjudicaría el proceso ;
- Debe hacer énfasis en las enseñanzas extraídas, no en la atribución de culpas, ya que (al igual que el uso de las quejas como retroalimentación), el punto fundamental es la cultura de la organización, lo que significa que la identidad de los implicados no es realmente la cuestión;
- Debe proporcionar información al personal sobre los resultados y las acciones de seguimiento previstas, para que vean el valor de todo el proceso de principio a fin.

4.1.4. Eventos vitales y mapa de la experiencia del cliente

Mientras que los servicios singularmente considerados se pueden evaluar en puntos específicos de su ciclo de vida, un enfoque analítico más dinámico consiste en evaluar las experiencias de los usuarios ante los **"eventos vitales"**, momentos cruciales comunes o etapas en las vidas de los ciudadanos o de una empresa. Para el usuario, el acceso al servicio al que tiene el derecho o la obligación de recibir normalmente implica múltiples contactos con más de una administración. A menudo, los elementos singulares del servicio de 'evento vital' están fragmentados entre unidades de una organización o entre instituciones diferentes, según las competencias asignadas por el ejecutivo. El enfoque de "evento vital" es a la vez una herramienta de análisis y la base para la organización de los servicios públicos, especialmente online, explotando la capacidad de procesamiento y de trabajo en red de las TIC.

La esencia del análisis de "eventos vitales" como técnica es doble: la comprensión de todos y cada uno de los pasos implicados en el logro de los resultados deseados y la identificación de todas las instituciones y sus unidades u organismos intervinientes. La perspectiva tiene el foco en el usuario y en el conjunto de la administración, entendiendo cada evento según lo ve el ciudadano o empresa, poniendo de manifiesto qué servicios son los más y los menos apreciados y evaluando la experiencia del servicio completo procedente de múltiples organizaciones. No existe una definición universalmente aceptada o un directorio de "eventos vitales", pero en la siguiente tabla se muestran **ejemplos** típicos.

⁹² Ejemplo: El cliente misterioso en los servicios sociales de Bélgica.

Ciudadanos-usuarios	Empresas-usuarias
→ Nacimiento de un hijo	→ Crear y registrar una empresa
→ Acudir al hospital	→ Solicitar licencias y permisos
→ Estudiar	→ Construir, comprar, alquilar o restaurar una propiedad inmobiliaria
→ Buscar trabajo	→ Contratar un empleado
→ Pagar impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales	→ Gestionar una empresa
→ Casarse / cambiar de estado civil	→ Pagar impuestos y cotizaciones sociales
→ Comprar, construir, alquilar o restaurar una propiedad inmobiliaria	→ Comerciar en el exterior
→ Viajar a otro país	→ Cerrar una empresa
→ Cambiar de domicilio	
→ Solicitar un permiso de conducir	
→ Poseer un automóvil	
→ Denunciar un delito	
→ Jubilarse	
→ Defunción de un familiar cercano	

En algunos casos, habrá **vínculos entre 'eventos vitales' concretos**, especialmente en relación con servicios transnacionales (por ejemplo, desplazarse a otro país puede estar precedido por una solicitud de trabajo o gestiones para estudiar en ese país y también conllevar trámites de propiedad, registro, etc.).

Con el fin de diseñar un servicio que sea verdaderamente adecuado a su fin, también hay que realizar una **investigación a fondo de los cuellos de botella** del proceso: dónde están y cómo pueden manejarse para generar el camino óptimo y la experiencia más satisfactoria para el usuario.

Es aquí donde hacen acto de presencia metodologías adicionales, como el **mapa de la experiencia del cliente**, que rastrea los pasos a seguir por un usuario durante su interacción (documentos a presentar, expedientes a iniciar, horarios, plazos que deben cumplirse, etc.) y las reacciones emocionales que provocan (¿cuándo se sienten insatisfechos los usuarios y por qué?). En general, se pueden aplicar tres técnicas diferentes:

- **“De la mano”**: El evaluador acompaña a un cliente y a un miembro del personal de frontera para que pasen por el mismo proceso o sistema, experimentando las cosas exactamente como son, anotando los pasos dados y los niveles de satisfacción desde ambas perspectivas y comparando las experiencias internas y externas .
- **“Andar el camino”**: Al igual que con el cliente misterioso, el evaluador se pone en el lugar de los usuarios, se toma tiempo para caminar personalmente a través de todo el sistema o itinerario del cliente paso a paso, toma notas detalladas centradas en el tiempo empleado, duplicidades, puntos de alta y baja eficiencia y compara sus pensamientos con sus colegas.
- **“Copie sin complejos”**: El evaluador identifica organismos / empresas / proveedores de servicios que tienen sistemas similares al que está mapeando, tanto en el sector público como privado, y hace las siguientes preguntas: ¿Qué es lo que hacen de manera diferente? ¿Qué partes del sistema son mejores / peores? ¿Qué se puede aprender y utilizar en nuestro propio sistema?

Los principales "puntos críticos" pueden identificarse haciendo el mapeo y comentarios conjuntamente (por ejemplo, acogida de baja calidad, falta de información, procedimientos demasiado complejos de cumplir, inconsistencia, etc.).⁹³

4.2. *Mejorar los procesos en beneficio de los usuarios de los servicios públicos*

Las cargas administrativas son los costes que tiene para las empresas y los ciudadanos el cumplimiento de las obligaciones de información derivadas de las leyes y reglamentos. En la prestación de unos servicios públicos del siglo XXI que cumplan con las expectativas del usuario, uno de los principales impulsores de las políticas ha sido el deseo de lograr la **reducción de las cargas administrativas** (RCA), generalmente conocida como "disminución del papeleo burocrático". Los reglamentos determinan qué documentos son necesarios, que comprobaciones hay que hacer, qué seguimiento es necesario. La reforma de la reglamentación tiene un impacto directo en la prestación de servicios, ya que afecta tanto a lo que las instituciones hacen y a cómo lo hacen (incluyendo cuándo, dónde y, en algunos casos, cuánto cuesta). Esto genera cierta simplificación administrativa en sí misma y crea el clima adecuado para más cosas. Pero ésta no es toda la historia:

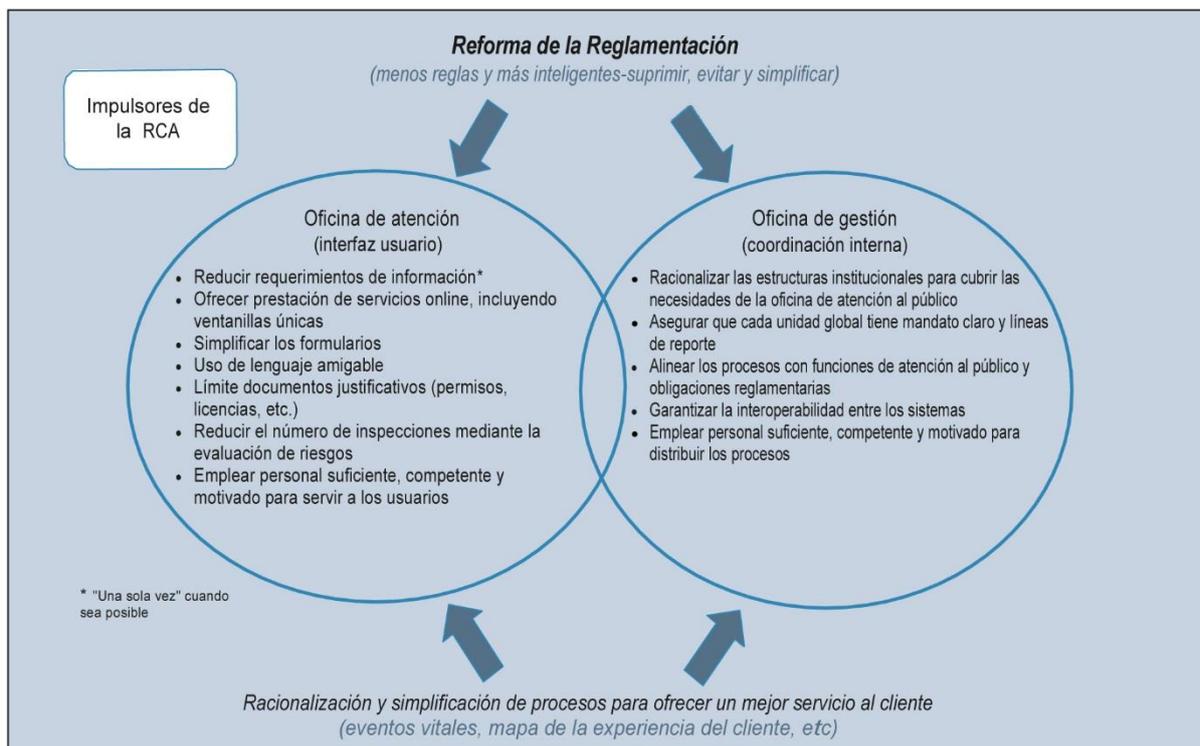
- La normativa está a menudo sujeta a interpretación por las administraciones, en lo que respecta a la forma en que se aplica. Las administraciones públicas gozan de **opciones** sobre cómo requerir la información, cómo realizar inspecciones y otros procesos.
- En cualquier caso, las administraciones públicas también tienen que tomar **decisiones** sobre la organización de los servicios, la ubicación de las instalaciones, los canales de prestación que ofrecen a los usuarios, el número de funcionarios que seleccionan, forman e incentivan y las TIC y otros recursos que emplean.
- A menudo, las administraciones públicas tienen **discrecionalidad** a la hora de valorar las solicitudes de los ciudadanos y las empresas, dentro del marco de las normas, cosa que puede tener efectos positivos (conocimiento y criterio) pero también negativos (abuso de autoridad).

Todos estos factores afectan a la experiencia del usuario del servicio. Incluso sin cambios normativos, las administraciones públicas tienen la capacidad para **racionalizar y simplificar los procesos** a fin de reducir las cargas sobre los ciudadanos y las empresas, así como para liberar recursos y realizar de ahorros. El mapa de la experiencia del cliente puede servir de inspiración.⁹⁴

Con el fin de equilibrar la necesaria disminución de costes de la burocracia, las administraciones tienen que comprender, gestionar y mejorar sus procesos internos de trabajo (oficina de gestión) y la interacción externa con el usuario (oficina de atención).

⁹³ Ejemplo: Mapa de la experiencia con las empresas en Francia.

⁹⁴ Ejemplo: Reducción de cargas administrativas para los ciudadanos de Austria.



4.2.1. Reingeniería de procesos

Los procesos son los que hacen que las instituciones funcionen. Son el conjunto de actividades que convierten las entradas (*inputs*) en salidas (*outputs*), con el propósito de cumplir los objetivos estratégicos y operativos. Si bien el usuario tiene un objetivo de alto nivel (por ejemplo, "conseguir un empleo"), primero tiene que lograr una serie de objetivos intermedios. Cada "evento vital" (por ejemplo, encontrar un trabajo) es un **compuesto** de *servicios públicos singularizados* (por ejemplo, ayudar en la búsqueda de ofertas de empleo), cada uno de los cuales generalmente está constituido por varios *procesos* (por ejemplo, darse de alta en los servicios de empleo) y cada proceso a su vez comprende cierto número de actividades (por ejemplo, la búsqueda de la oficina de empleo local, reunirse con un asesor, la cumplimentación de un formulario con los datos y pretensiones personales, etc.).

Desde la perspectiva de la administración, el **reto** es el siguiente: cuán eficaces y eficientes (en tiempo y dinero) podemos hacer nuestras operaciones y cómo podemos integrar todas estas operaciones en un proceso que facilite el acceso del usuario al servicio, considerando el evento vital en su conjunto. Esto comporta consideraciones tanto para las unidades de gestión como para las de atención, en las cuales las TIC juegan actualmente un papel vital.

Optimizar los flujos de proceso es un paso previo para lograr grandes avances en la prestación final del servicio, por ejemplo, la creación de ventanillas únicas y la prestación de servicios online. En este sentido, las administraciones públicas pueden aprender de las prácticas de éxito para mejorar los flujos de procesos en el sector privado, tales como las técnicas de '**pensamiento Lean**' de la industria automovilística.

La reingeniería de procesos también conlleva fijarse en cómo se percibe la interfaz con la administración desde la perspectiva del usuario final y adaptar los procesos de gestión interna para hacer la prestación del servicio lo más amigable posible, lo que se puede lograr mediante la "co-creación": trabajando con los usuarios finales para desarrollar soluciones nuevas o mejores y cooperando entre las administraciones.⁹⁵

4.2.2. Simplificación administrativa

La simplificación administrativa está diseñada para reducir la complejidad y la incertidumbre normativa y para reducir las cargas innecesarias generadas por la burocracia y el papeleo. No hay un modelo único que pueda aplicarse en todas partes. No obstante, la OCDE ha establecido los **factores de éxito** para superar cinco obstáculos estratégicos y siete obstáculos técnicos a la simplificación administrativa⁹⁶. Los siguientes consejos se basan en gran parte en esta guía, que se resumen a continuación

- Establecer un programa integral con las prioridades de la política general;
- Adoptar un enfoque de "la administración en su conjunto";
- Obtener fuerte apoyo de una figura política muy visible;
- Asegurar que la simplificación administrativa sea independiente del ciclo electoral;
- Dar prioridades sobre la base de evidencias
- Hacer a las instituciones responsables;
- Utilizar casos de éxito y con beneficios inmediatos;
- Adoptar un enfoque "centrado en el usuario";
- Promover una mentalidad de "reforma e innovación";
- Adoptar un enfoque multidisciplinar;
- Elaborar directrices y ofrecer asistencia;
- Encontrar "abanderados" de la simplificación para que actúen como embajadores del programa;
- Generar complicidad e impulso entre los usuarios;
- Internalizar en la administración los beneficios de la RCA para los ciudadanos y las empresas.

Como un ejemplo de liderazgo en la superación de obstáculos, tanto estratégicos y técnicos, los Países Bajos tomaron una decisión desde la cúpula del Gobierno y encontraron la mayor carga administrativa para los ciudadanos en la prestación de asistencia social. Una dimensión particularmente interesante del programa holandés fue el enfoque de "seducir y apoyar", mediante el cual los municipios fueron impulsados por los éxitos de los demás ('seducir'), mientras que en paralelo, los asesores regionales sobre reducción de la burocracia les proporcionaron asistencia práctica ('apoyo').⁹⁷

⁹⁵ Ejemplo: Empleo de la co-creación para desarrollar servicios digitales amigables en Dinamarca.

⁹⁶ Vease OECD (2009) "Overcoming barriers to administrative simplification strategies: guidance for policy makers".

⁹⁷ Ejemplo: Simplificación burocrática de la asistencia social en los Países Bajos.

La RCA puede organizarse en **cualquier nivel territorial** de la administración pública y en cualquier campo. El programa Simplex de Portugal de simplificación administrativa, fue organizado a escala nacional bajo la responsabilidad del Ministro de la Presidencia del Consejo de Ministros desde 2006 a 2009, se extendió a los ayuntamientos en asociación con el gobierno central en 2008. Un ejemplo de Italia, el foco de la simplificación administrativa en Milán estuvo en el censo y el alojamiento de los inmigrantes. Las soluciones se encontraron en una mezcla de reformas organizativas, dentro y fuera del municipio, y en la simplificación de los requisitos de información.⁹⁸

4.3. Satisfacer las expectativas de los usuarios sobre el acceso fácil a los servicios

La accesibilidad es un aspecto crucial de la prestación del servicio y puede ser tanto física como virtual. Una vez más, el principio subyacente aquí consiste en alinearse con las expectativas de los usuarios, incluso si esto significa un ajuste en el enfoque de la administración, sujeto a la viabilidad y a los recursos disponibles.

4.3.1. La ventanilla única (VU)

Una ventanilla única (VU) es en esencia un solo canal (oficina o página web) donde se ofrecen múltiples servicios y por lo tanto donde el cliente puede encontrar la información que necesita y llevar a cabo los trámites en un solo lugar, ya sea físico o "virtual"⁹⁹. La VU se describe generalmente como facilitar muchos servicios "bajo el mismo techo". Este escenario es popular en los municipios de muchos países, por ejemplo, para que estén presentes una serie de funciones o departamentos en un solo lugar, como una alternativa a la sede del ayuntamiento. Las VU se han creado a veces con el fin de servir a los usuarios en lugares **remotos** (y también urbanos), que de otro modo podrían quedar excluidos, incluyendo el establecimiento de VUs móviles. Las VUs también pueden prestar servicios transfronterizos en regiones rurales fronterizas.¹⁰⁰

También pueden crearse VUs para **servicios específicos** relacionados con los eventos vitales, como la administración tributaria o la compra/venta de una propiedad.¹⁰¹

No hay un modelo para el diseño de una VU, su forma generalmente deriva de la función de la VU. En términos generales, las VUs se dividen en tres categorías, aunque en la práctica las distintas VUs pueden combinar elementos de cada una de estas categorías:

⁹⁸ Ejemplos: Programa de simplificación "Simplis" de Lisboa; Reingeniería de procesos en Milán.

⁹⁹ Nota: La "ventanilla única" no es lo mismo que lo denominado "una sola vez" (véase el apartado 4.4.2). La VU es un mecanismo para acceder a múltiples servicios pero no significa necesariamente que se comparta la información del usuario entre unidades administrativas y que no se le solicite nunca. Aunque algunas VU también ofrecen el registro de datos "una sola vez", no es ésta una característica distintiva de las mismas.

¹⁰⁰ Ejemplos: Centros de Servicios para los Ciudadanos de Chipre; el Bürgerbüro del distrito de Reutte en Austria; la Oficina de Atención de Servicios Públicos de las Ardenas en la frontera franco-belga.

¹⁰¹ Ejemplos: Oficina Exclusiva de Rumanía; Casa Pronta de Portugal.

- **“Admisión”**: La VU tendría un papel de señalización, suministro de información y orientación del usuario hacia los organismos y servicios concretos que requiere. Este tipo corre el riesgo de ser sólo *“una parada más”*.
- **“Consultorio”**: La VU sería como un médico general, capaz de proporcionar un diagnóstico, un informe y hacer frente a enfermedades comunes, pero derivando a los especialistas para el tratamiento de los casos más complejos.
- **“Policlínica”**: Este modelo es de servicio completo, capaz de gestionar el caso de principio a fin, desde la consulta inicial hasta la conclusión, proporcionando todos los recursos especializados a lo largo del proceso.

La mayoría de la VUs se pueden categorizar en los modelos consultorio o policlínica o, en ámbitos específicos, en alguna combinación de los dos. Cuando se contempla un proyecto VU o se implementa uno ya existente, deben tenerse en cuenta algunas cuestiones, más desarrolladas en la versión electrónica completa de esta Caja de herramientas.

Consideraciones para promover o implementar VUs

- ¿Existen barreras legales para el establecimiento de la VU?
- ¿Es la VU sólo una "ventana" en la administración o implica una reubicación más sustancial o reorganización de los recursos?
- ¿Tiene la VU autoridad para tomar decisiones?
- ¿Es la VU en efecto una agencia nueva y adicional?
- Si la VU es un lugar físico, ¿es accesible y visible?
- ¿Es el personal competente para manejar el papel de la VU?
- ¿Se ha presupuestado la VU adecuadamente y evaluado sus beneficios para justificar el gasto y el cambio drástico? ¿Es sostenible?
- ¿Ha venido la VU acompañada de simplificación administrativa?

Una vez instalada, la VU puede también proporcionar información valiosa sobre futuras posibilidades para la simplificación administrativa, ayudando a identificar los procedimientos más engorrosos.

4.3.2. *Prestación de servicios multicanal*

Hoy en día, los usuarios quieren que sus interacciones sean cómodas y prefieren estar en línea, en lugar de en la línea (en la cola). Para atender a esta expectativa, las administraciones deben desplegar una variedad de canales que permitan a los usuarios recibir los servicios en cualquier momento, en cualquier lugar y de cualquier manera. Los servicios deben ajustarse a las necesidades de los usuarios individuales, en la medida de lo posible; la segmentación de usuarios es un paso en esa dirección.

En general, los usuarios quieren que los servicios sean flexibles, accesibles, completos, fáciles y seguros. Las preferencias de un usuario por un canal están influidas por circunstancias tales como la naturaleza del servicio requerido o su necesidad de interacción directa, persona a persona. Los escenarios van desde los canales tradicionales, como el mostrador y el teléfono, a canales electrónicos como Internet, correo electrónico, mensajes SMS, sistemas de respuesta de voz interactivos y

televisión digital.¹⁰² Cada uno tiene sus ventajas, según lo indicado por un estudio de la Comisión Europea, que se desarrolla en la versión electrónica íntegra de esta Caja de Herramientas. Una estrategia multicanal puede abordar dos objetivos a los que se enfrentan los organismos públicos hoy en día: la mejora de los servicios prestados a la comunidad de usuarios y/o la reducción de los costes de la prestación de sus servicios. Cada administración debe averiguar las preferencias de sus segmentos de usuarios en relación con los servicios y los tipos de transacciones requeridos. Las preferencias varían considerablemente en función de:

- Los **factores demográficos y socioeconómicos**: Estos pueden incluir el género, la ubicación (urbana o rural, región) y la salud.
- La **fase de la prestación**: Por ejemplo, si es orientación, información, consulta o tramitación.
- La **complejidad**: Las investigaciones ha demostrado que el canal en el que los usuarios buscan información suele ser también el que prefieren en las siguientes etapas del servicio, aunque los usuarios prefieren los canales directos (especialmente por teléfono) para las interacciones complicadas.
- **Personal o impersonal**: Los usuarios que prefieren el contacto personal cuando buscan información general no suelen ser proclives a usar el teléfono o Internet en las siguientes etapas del proceso. Sin embargo, los usuarios que utilizan el teléfono están más inclinados a cambiar a internet.
- El **tipo de servicio**: Por ejemplo, las investigaciones muestran que las mujeres en la UE, por lo general, utilizan menos Internet que los hombres, pero están más dispuestas a usarlo para buscar información en materia de salud.

En cualquier caso, las preferencias de los clientes no están talladas en piedra y la tecnología no se detiene. Los prestadores deben buscar soluciones innovadoras a medio plazo en diálogo con los usuarios del servicio.

4.4. Utilizar la e-Administración para acceder a servicios más rápidos, más baratos y mejores

Las mejoras de rendimiento en el sector público se encuentran entre los principales impulsores de la productividad que genera crecimiento económico. Como sector intensivo en mano de obra, la administración pública se ha visto constreñida en el pasado por los límites de la tecnología. Ya no. La combinación del poder de procesar, de la flexibilidad y de las capacidades de trabajar en red de las TICs ha liberado un potencial sin explotar para una prestación del servicio mejor, más rápida y más barata. Esto supone más que innovación tecnológica. Refleja y requiere un cambio radical en el pensamiento acerca de las funciones internas, así como en la interfaz entre la administración y el usuario, ya sea ciudadano, empresa u otras administraciones. La digitalización de la administración

¹⁰² Ejemplo: Reformas del servicio de atención al cliente en la Ciudad de Linz, Austria.

pública no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la eficiencia, aumentar la facilidad de uso y la accesibilidad y para promover prácticas éticas y reducir las oportunidades de corrupción.¹⁰³

4.4.1. Información para la interacción

Cada vez más, las administraciones públicas y la administración de justicia judicial están usando Internet para acercar los servicios a los ciudadanos y empresas. Esto ha evolucionado rápidamente desde una actitud pasiva (acceso de un solo sentido a la información pública básica) a otra interactiva (implicación de doble sentido, que permite que tengan lugar transacciones sofisticadas).¹⁰⁴

Con los gobiernos de toda Europa tratando de aumentar aún más la disponibilidad de servicios online, la pregunta que se plantea a las administraciones públicas es la siguiente: ¿cuál es la mejor manera de generar demanda entre las empresas y ciudadanos, asegurando la más alta calidad en la experiencia del usuario, tanto en el ámbito nacional como transnacional? La respuesta nos lleva de nuevo a los "eventos vitales" de los ciudadanos y empresas. El reto para los sistemas TIC de los organismos intervinientes es cooperar (o «interoperar») para la prestación sin solución de continuidad de los servicios electrónicos.

En la actualidad, los itinerarios de los eventos vitales rara vez se completan de principio a fin sin interrupciones, lo que responde a una disponibilidad incompleta de los servicios online.¹⁰⁵ Los portales suelen funcionar peor en los países donde hay menos servicios electrónicos disponibles. Al abordar la prestación de servicios desde una perspectiva de "evento vital", las administraciones públicas deben tener en cuenta los siguientes factores:¹⁰⁶

- Los usuarios conocen mejor sus propias necesidades.
- El solapamiento de "eventos vitales".
- Los usuarios consiguen sus objetivos de los "eventos vitales" mediante una mezcla de servicios públicos y privados.
- Los usuarios adoptan un enfoque "atomizado" para tratar sus "eventos vitales", fijándose en una serie de actividades dispersas, sin seguir un plan sistemático de principio a fin.

El corolario es que deben personalizarse las interfaces del usuario para los ciudadanos individuales o para empresas específicas. El acceso online tiene que atender a usuarios a los que les gusta moverse dentro y fuera de los sitios web de la Administración, pues aquellos ensamblan sus propios conjuntos de servicios públicos para tratar con los "eventos vitales", al tiempo que se les ayuda con orientación (¿qué necesito?) y navegación (¿dónde lo encuentro?). El reto esencial consiste en diseñar **paquetes de servicios online** totalmente centrados en el usuario: lo suficientemente amplios como para cubrir cualquier eventualidad y lo suficientemente flexibles como para que los usuarios puedan elegir la ruta que refleje su situación.

¹⁰³ La meta del [Plan de Acción sobre Administración Electrónica](#) es que en 2015 el 50% de los ciudadanos y el 80% de las empresas de la UE utilicen servicios electrónicos, incluyendo los transfronterizos.

¹⁰⁴ Ejemplo: Adquisición online desde cualquier lugar de certificados públicos en Irlanda.

¹⁰⁵ [El estudio de la Comisión de 2014](#) muestra que casi tres cuartas partes de los servicios públicos nacionales están disponibles online, pero menos de la mitad de los transfronterizos.

¹⁰⁶ Ejemplo: Acceso a las entidades de la administración a través de una página nacional única en Francia.

Retos para las administraciones públicas

- Cerciorarse de que el usuario no tiene que interrumpir su recorrido de evento vital por encontrarse en un callejón sin salida.
- Ayudar al usuario tomar el camino que más le convenga, independientemente de su punto de partida.
- Asegurarse de que el usuario no se pierda en el camino.

Esto enlaza con la tendencia creciente a los servicios electrónicos colaborativos (coproducción), así como con la simplificación administrativa. Cada servicio público singular necesita parámetros claros (reglas, requisitos de información y secuencias de procesos) y una terminología que traduzca la jerga legal y administrativa del sector público a un lenguaje familiar para los ciudadanos y empresas.

4.4.2. Interoperabilidad y “sólo una vez”

La cambiante relación entre la administración y el usuario del servicio a través de la e-Administración sólo puede funcionar si las instituciones están dispuestas y son capaces de trabajar conjuntamente. En esto consiste la **interoperabilidad** (técnica, semántica, legal y organizacional): la capacidad de los sistemas para trabajar conjuntamente, dentro o a través de los límites organizacionales y de las fronteras de la UE, con el fin de intercambiar, interpretar, utilizar y reutilizar la información. Los gobiernos pueden establecer las bases mediante la apertura de datos públicos no sensibles, de conformidad con la Directiva ISP, y basando el desarrollo y prestación de servicios online en estándares abiertos. Los gobiernos también deben tomar medidas para poner en marcha los **facilitadores clave** que permitan a las administraciones públicas ofrecer a ciudadanos y empresas servicios electrónicos seguros y sin interrupción: identificación electrónica (e-ID), autenticación única (SSO), documentos electrónicos, fuentes auténticas (registros primarios) y cajas fuertes electrónicas.¹⁰⁷ Sin embargo, los facilitadores clave se han implementado en apenas el 49% de los eventos vitales de la UE en los que se podrían utilizar.¹⁰⁸

Cuanto más avanzado es el desarrollo de la e-Administración, mayor es la reducción de las cargas administrativas para empresas y ciudadanos. Avanzar hacia la **plena interacción** con el usuario, de manera que pueda implicarse directamente con la administración online, proporcionar datos y gestionar su actualización y uso, requiere inevitablemente la interoperabilidad así como los facilitadores clave.

¹⁰⁷ [El Reglamento sobre identificación electrónica y servicios electrónicos de confianza](#) adoptado en 2014 facilitará los servicios y el comercio electrónico transfronterizo.

¹⁰⁸ Ejemplo: El DigiD de los Países Bajos.

MODELO CONCEPTUAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LÍNEA

Servicios compuestos

Una serie de servicios básicos se agrupan para aparecer como un único servicio a los usuarios. Tras bambalinas, las transacciones pueden ser implementadas a través de fronteras, sectores y niveles administrativos, a través de mecanismos adaptados a las necesidades específicas.

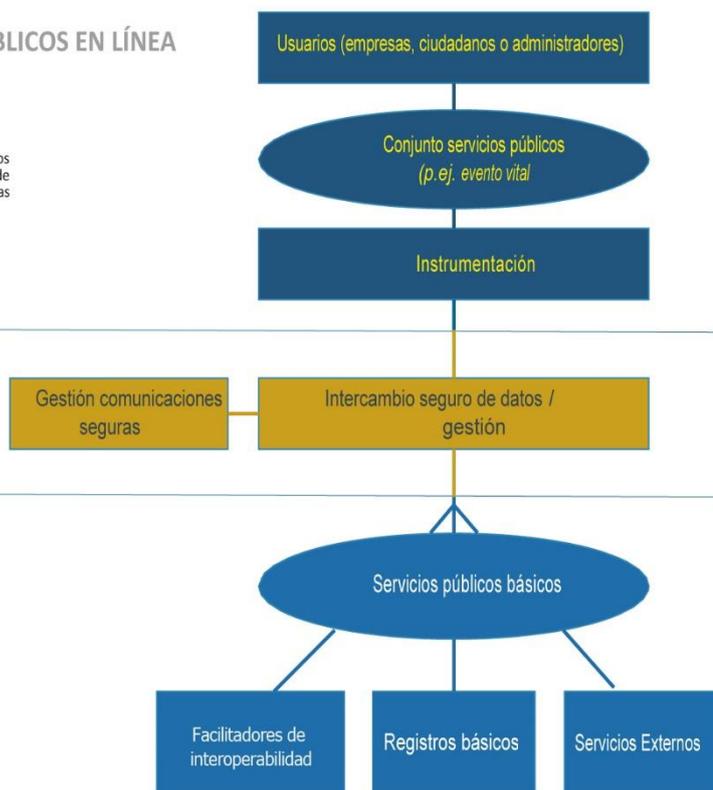
Intercambio seguro de datos

El acceso a todos los servicios públicos básicos pasa a través del intercambio seguro de datos. La información oficial debe ir a través de una capa segura, armonizada y controlada (la seguridad es potencialmente un obstáculo para la interoperabilidad si no se aplican de manera armonizada entre las organizaciones). El intercambio seguro de datos requiere varias funciones de gestión, incluida la gestión del servicio, del registro y acceso.

Servicios públicos individuales

Los servicios públicos europeos en línea se construyen a partir de tres componentes básicos:

- Registros básicos- fuentes fiables de información básica (personales, corporativos, vehículos, licencias, etc.), bajo el control jurídico de las administraciones públicas y sustentado por ellas, pero puestos a disposición para su reutilización con las medidas de seguridad y privacidad adecuadas.
- Facilitadores de interoperabilidad - la prestación de servicios tales como la traducción entre protocolos, formatos e idiomas o actuar como agentes de información
- Servicios externos - por ejemplo, servicios de pago prestados por las instituciones financieras, o servicios de conectividad de los proveedores de telecomunicaciones.



Hay todavía un largo camino por recorrer para crear **servicios públicos transfronterizos**, para que sea más fácil para los ciudadanos y las empresas que quieran desplazarse, trabajar o emprender un negocio en otro país de la UE. Para hacer avanzar las cosas, la Comisión ha apoyado proyectos Piloto a Gran Escala (LSP) para diseñar y probar soluciones prácticas en entornos operativos reales de toda Europa: STORK para la identificación y autenticación electrónica; PEPPOL para la contratación electrónica; SPOCS para el comercio electrónico; epSOS para la sanidad electrónica; e-CODEX para la Justicia electrónica; y e-SENS para extender más las soluciones Piloto a Gran Escala.¹⁰⁹

Los registros básicos, junto con la interoperabilidad, permiten desencadenar los beneficios del trabajo en red, incluyendo la implementación del **principio de registro "sólo una vez"**: los ciudadanos y empresas no tienen que proporcionar la misma información básica (por ejemplo, dirección, número de identidad) a la administración pública en múltiples ocasiones. Una vez que se haya registrado ante una autoridad, no se le solicitará de nuevo. Esto implica que todas las autoridades pertinentes deben cooperar, adoptar medidas para almacenar y compartir estos datos de forma segura y poner en primer término al usuario. Aunque inicialmente el registro "una sola vez" es fácil de entender, es, en cambio, más difícil de llevar a la práctica. La administración pública afronta obstáculos legales, institucionales y tecnológicos, así como consideraciones importantes de protección de datos y privacidad. Por ejemplo, algunos países tienen restricciones legales para el intercambio de datos de los ciudadanos, que pueden ser resueltas pidiendo a los usuarios que autoricen el intercambio de datos.

¹⁰⁹ Tanto los facilitadores clave como la interoperabilidad transfronteriza se impulsarán en 2014-2020 con el apoyo de la UE a las Infraestructuras de Servicios Digitales (DSIs) por medio del mecanismo [Conectar Europa \(CEF\)](#) y [la Agenda Digital para Europa](#).

Factores a tener en cuenta al introducir el "sólo una vez"

- Un marco jurídico sólido es esencial, sobre todo respecto a la privacidad y protección de datos.
- Los ciudadanos y empresas son dueños de sus datos. Tienen que confiar en la administración que los custodia, decidir quién puede acceder a ellos y tomar medidas correctivas si los datos les parecen incorrectos o inseguros.
- La protección de datos significa autenticación (identificación electrónica para validar y verificar la identidad).
- "Sólo una vez" requiere la cooperación de las unidades internas, no un "mercado" interno en el que unas partes de la administración cobran a otras por el intercambio de datos.
- La buena tecnología no es suficiente, el cambio cultural es crítico.

En algunos países, el "sólo una vez" ha superado la fase de *oportunidad* para los ciudadanos, y se ha convertido en un derecho, consagrado en la ley y, por tanto, una obligación para la administración. Aunque gran parte de la UE se encuentra en diferentes etapas de la puesta en marcha del "sólo una vez", el alcance ya está claro por los beneficios intercomunitarios para los ciudadanos y empresas que operan o se mueven a través de las fronteras y que desean que sus datos los acompañen. Aisladamente, el "sólo una vez" puede conllevar un aumento neto del gasto público, ya que los beneficios son, en gran medida, para las empresas y los ciudadanos, mientras que los costes iniciales son asumidos por la administración. Es por esto por lo que normalmente forma parte de un amplio programa de e-Administración.¹¹⁰

4.4.3. Mudar a lo digital por defecto

Lo 'digital por defecto' significa que el e-Servicio es mucho más disponible, accesible y atractivo que sus alternativas, de modo que es esperable que el usuario elija el canal online antes que otras opciones de prestación del servicio (presencial, teléfono, correo), a menos que existan razones de peso para no hacerlo. Además de los beneficios para los usuarios, lo "digital por defecto" normalmente ofrece un ahorro de costes a la administración, en comparación con otros canales de prestación del servicio.

Para estar preparada, la administración pública debe tener arraigado un enfoque a "pensar en digital" y haber alcanzado un alto grado de **madurez en la prestación de servicios online**. Es probable que el suministro de datos 'sólo una vez' tenga que estar ya implantado, aunque eso no es una condición previa. Los servicios públicos han experimentado una transformación, para llegar al punto en el que son más baratos, más rápidos y mejores. Esto generará un enorme aumento de la demanda de servicios digitales que tendrá que ir acompañada de la capacidad de los servidores y del mantenimiento de los sistemas. También pondrá a prueba la calidad de estos canales, su capacidad para satisfacer las necesidades de los usuarios y el apoyo de las unidades internas ante consultas de los clientes. La focalización en el usuario tendrá que acompañarse a la demanda.

La mayoría de los países adoptan un enfoque por etapas, empezando por los servicios electrónicos más avanzados en los que el uso online ya es alto, o por los servicios con el mayor número de usuarios. Es probable que las estrategias de despliegue rápido tengan el mayor impacto, ya que lo "digital por defecto" se hace inevitable por sí mismo. La experiencia de los Estados miembros sugiere que los

¹¹⁰ El conjunto de bases de datos de servicios electrónicos X-Road de Estonia.

factores de éxito incluyen: realizar el estudio de costes y beneficios, conseguir un mandato político, alinearse con la ley, invertir en la planificación prospectiva con un calendario realista, involucrar a todas las entidades afectadas desde el comienzo del proceso, asegurar una coordinación eficaz y, sobre todo, acompañarse de los usuarios, consultar a los ciudadanos y empresas desde el principio, y comunicar los propósitos y los calendarios previstos. El público debe ser socio en el cambio.¹¹¹

El éxito de lo "digital por defecto" descansa en **la voluntad y en la capacidad de acceder a los servicios online**. Una quinta parte (20%) de los europeos nunca había utilizado Internet en el año 2013, proporción que llega a más del 40% en algunos Estados miembros. En una encuesta de usuarios de Internet, la comodidad resultó ser el principal motor para el uso de los servicios públicos en línea: el ahorro de tiempo y la flexibilidad horaria y espacial. Pero más de la mitad de los ciudadanos de la UE encuestados dicen que no pueden o no desean utilizar los servicios públicos online. Un alto porcentaje usa Internet a diario. ¿Qué influye en su comportamiento? ¿Cuáles son los obstáculos que les previenen o disuaden de usar los portales de la Administración electrónica?¹¹² Suponiendo que los servicios públicos estén online y por lo tanto disponibles, las administraciones públicas se enfrentan a cinco principales barreras potenciales en función de las que diseñar soluciones en esta política:

Obstáculos	Preguntas clave
Accesibilidad	¿Tienen acceso a internet los ciudadanos y empresas y, si no, cómo se puede asegurar la cobertura?
Conocimiento	¿Son las empresas y (especialmente) los ciudadanos suficientemente conocedores de los canales online como una opción para acceder a la administración?
Capacidad	¿Hay algunos obstáculos físicos para utilizar los servicios online, tales como la vista, otras discapacidades físicas, la capacidad intelectual, y en tal caso, cómo puede ayudarse a los usuarios potenciales para acceder?
Aptitud	¿Tienen los posibles usuarios la comprensión y la competencia para interactuar con los canales online y, si no, cuál es la mejor forma de ofrecerlos o de subsanar los problemas?
Actitud	¿Son reacios los usuarios a utilizar los servicios online y, si es así, cuáles son las razones?

Las actitudes pueden ser la barrera más rígida, ya sea porque los ciudadanos prefieren el contacto personal, esperan que otros canales sean más fáciles o más rápidos, creen más en las visitas personales o que de todos modos será necesaria la solicitud en papel o no confían en el servicio, porque les preocupa la protección y la seguridad de los datos personales.

¹¹¹ Ejemplo: La Estrategia Digital y el Estándar del Servicio Digital por Defecto", Reino Unido.

¹¹² Una encuesta online de 2012 halló que el 33% de los ciudadanos eran "creyentes" que habían utilizado los servicios públicos online y que continuarían haciéndolo, mientras que un 16% eran "muy posibles" que aún no lo habían hecho pero querían hacerlo. Sin embargo, el 13% eran "desertores" que no tenían intención de utilizar de nuevo los e-Servicios, y el 38% eran "no creyentes" que no los habían utilizado antes y no lo harían en el futuro.

Posibles medidas para mejorar el despegue

- Aumentar con carácter general la transparencia de la administración pública;
- Proporcionar el nivel requerido de seguridad de los datos (identificación electrónica con autenticación segura);
- Reconocer la diversidad de segmentos de clientes entre los ciudadanos (por edad, empleo, educación, capacidad) y las empresas (por antigüedad, tamaño, sector) y personalizar en consecuencia los mensajes promocionales y los servicios reales
- Hacer de la fiabilidad del servicio una preocupación primordial;
- Proporcionar servicios de apoyo al cliente para ayudar al usuario en los problemas de navegación que puedan surgir, tales como las líneas de ayuda, foros de discusión y chat en directo (así como los datos de contacto más convencionales y Preguntas Frecuentes), y tener en cuenta la retroalimentación del usuario.

Algunas administraciones están dando pasos para tranquilizar a los ciudadanos y empresas sobre la seguridad de sus datos y para proporcionar conectividad en banda ancha de alta velocidad, acompañado de formación y aplicaciones. Al menos a corto-medio plazo, habrá una proporción considerable de población que no sea capaz o no esté dispuesta a manejar los servicios online. Para **evitar la exclusión digital**, debe tenerse en cuenta ese porcentaje y tomar medidas para asegurar que haya canales alternativos o servicios de asistencia (por ejemplo, servicios de ayuda telefónica o centros de atención).¹¹³

La interoperabilidad y el aumento de la conectividad también allanan el camino para hacer realidad el potencial del "**abierto por defecto**" para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas. Se *presume* que los datos en poder de la Administración son accesibles para todos - en formatos libres, accesibles y legibles electrónicamente- a menos que haya una razón de peso para su confidencialidad. Este principio puede ir más allá, ofreciendo también servicios online para la reutilización generalizada, "servicios públicos en la nube". En última instancia, esto podría colmar la aspiración de los ciudadanos y las empresas de disponer de soluciones de servicios totalmente personalizados para satisfacer sus necesidades en cada "evento vital", en el momento y lugar de su elección, utilizando una aplicación en línea ofrecida por la administración pública o por un tercero.

4.5. *Comprometerse con niveles de servicio y medir la satisfacción*

En última instancia, la prueba de la buena prestación de un servicio es si ha estado a la altura de las necesidades y expectativas del cliente. Esto nos devuelve al punto de partida, entender lo que quieren los usuarios. Las administraciones cuentan con dos instrumentos posibles para definir y comprobar el rendimiento: la codificación de las expectativas del usuario en forma de cartas de servicios y la medición de la satisfacción del cliente para asegurarse de que se están alcanzando, e idealmente superando, los niveles de rendimiento. Ambas herramientas pueden ser un catalizador para la acción y la innovación.

¹¹³ Ejemplos: La política y oficina de privacidad de Italia; "W!Ladecans. Smart City de Viladecans, España.

4.5.1. Las Cartas de servicios

Una carta de servicios es una declaración unilateral por parte del prestador de un servicio público acerca de los niveles o estándares de sus servicios, dentro del marco de su mandato y de las funciones estipuladas por la legislación. En esencia puede resumirse en 3Cs: niveles orientados al **C**liente, **C**omunicación y **C**ompromiso. La idea raíz es dar a los clientes de los servicios públicos derechos no recogidos en la ley, aunque la "presión" de lo prometido es tal que la organización se esforzará mucho para cumplir los compromisos que ha contraído.

La carta puede contener un nivel comprometido "blando" (por ejemplo, "vamos a tratarlo con amabilidad y respeto"), pero los más importantes son concretos y mensurables (por ejemplo, "será atendido en un máximo de 15 minutos" y no "espere un poco, que enseguida le atenderemos"). Asimismo, los compromisos deben formularse desde la **perspectiva del cliente individual** (por ejemplo, "Vd. puede esperar recibir una respuesta de nosotros en el plazo de dos semanas", en vez de "el 95 por ciento de las cartas se procesarán en el plazo de dos semanas"). También debe referirse a todo el espectro del servicio, lo que puede acercar las Cartas de servicios a los enfoques de 'evento vital' y de 'experiencia del cliente'. La carta de servicios es adecuada para todas las áreas de la organización con contactos con el cliente, aunque también involucra a los empleados de las unidades internas, así como a la dirección.¹¹⁴

La carta compromete a la organización a cumplir los estándares e indica claramente las **consecuencias** si el servicio no está a la altura de los estándares publicados. Además de las soluciones internas, hay opciones como cartas de disculpa y pequeñas compensaciones, lo que hace rendir cuentas a la Administración y, se podría decir, que establece un punto de referencia para evaluar el rendimiento.

4.5.2. Medir y gestionar la satisfacción

En términos de transformación del servicio, la medición y la gestión de la satisfacción es una herramienta estratégica clave. Esto puede proporcionar a las organizaciones una comprensión de los elementos a tener realmente en cuenta (a diferencia de los datos de la percepción general y de los medios, sobre los que tienen poco control) y permitirles hacer un seguimiento del rendimiento y de la evolución del servicio a través del tiempo. Las experiencias de los usuarios de los servicios se pueden explorar de varias maneras:

- Las técnicas de investigación **cualitativa** se pueden utilizar para comprender mejor un servicio a ojos de los clientes, explorando en profundidad sus experiencias y expectativas.
- La investigación **cuantitativa** puede proporcionar medidas numéricas de la satisfacción del cliente y resultados estadísticamente representativos para evaluar el rendimiento del servicio y proporcionar información para guiar la mejora de la calidad del servicio.

¹¹⁴ Ejemplos: Las cartas del usuario en los servicios de salud de los Países Bajos y el Reino Unido.

Es importante pensar con antelación lo que la organización quiere lograr con la medición de la satisfacción para decidir qué herramientas y técnicas de medición aplicar a cada grupo de usuarios:

Cuestiones importantes a la hora de implantar la medición de la satisfacción

- ¿Qué se quiere conocer?
- ¿Por qué se quiere conocer?
- ¿Deben segmentarse los clientes (por ejemplo, por sector, ubicación, regularidad de contacto) y aplicarse diferentes medidas o técnicas a los diferentes grupos?
- ¿Existen valores de partida para comparar el rendimiento y el progreso a través del tiempo?
- ¿Hay puntos de referencia que deberían tratar de alcanzar las medidas (por ejemplo, cartas de servicios)?
- ¿Cuál es la motivación para la medición de la satisfacción (reportar, reformar) y cómo afecta esto a la forma de recoger la información?
- ¿Servirá la medición y la elección de las herramientas para fortalecer las relaciones con sus usuarios?

Las administraciones pueden utilizar varios métodos, tales como las encuestas cara a cara y telefónicas y el cliente misterioso, para afinar o rediseñar los servicios, en función de las respuestas de los usuarios. Esto puede incluir el Índice de Lealtad y Prescripción ('*Net Promoter Score*'), que pone de manifiesto la diferencia entre los ciudadanos y empresas que valoran mucho el servicio público ('promotores'), y los que le dan una puntuación por debajo de los niveles aceptables ('detractores').¹¹⁵

Las organizaciones centradas en el cliente ven la medición de la satisfacción como un medio más que un fin, como parte de un ciclo de mejora continua en la prestación del servicio y como parte de un conjunto de herramientas más amplio para el conocimiento del cliente y para dedicar su tiempo y recursos de manera más eficaz. Esto se aplica igualmente a la utilización de fondos de la UE, dado que el rendimiento del proyecto es vital para el éxito de los Fondos Estructurales y de Inversión. Este tipo de retroalimentación puede ayudar a las autoridades de gestión y a los organismos intermedios a desarrollar mejor la capacidad entre los beneficiarios.¹¹⁶

¹¹⁵ Ejemplos: Calidad del Servicio en la Administración de la Ciudad de Gante, Bélgica; utilización del Índice de Lealtad y Prescripción en los Países Bajos.

¹¹⁶ Ejemplos: Evaluación ciudadana de los servicios e instalaciones locales en Italia; medición de la satisfacción del cliente de los ESF en Lituania.

4.6. Conclusiones, ideas clave y sugerencias para acciones futuras

Los principales mensajes de este tema son:

- Recopilar información sobre las necesidades y expectativas, con el fin de afinar los servicios y los canales de prestación, mediante encuestas, paneles, comentarios, quejas, clientes misteriosos y entidades representativas;
- Interpretar la “inteligencia del cliente” en el contexto de los eventos vitales y de los mapas de itinerario, basándose en los pasos que los ciudadanos y las empresas dan realmente y no en lo que cree la administración que hacen (incluidos los contactos complementarios con servicios no públicos) e identificando los cuellos de botella, los callejones sin salida, los desvíos, las solicitudes de información repetidas, y los eslabones perdidos a lo largo del camino;
- Reconocer la preferencia creciente de los usuarios a estar en línea y no en la línea (cola) y reducir al mínimo sus contactos con las administraciones (idealmente un sólo portal para todas las necesidades), pero también tener en cuenta sus diversas circunstancias y la complejidad variable sus interacciones, por lo que el "sólo una vez" y lo digital serían los escenarios por defecto, aunque el contacto personal y la asistencia directa seguirían ofertados;
- Asegurar una completa y exhaustiva oferta de servicios digitales, para que cada ciudadano y empresa pueda armar un paquete totalmente personalizado y en la nube que se ajuste a sus situaciones individuales, respaldado por servicios de apoyo, si fuera necesario;
- Facilitar que se produzca esta transformación radical en las relaciones entre las autoridades públicas y los usuarios del servicio mediante la reingeniería de las funciones internas y de contacto, asegurando la interoperabilidad entre sistemas y logrando una interfaz de usuario indivisa.
- Comprometerse con estándares de servicio que correspondan a la satisfacción del cliente, según la retroalimentación del usuario.

Este ambicioso programa representa un desafío abrumador para acompañar a su paso y velocidad las expectativas de los ciudadanos y empresas en la era digital. No obstante, la experiencia de los Estados miembros pone de manifiesto que las administraciones públicas están respondiendo a ello cada vez más.

Tema 5. Mejorar el entorno para las empresas

La buena gobernanza genera un clima propicio para el desarrollo empresarial: da confianza a los aspirantes a empresarios para que arriesguen su tiempo y dinero a fin de crear nuevas empresas, forja las condiciones favorables para que las empresas prosperen y dirige recursos a servicios públicos que el mercado no puede proporcionar eficazmente o de ningún modo. Las administraciones públicas tienen el deber de salvaguardar los intereses públicos y de asegurar una competencia leal y vigorosa entre las empresas, pero también deben eliminar los posibles obstáculos a la iniciativa, la inversión y la innovación empresarial. Las economías de éxito tienen fuertes instituciones públicas que regulan cuando es necesario y facilitan siempre que es posible.¹¹⁷

Preguntas clave del tema 5	Vías y herramientas
¿Cómo podemos hacer que el cumplimiento de los trámites burocráticos esenciales sea lo más llevadero posible para todas las empresas?	<ul style="list-style-type: none"> → Programas de simplificación administrativa → Medidas paliativas para reducir las cargas (exenciones, períodos de transición, implementación y cumplimiento simplificado, etc.) → Sensibilización sobre las normas esenciales y aclaración de las mismas. → Certificación de buenos servicios públicos
¿Cómo pueden las administraciones públicas asegurar el acceso fácil, rápido y barato a los servicios públicos para ayudar a las empresas en todas las etapas de su ciclo de vida?	<ul style="list-style-type: none"> → Administración “indivisible” → Puntos de contacto Únicos y Ventanillas únicas (VU) → e-Administración para las empresas (G2B)
¿Qué pueden hacer las administraciones para animar a los aspirantes a empresarios , mediante la reducción de costes, tiempo y trámites para poner en marcha la empresa?	<ul style="list-style-type: none"> → Eliminar los requisitos de capital mínimo → Simplificar el registro mediante la cooperación entre organismos, e-Servicios y eliminar fases en el proceso → Reducir las cargas estadísticas a las nuevas empresas
¿Cómo pueden las administraciones apoyar mejor a las empresas establecidas para operar, crear empleo y expandirse si lo desean?	<ul style="list-style-type: none"> → Suministro unificado de datos corporativos (fiscal y estadístico) → Más fácil empoderamiento de los intermediarios → Declaraciones de Impuestos y cotizaciones sociales menos frecuentes → Presentación y pago electrónico de impuestos de las empresas → Inspecciones fiscales basadas en el riesgo → Informes de empleador más sencillo y online. → Herramientas online interactivas y modelos estándar para cumplir las obligaciones en materia de empleo y de salud y seguridad → Racionalización de las solicitudes de autorizaciones → Simplificación y automatización del registro de la propiedad → Reducción de la incidencia de la morosidad

¹¹⁷ [El Informe de Competitividad Europea 2014 “Ayudar a crecer a las empresas”](#) muestra el impacto de una administración pública eficiente en la competitividad empresarial e identifica las deficiencias de la administración tributaria, la corrupción y los sistemas de justicia ineficaces como lo más perjudicial para el crecimiento empresarial.

[El Cuadro de Indicadores de la Administración Pública](#), parte del [Informe de Competitividad de los Estados Miembros 2014](#), constituye el primer ejercicio para toda la UE de analizar el ajuste de la administración a la finalidad de promover el crecimiento y la competitividad.

¿Qué pueden hacer las autoridades para que el comercio , sobre todo fuera de las fronteras de la UE, sea lo más fluido posible para las empresas?	<ul style="list-style-type: none"> → Reducción de los umbrales de información para el comercio intracomunitario → Simplificación de los procedimientos de importación, exportación y tránsito → Introducción de sistemas de certificación para agilizar el comercio → Inspecciones de mercancías basadas en el riesgo → Inversión en e-Aduanas → Establecimiento de la "ventanilla única" en todos los Estados miembros
Ante la insolvencia y el cierre de empresas, ¿cuál es la mejor manera de proteger los intereses de todas las partes y de crear las condiciones para que surja una empresa nueva o remodelada?	<ul style="list-style-type: none"> → Promover el rescate y reestructuración en la ley concursal → Poner a disposición mediadores para ayudar en las negociaciones y la reorganización de las empresas insolventes (ver el tema 6) → Asegurar una segunda oportunidad para los empresarios honrados que han quebrado → Mejorar la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de insolvencia.

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) merecen una atención especial, debido a la contribución que hacen a la economía y las circunstancias que afrontan. Las PYME constituyen la inmensa mayoría de la comunidad empresarial, generan el grueso del empleo nuevo neto, aseguran un flujo de nuevas ideas en la economía y facilitan el éxito de las grandes empresas tanto como proveedores, prestadores de servicios y subcontratistas, como siendo socios en proyectos conjuntos. Sin embargo por lo general carecen de las economías de escala y de la gestión de activos de las que gozan las grandes empresas.¹¹⁸

5.1. Dar prioridad a las empresas

El futuro éxito económico de la UE se edificará sobre los cimientos de una base empresarial dinámica, que suministre productos y servicios que satisfagan las necesidades del cliente y que sea capaz de competir en los mercados mundiales. El principio de "Pensar primero a pequeña escala" ha movido a los gobiernos hacia menos normativas pero más inteligentes, estableciendo el marco para aligerar la carga administrativa de las empresas. Fundamentalmente, se trata de una cuestión de mentalidad: cambiar las actitudes de manera que cada interacción real y potencial se vea desde el punto de vista de la empresa, teniendo en cuenta las consecuencias de las normas y reglamentos para las PYME en particular. Como las pequeñas empresas carecen de tiempo y recursos para desenvolverse en las burocracias, en comparación con las empresas más grandes, el principio de "Pensar primero a pequeña escala" es intemporal.

5.1.1. Racionalizar y simplificar el "papeleo burocrático"

El exceso de "papeleo" es una distracción para las empresas y un desperdicio de recursos que podrían desplegarse de manera más productiva. En la UE, los gobiernos de todos los niveles están comprometidos en un impulso concertado para racionalizar el marco normativo, especialmente con

¹¹⁸ El Acta Europea de la Pequeña Empresa es una agenda de política integral que, entre otras cosas, persigue anclar la filosofía de "Pensar primero a pequeña escala" en la elaboración de políticas y la reducción de cargas administrativas.

respecto a las PYME. En muchos casos, los Estados miembros han puesto en marcha **programas de simplificación administrativa**, que implican la elaboración de un inventario de las cargas existentes para las empresas, en consulta con las mismas y con expertos del sector y la administración, e identificar un plan de acción para recortar sistemáticamente el papeleo innecesario. Las empresas que operan en los Estados miembros con sistemas descentralizados pueden tener que enfrentarse a entornos normativos muy fragmentados en los planos nacional, regional y local, lo que incrementa la complejidad y los costes de cumplimiento. Algunos Estados miembros están tratando de racionalizar y armonizar este marco normativo, como, por ejemplo, España con la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.¹¹⁹

En algunos casos, las administraciones públicas reducen las cargas como subproducto de un cambio de dirección en la política, ya sea intencionadamente o no. Sin embargo, en la mayoría de los casos, está preconcebido el objetivo subyacente de la política, cuyo reto es asegurar que se minimicen los costes de cumplimiento, sobre todo para las nuevas y pequeñas empresas. A menudo, esto permite aplicar a las microempresas o PYMEs un “tratamiento más suave”, donde esté justificado por la evaluación de impacto. Las administraciones públicas deben adoptar un **enfoque basado en el riesgo**, focalizando las disposiciones legales en los operadores de mayor riesgo, normalmente por sector o tamaño. Sin embargo el uso de criterios relativos al tamaño debe abordarse con cuidado. Si el efecto umbral es demasiado amplio, los beneficios para las empresas pequeñas pueden verse neutralizados por el desincentivo a pasar a una categoría de mayor tamaño, lo que entorpece el crecimiento del negocio.

Apoyándose en la experiencia tanto de la Comisión Europea como de los Estados miembros, las administraciones públicas pueden recurrir a nueve tipos de **medidas paliativas** para aliviar la carga administrativa de las empresas, especialmente de las microempresas (con menos de 10 empleados) o de todas las PYMEs. Estas medidas pueden ser incluidas en el propio texto legal durante su redacción o revisión, o aplicarse en su implementación práctica, dependiendo de la cultura jurídica y administrativa de cada país.

Medidas posibles	Descripción
Legislación a medida	La legislación se redacta de nuevo para dictar disposiciones específicas para las diferentes categorías de tamaño de las empresas.
Exenciones permanentes	La ley especifica que las empresas por debajo de ciertos umbrales de tamaño (por ejemplo, las microempresas o PYME) no tendrían que cumplir obligaciones específicas, siempre y cuando esto no invalide el propósito original de la legislación y no haya peligro de distorsión del mercado. Estas excepciones podrían aplicarse a toda la legislación, o sólo a parte de ella.
Exenciones temporales	Se concede a las empresas períodos de transición durante los que están eximidas de las disposiciones de la ley para darles tiempo a adaptarse (si bien con sujeción a las mismas advertencias que en el caso de las exenciones permanentes). Esta disposición podría quedar limitada a las empresas por debajo de ciertos umbrales de tamaño (microempresas o PYME).

¹¹⁹ Ejemplos: Foro de Empresas para la Mejora de la Reglamentación de Dinamarca; Comité de Simplificación Administrativa de Francia; “Lombardia Semplice” en Italia.

Periodos de transición ampliados	Esta medida es similar a las exenciones temporales, salvo que se aplica a los periodos de transición propuestos para todas las partes afectadas y los extiende aún más en el caso de las empresas por debajo de ciertos umbrales de tamaño, para concederles aún más tiempo para adaptarse.
Normas de mínimos	Las exenciones se aplican por debajo de un umbral determinado, que no está relacionado específicamente con el tamaño de la empresa, sino que trata de favorecer a las microempresas y a algunas PYME (por ejemplo, las normas sobre ayudas estatales, que no se aplican por debajo de 200 000 euros de ayuda en la mayoría casos).
Implementación simplificada	La legislación nueva o revisada hace que su cumplimiento resulte menos oneroso y costoso por aliviar las obligaciones de información sobre algunas o todas las empresas, por ejemplo: reduciendo la frecuencia de presentación de informes al mínimo necesario para satisfacer los objetivos fundamentales de la legislación; alineando la frecuencia de presentación de informes con las partes correspondientes de la legislación, cuando sea posible; requiriendo la presentación de registros menos veces; o introduciendo el uso voluntario/obligatorio de canales online más rápidos y baratos para reducir los costes del intercambio de información; utilizar el muestreo para la recogida de datos, en lugar de exigir a cada empresa que remita sus estadísticas.
Control de cumplimiento simplificado	La legislación nueva o refundida hace menos oneroso y costoso su cumplimiento al reducir la frecuencia de las inspecciones y auditorías y / o simplificar el proceso, mediante la aplicación de técnicas de gestión de riesgos, por ejemplo,
Compensación económica	Con objeto de que las modificaciones normativas no tengan coste para las empresas afectadas, la legislación podría incluir disposiciones para compensar financieramente a ciertas empresas afectadas (por ejemplo, las PYME) en relación con los costes que les haya causado la nueva normativa, siempre que ello sea compatible con la legislación vigente (por ejemplo, la ayuda estatal), mediante la reducción de sus pagos y cargos.
Acuerdos voluntarios	La ley trata de alcanzar su objetivo de política a través de medios voluntarios, ya sea para todas las empresas o sólo las empresas por debajo de cierto umbral de tamaño (micros o PYME).

Muchos Estados miembros también se han beneficiado de las **excepciones de la legislación de la UE** para facilitar los requisitos a sus PYME, para adaptar su legislación en consecuencia y simplificar su aplicación y cumplimiento.

Una vez que se adopta una reglamentación esencial, la administración puede hacer la vida más fácil a las empresas **incrementando el conocimiento de la normativa y proporcionando aclaraciones**, usando un lenguaje comprensible para las empresas y herramientas de comunicación. Las administraciones públicas deben explicitar las consecuencias, especialmente en el caso de textos legales complejos que requieren explicación o experiencia jurídica.

Los gobiernos también pueden estimular a los organismos públicos a mejorar sus servicios a las empresas, **certificando a las administraciones públicas** que alcancen determinados niveles acordados con representantes de las empresas.¹²⁰

¹²⁰ Ejemplo: "El Sello de Buenos Servicios" en los Países Bajos.

5.1.2. Administración orientada a las empresas

La creación de un clima favorable a las empresas, no es sólo una cuestión de reforma de la normativa, sino también de mejora de la receptividad de la administración, lo que tiene que ver con las actitudes y estructuras. Pensar primero a pequeña escala es un ethos para la administración en su conjunto, en todos los niveles, con administraciones públicas que ofrezcan servicios públicos no fragmentados, que mejoran, en lugar de entorpecer, el rendimiento empresarial. La administración debe ser "**indivisible**": las empresas han de esperar el mismo servicio de alta calidad y orientado al cliente, cualquiera que sea la oficina con la que estén tratando.¹²¹

Muchos Estados miembros han tratado de reforzar la experiencia en la oficina de contacto mediante la creación de **ventanillas únicas empresariales** (VUE) para mejorar la interfaz público-privada. Esto incluye los Puntos de Contacto Único conforme a la Directiva de Servicios 2006/123 CE. La prioridad es ofrecer cada vez más servicios Administración-Empresas (G2B) en línea.¹²² Como el uso de Internet está más extendido entre la comunidad empresarial que entre la población en general, el cambio a unos servicios electrónicos mejores, más rápidos y más baratos está beneficiando en particular a las PYMEs.¹²³ Ya se han generalizado en toda Europa portales específicos de comercio electrónico sobre la base de los "eventos vitales" en el ciclo de las empresas. En la situación ideal, sólo habría un "portal único" para acceder a todos los servicios que las empresas requieren.¹²⁴ La racionalización de las oficinas de atención se complementa con reformas en las unidades de tramitación interna para mejorar la profesionalidad y la receptividad a las necesidades de las PYME. Las empresas siempre querrán minimizar su contacto con las administraciones sobre asuntos puramente cotidianos, y por tanto la introducción de datos "**sólo una vez**" es una fórmula exitosa para conseguir unos servicios públicos amigables para las empresas¹²⁵.

5.2. Racionalizar la administración para las empresas

Para las administraciones públicas, la reducción de las cargas a las empresas no es sólo una cuestión del número y la naturaleza de las normas, sino también de cómo se gestiona la interfaz pública-privada en cada etapa del ciclo de vida de las empresas. Siempre serán necesarias algunas interacciones a la hora de crear, gestionar o cerrar una empresa para cumplir con la legislación mercantil y laboral, con las normas tributarias y de seguridad social, con las regulaciones de construcción y medioambientales, etc.¹²⁶ Para las empresas que quieren comerciar e invertir internacionalmente, hay regulaciones aduaneras a tener en cuenta, pero también la perspectiva de tratar con diferentes culturas administrativas. Dentro de la UE existe una enorme variación en el número de pasos, instituciones implicadas, tiempo empleado y coste de estos procesos esenciales. Estas mediciones son seguidas y comparadas regularmente a escala mundial, sobre todo por los informes anuales del Banco Mundial sobre la facilidad para hacer negocios. Los siguientes epígrafes contemplan cada "evento vital" en el ciclo de vida de las empresas y presentan las formas en que los Estados miembros han abordado

¹²¹ Ejemplo: Los Embajadores empresariales en el proyecto "LOTS" del Ayuntamiento de Hultsfred (Suecia).

¹²² Los Puntos de Contacto Único se apoyan en herramientas TIC mediante el proyecto SPOCS y se comparan en el [Cuadro de Indicadores del Mercado Único](#).

¹²³ Ejemplo: El Portal de Servicios para las Empresas de Austria.

¹²⁴ Ejemplo: El Banco Intermediario para Empresas de Bélgica.

¹²⁵ Para la diferencia entre ventanillas únicas y registro de datos "sólo una vez", véase el tema 4.

¹²⁶ Ejemplo: Mejora del entorno empresarial (Letonia).

actuaciones para hacer los procesos más eficientes y eficaces¹²⁷. En la práctica, naturalmente, muchas de esas reformas se planifican e implementan de forma paralela, a menudo como un paquete.

5.2.1. Crear una empresa

Las nuevas empresas crean empleos e inyectan nuevas inversiones, ideas e iniciativas en la economía. También presionan a las empresas ya establecidas para innovar, para mejorar la calidad de los productos y servicios y para incrementar su productividad. La decisión de crear una empresa rara vez se toma a la ligera. Conlleva compromiso financiero, riesgo personal para los propietarios y un futuro incierto.

"Crear una nueva empresa implica múltiples obstáculos inevitables, pero el exceso de burocracia no debe ser uno de ellos", Banco Mundial, Doing Business 2014. Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas.

Potencialmente hay muchos pasos que dar antes de cruzar el umbral de la constitución: como mínimo, registrar la empresa y tratar con las autoridades tributarias. El estudio de *benchmarking* sobre e-Administración 21012 de la Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías (DG CNECT) identificó hasta 23 posibles pasos antes y durante el proceso de registro, que se han agrupado en ocho conjuntos:



Aparte de procedimientos rápidos y baratos, los futuros empresarios necesitan un **ecosistema de apoyo para la creación de empresas**. Los empresarios contemplan la creación de empresas por deseo o por necesidad. De cualquier manera, el punto de partida es la conciencia de crear una empresa como una opción, así como el conocimiento, habilidades y financiación para hacer fructificar el concepto de empresa.¹²⁸

Hay un argumento económico abrumador en favor de la **reforma de los procedimientos de creación de una empresa**: la formación de nuevas empresas está fuertemente correlacionada con aumentos sostenidos de la productividad, el empleo y el crecimiento. La Comisión Europea ha desempeñado un papel activo y mucho se ha progresado en los Estados miembros durante los últimos años. En 2013, el tiempo promedio para abrir una empresa en la UE se había reducido a 4,2 días, el coste medio se había reducido a 315 euros y 20 Estados miembros tenían Ventanillas Únicas operativas. Pero todavía hay mucho camino por recorrer: sólo cinco países cumplen completamente los tres grandes objetivos

¹²⁷ Algunos de los retos que afrontan las empresas ya establecidas también son relevantes para las nuevas, tales como los impuestos, el empleo, las cuestiones de propiedad: el concepto de "evento vital" debe tratarse con flexibilidad.

¹²⁸ Ejemplos: El Centro de Iniciativa Empresarial "BarcelonaActiva" (España); StartUp Grecia.

de la UE. El objetivo de coste es quizás el más difícil de alcanzar, pues requiere que los abogados y notarios ya no sean necesarios en el proceso.¹²⁹ Eslovenia es el único país de la UE donde el coste de la creación de una sociedad limitada es de cero euros.

Una de las reformas más comunes en los últimos años ha sido la de reducir o, en algunos casos eliminar, el **requisito de capital mínimo legal** para constituir una sociedad de responsabilidad limitada. Muchos Estados miembros han realizado recientemente importantes progresos en la simplificación del registro y, por tanto, en el estímulo a la apertura de empresas. Las reformas específicas se refieren a una mejor cooperación interinstitucional y/o la supresión de pasos específicos, así como la aplicación del principio de introducción de datos “sólo una vez” para proporcionar servicios públicos de forma proactiva y automática.¹³⁰ Varios Estados miembros de la UE han adoptado importantes reformas para simplificar y racionalizar los procedimientos de solicitud de **licencia de apertura de empresas**, tales como la sustitución de la aprobación previa por el control a posteriori.¹³¹

5.2.2. *Hacer funcionar y crecer una empresa*

Una vez que la empresa está creada y en funcionamiento, la interacción fluida con el sector público es vital para mantener los costes ocultos de administración de la empresa lo más bajos posible. La interfaz directa de la empresa privada con las autoridades públicas consiste en información, registro, solicitud y pago en ambas direcciones. Esto se puede ver como una **serie discontinua de interacciones**, algunas de las cuales son periódicas (devolución de IVA, presentación de las cuentas auditadas) y otras episódicas. Lo ideal sería que todas las relaciones con la administración pública se gestionaran a través de una oficina o un portal, y que cada interacción ofreciera la mayor comodidad y mínimo coste para la empresa, comportando los menores pasos posibles.

Las empresas están obligadas por ley a **publicar los datos corporativos** por una serie de razones: entre otras, para fines estadísticos, para facilitar un eficaz análisis económico y planificación de las finanzas públicas; para los cálculos de impuestos, como paso previo a las demandas y pagos de impuestos y para la protección de inversores y acreedores. Algunos Estados miembros han unificado con éxito la obligación legal de proporcionar información contable, fiscal y estadística a diferentes organismos públicos, de modo que sea de una sola vez, electrónica, barata y rápida.¹³²

Independientemente del sistema, estructura y tipos impositivos, el propósito de la administración pública debe ser facilitar el pago de los impuestos empresariales, ya sea de forma directa o indirecta, a un coste y un tiempo mínimo.¹³³ Una de las reformas más simples es reducir la frecuencia con la que las empresas tienen que cumplimentar y pagar impuestos y contribuciones (por ejemplo, pasar de mensual a trimestral), aunque esto pueda crear una pérdida de financiación para las operaciones de

¹²⁹ En el Consejo de Competitividad de mayo de 2011, los Estados Miembros se comprometieron con un objetivo de tres días y un coste de 100 euros para la puesta en marcha de una sociedad limitada privada, ambos alcanzables. Asimismo hizo un llamamiento a los Estados Miembros para reducir el tiempo de obtención de las licencias para empresas a un máximo de 90 días.

¹³⁰ Ejemplos: Introducción de un formulario más sencillo para la constitución de empresas nuevas en Grecia; “Empresa en una hora” de Portugal.

¹³¹ Ejemplo: La iniciativa Licencia Cero en Portugal.

¹³² Ejemplo: Información corporativa simplificada en Portugal.

¹³³ El estudio de 2007 del Grupo Experto de la Comisión identificó buenas prácticas para simplificar y racionalizar los procedimientos de declaración de impuestos de las PYME.

la administración que debe ser suplida por otras fuentes. Una reforma más radical es cambiar a sistemas electrónicos para cumplimentar y pagar impuestos, lo que acelera el proceso cualquiera que sea su frecuencia. El sistema también debe ser lo suficientemente flexible como para asegurar que se pueden corregir los errores y para reembolsar cualquier exceso de pago. Donde los sistemas de administración electrónica son suficientemente avanzados como para aplicar el principio de "sólo una vez" para la entrada de datos, también abren el abanico para las declaraciones de impuestos precumplimentadas.¹³⁴

Las administraciones se reservan el derecho de inspeccionar físicamente los registros y sistemas de los contribuyentes societarios. Al igual que en otros campos de aplicación de la reglamentación, los funcionarios tienen la opción de aplicar las técnicas de evaluación de riesgos a la inspección tributaria.¹³⁵

La mayoría de las empresas europeas son empresarios individuales que no **emplean personal**. En algunos casos, esta fórmula responde al modelo de empresario o de empresa sectorial (por cuenta propia), pero en otros se trata de una elección consciente, porque la carga adicional de tratar con la burocracia (retención de impuestos y contribuciones sociales, obligaciones de salud y seguridad, los requisitos de información y de consulta) son considerados por el empresario de mayor peso que los beneficios de expandirse. Es esencial un marco claro de los derechos en el centro de trabajo. La cuestión clave es cómo se aplican y se hacen cumplir las normas laborales.¹³⁶

No toda empresa tiene que **solicitar permisos** para llevar a cabo sus actividades del negocio, pero puede ser un proceso desalentador y requerir mucho tiempo para aquellas que lo hacen. Por ejemplo, los controles en la construcción son necesarios para salvaguardar la seguridad pública y fortalecer los derechos de propiedad, pero el exceso de burocracia y los retrasos en los permisos de construcción pueden fomentar la actividad ilegítima y no ética. Hay disponibles varias opciones de reforma, comprendiendo:

Reformas posibles para la obtención de permisos de construcción (licencias de obras)

- Asegurar que las normas de construcción son coherentes y comprensibles;
- Orientar el sistema a los efectos (Requisitos de rendimiento) en lugar de a las entradas (inputs)
- Racionalizar el número de organismos que intervienen en la aprobación e inspección, incluso mediante un enfoque de ventanilla única;
- Utilizar sistemas basados en el riesgo, ya que las estructuras más simples y de menor riesgo requieren un menor número de inspecciones que estructuras más complejas o de alto riesgo (por ejemplo, hoteles);
- Cambiar a la aprobación tácita para estructuras de bajo riesgo, requiriendo sólo la notificación de que ha comenzado la construcción, en lugar de solicitar la previa aprobación expresa.
- Reducir los pasos para obtener las aprobaciones, mediante la eliminación de requisitos o la integración de procedimientos, que se tramiten en paralelo;
- Establecer límites temporales para la toma de decisiones por parte de la administración, y aplicar el principio de la estimación presunta.

¹³⁴ Ejemplo: Servicios online para el impuesto sobre la renta en Malta.

¹³⁵ Ejemplo: Inspecciones "Juego Limpio" en el primer año de una empresa, Austria.

¹³⁶ Palkka.fi de Finlandia ayuda a las PYME y a los hogares a cumplimentar electrónicamente e interactivamente todas sus obligaciones como empleadores.

Otra área especializada es la aprobación de los permisos ambientales, así como el seguimiento de su observancia y las inspecciones obligatorias. Dependiendo del marco legal y de los contextos medioambientales específicos, esto puede entrañar una compleja y confusa red de organismos en los niveles nacionales y locales. Del mismo modo, debe ser factible simplificar y agilizar los regímenes de licencias para la industria manufacturera, acortando el procedimiento, reduciendo el coste, sustituyendo los controles *ex ante* por los controles *ex post* y habilitando online el proceso de solicitud.¹³⁷

Para las empresas nuevas o ya establecidas que compran terrenos o edificios, la facilidad de **registrar la propiedad** es importante para asegurar que a este activo puede dársele un uso productivo lo más rápido posible y utilizarse como garantía para el futuro acceso al crédito. El registro rápido requiere una administración pública eficaz alineada con un sistema judicial eficiente y de alta calidad, reduciendo los pasos y los plazos de cada procedimiento. Al igual que en las solicitudes de permisos, hay razones para establecer límites legales sobre los tiempos de resolución. Hay margen para usar las ventanillas únicas como “oficina de contacto” común y para racionalizar los procesos internos eliminando requerimientos de documentos y fases aprobatorias, fusionando pasos, digitalizando y armonizando registros y permitiendo la presentación y transferencia de documentos online. El procesamiento electrónico también refuerza la seguridad de los títulos de propiedad, ya que facilita mucho la detección de errores y de títulos duplicados. Conseguir el cambio generalizado puede llevar varios años de ajustes progresivos.¹³⁸

La agenda de la UE presta gran atención a la **morosidad en los pagos**.¹³⁹ Los retrasos en el pago crean problemas de liquidez que obstaculizan la inversión para la expansión y que, más fundamentalmente, ponen en peligro la existencia de la propia empresa, especialmente de las PYME. Las autoridades públicas no pueden tener ninguna excusa para demorar los pagos, salvo por una deficiente planificación y ejecución presupuestaria, sobre todo en lo que respecta a la contratación pública. Sin embargo, es un problema frecuente. En paralelo a la campaña de información de la UE contra la morosidad, algunos Estados miembros han habilitado sitios web nacionales sobre la morosidad para dar más protagonismo a las obligaciones y derechos (intereses y compensación). Varios países han adoptado medidas específicas para acelerar el pago de los atrasos, tales como asignar fondos adicionales a las entidades deudoras en los niveles central, regional y local.¹⁴⁰

5.2.3. Comercio transnacional

Facilitar el comercio eficiente en los puntos fronterizos es un factor crítico para el buen rendimiento de las empresas en los mercados internacionales. Las empresas que operan dentro de la Unión Aduanera de la UE se benefician de un mercado interior de casi 500 millones de personas y afrontan muy pocas exigencias administrativas adicionales en comparación con las que comercian en los

¹³⁷ Ejemplos: Medio Ambiente EDM, una solución de e-Administración en la nube; Licencias de actividades manufactureras en Grecia.

¹³⁸ Ejemplo: Registro digital y automático en Dinamarca.

¹³⁹ La Directiva 2011/7/EU contra la morosidad establece un límite de 30 días para todos los pagos por las autoridades públicas de bienes y servicios contratados o de 60 días en circunstancias muy excepcionales.

¹⁴⁰ Alrededor del 50% de las empresas tiene perspectivas de crecimiento reducido a causa de la morosidad. El sector público sigue siendo el pagador más lento, con una duración media de 58 días. ([European Payment Index 2014](#))

mercados nacionales. La principal excepción es la recopilación de las estadísticas del comercio intracomunitario, que debe simplificarse siempre que sea posible.¹⁴¹

Mirando más allá de las fronteras de la UE, el 80% del comercio mundial se produce dentro de cadenas de valor mundiales coordinadas por empresas transnacionales (ETN), según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. El papeleo excesivo y los procedimientos de despacho demasiado complejos que aumentan los costes no son sólo un inconveniente, sino también un obstáculo para la inversión, ya que las empresas transnacionales optarán por localizar sus operaciones y adquirir sus suministros en otros lugares para asegurarse de seguir siendo competitivos. Algunos Estados miembros han tratado de **acelerar y simplificar** el comercio transfronterizo mediante la racionalización de los procedimientos y la reducción del número de documentos exigidos para la importación-exportación y el tránsito o invirtiendo en las infraestructuras físicas y tecnológicas de los puntos fronterizos. Estas reformas no sólo reducen los tiempos de preparación y espera de los operadores, sino que también reducen las posibilidades de comportamientos no éticos.

Los responsables de la política deben ponderar la mejor manera de asegurar la fluidez del comercio transfronterizo sin sacrificar otros intereses de las políticas, tales como enfrentarse a la criminalidad organizada, a la inmigración ilegal, al contrabando y a la trata de personas, a la protección de la seguridad nacional y a la prevención de la propagación de enfermedades humanas, animales y vegetales. La respuesta consiste en la gestión integrada de fronteras con una fuerte cooperación interadministrativa entre la policía de fronteras, el control de visados, la administración aduanera y las inspecciones sanitaria, fitosanitaria y veterinaria. La **inspección de mercancías** también puede racionalizarse aplicando técnicas de gestión de riesgos para facilitar un uso más eficiente de los recursos aduaneros al concentrarse en los movimientos de mercancías de "alto riesgo" y al hacer el despacho aduanero más predecible.¹⁴²

La solución para facilitar la colaboración interadministrativa es la **e-Aduana**, que está muy avanzada en muchos Estados miembros.¹⁴³ Los desarrollos que se están llevando a cabo en el marco del Plan Estratégico Plurianual (MASP) ofrecen muchas ventajas a los comerciantes a escala paneuropea, incluido el acceso al Portal de Información Aduanera de la UE, la oportunidad de utilizar procedimientos simplificados en el marco del sistema de Operador Económico Autorizado (OEA), la posibilidad de beneficiarse de tasas arancelarias preferenciales como Exportadores Registrados y la disponibilidad de una ventanilla única online para los procedimientos aduaneros a través de los Puntos Únicos de Acceso Electrónico (PUAE).¹⁴⁴ Estos beneficios en el servicio de contacto están apoyados por los desarrollos tras bambalinas que refuerzan las funciones internas, incluyendo el Marco de Gestión de Riesgos y el Sistema Arancelario Integrado. No obstante, los beneficios completos de esta Ventanilla Única sólo se harán sentir cuando los operadores en toda la UE *también* puedan gozar del mecanismo de presentar "sólo una vez" *toda* la documentación reglamentaria que después se transfiere sin solución de continuidad a *todos* los organismos competentes a través de la **Ventanilla**

¹⁴¹ Ejemplo: Elevación de los umbrales para la información obligatoria en Alemania.

¹⁴² Ejemplo: Sistema de control del comercio basado en riesgos, Turquía.

¹⁴³ Ejemplo: Aduana e Impuestos Especiales sin papeles en Luxemburgo.

¹⁴⁴ El Plan Estratégico Plurianual (MASP) determina las vías para que la Comisión y los Estados Miembros establezcan sistemas aduaneros electrónicos seguros, integrados, interoperables y accesibles para el intercambio de datos.

Única, la cual no estará a pleno rendimiento hasta que cada ventanilla única *nacional* esté operativa e interconectada¹⁴⁵.

Al igual que el comercio de mercancías, los **flujos transfronterizos de datos online** son cada vez más vitales para las operaciones mercantiles. Como demuestra el estudio de 2014 de la Cámara de Comercio de Suecia "*Sin transferencia, no hay comercio*", las administraciones públicas están empezando a ser conscientes de los problemas potenciales del almacenamiento local y de la "localización forzosa", así como de los asuntos relacionados con la privacidad y la protección de datos.

5.2.4. Ocuparse de la insolvencia y de la segunda oportunidad para los empresarios honrados

Continuamente hay empresas que abandonan el negocio, debido a mejores competidores, crisis económicas, contracción de los mercados, productos obsoletos, expansión demasiado rápida por parte del empresario, problemas de acceso a la financiación o muchos otros factores. Este es especialmente el caso de las nuevas y jóvenes empresas: alrededor de la mitad de las empresas sobrevive menos de cinco años.

El detonante del colapso de una empresa consiste casi siempre en que no puede satisfacer sus deudas: esto es, es insolvente en términos de flujo de caja. Algunos empresarios prevén la situación antes de que surja y tratan de gestionar el declive del negocio antes de la quiebra. Otros se enfrentan a dificultades financieras más inmediatas y tienen que negociar con sus acreedores, ya sea voluntariamente o como consecuencia de acciones legales. Todos los países tienen **leyes e instituciones** para manejar la insolvencia, que normalmente presentan una gama de opciones para la acción tanto de los acreedores como de los deudores. Todos los sistemas tratan de salvaguardar a los acreedores de alguna forma, pues de lo contrario a las empresas les resultaría más difícil y más costoso acceder a la financiación, los suministros y los servicios.¹⁴⁶

Normalmente interesa a todas las partes que las empresas sigan en funcionamiento si el negocio se puede hacer viable de nuevo. Esto fija la responsabilidad en **hacer algo**, no en **liquidar**. Este enfoque de los procedimientos de insolvencia da prioridad a la reestructuración de empresas en dificultades financieras y a la restauración de su salud financiera. Algunos Estados miembros han introducido disposiciones en sus procedimientos de insolvencia para incentivar el rescate de las empresas y su reorganización. Otros han ido un paso más allá adoptando una posición preventiva: es mejor intervenir temprano, cuando la empresa ve que se enfrenta a dificultades y ayudarla a volver a la viabilidad.¹⁴⁷ Al mismo tiempo, los responsables de las políticas deben reconocer que no todas las empresas pueden ser salvadas, por lo que debe haber un mecanismo para permitir su **cierre ordenado**. Y este proceso debe ser lo más eficiente, transparente y comprensible para todas las partes. Teniendo en cuenta los costes, el tiempo y la tensión que conlleva un litigio, es preferible buscar soluciones extrajudiciales,

¹⁴⁵ Téngase en cuenta que "ventanilla única" no es lo mismo que "sólo una vez" (véase el apartado 4.4.2). La VU es un mecanismo para acceder a múltiples servicios, pero no significa necesariamente que la información sobre el usuario se comparta entre unidades administrativas y que nunca se pedirá de nuevo. Aunque que algunas VU también ofrecen el registro de datos "sólo una vez", no es ésta una característica definitoria de una VU.

¹⁴⁶ Una cuarta parte de las insolvencias de la UE son transnacionales (los activos o pasivos de un deudor están localizados en más de un país o el deudor está sometido a la jurisdicción de órganos de dos o más estados), y ésta es la razón de ser del Reglamento del Consejo sobre Procedimientos de Insolvencia.

¹⁴⁷ En 2014 la Dirección General de Justicia publicó una [descripción general](#) de las actuaciones abordadas en los Estados Miembros para el rescate de compañías y empresarios individuales en dificultades financieras.

siempre que sea posible. Algunos Estados miembros han introducido reformas en los últimos años para agilizar los procesos de insolvencia, evitar la pérdida de tiempo en reclamaciones y contrarreclamaciones de acreedores y deudores y liberar los activos de la empresa para un uso más productivo.¹⁴⁸

Las leyes deben incentivar las buenas prácticas empresariales y desalentar la falta de honradez y la imprudencia. Pero los responsables de esta política también deberían garantizar procedimientos de insolvencia justos y que no desalienten la iniciativa empresarial. Además de los potenciales costes personales, hay un estigma social respecto a la bancarrota. En caso de cierre, debe haber un período de tiempo proporcionado, no sancionador, para **librar a los ex propietarios honrados de la bancarrota** y permitirles poner en marcha otros negocios de nuevo. La Comisión propone un plazo máximo de tres años.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Ejemplos: Reforzamiento de la reorganización del marco de insolvencia en la República Checa e Italia; Sistema de Alerta Temprana de Dinamarca; Mejora del procedimiento de insolvencia en Letonia.

¹⁴⁹ Según una [encuesta de 2012](#), el 43% de la muestra afirmó que el riesgo de bancarrota le disuadía de abrir un negocio, y el 82% pensaba que debería darse una segunda oportunidad a los empresarios honrados.

5.3. Conclusiones, ideas clave y sugerencias para acciones futuras

Los principales mensajes de este tema (dentro del contexto conjunto de los temas 1, 2, 4 y 6) son:

- Reconocer el lugar que le corresponde a la normativa entre los instrumentos de política para influir en el comportamiento de las empresas (sobre la competencia; prevención de la contaminación; estándares; protección de los inversores, innovadores, contratistas y acreedores), pero tener también en cuenta los costes de su cumplimiento; no crear o suprimir normas sin haber pensado en las consecuencias;
- Realizar evaluaciones de impacto (incluyendo pruebas de competitividad y los test de PYME del tema 1) del flujo normativo, así como pruebas de adecuación del inventario normativo para mitigar el riesgo de normas excesivas para las empresas;
- Dado que las administraciones se enfrentan a elecciones sobre la ejecución y el cumplimiento de las normas, deben comprometerse con la excelencia en la prestación del servicio, simplificar la implementación lo más posible y escoger los canales de prestación adecuados a la forma en que operan las empresas para reducir al mínimo sus cargas;
- Adoptar una perspectiva pro-empresarial, empática con la causa de la empresa, aunque manteniendo la objetividad y la imparcialidad;
- Hacer que los servicios a las empresas estén disponibles a través de las ventanillas únicas, incluyendo el fortalecimiento de la red de Puntos de Contacto Único (VUs) y avanzar con los e-Servicios para los "eventos vitales", dado que la gran mayoría de las empresas tiene acceso a Internet y que sus interacciones son menos diversos por su propia naturaleza que las de los ciudadanos.

Al igual que los ciudadanos, cada empresa es única. Un entorno propicio adapta los servicios a las circunstancias de la empresa, en lugar de a la conveniencia de la administración.

Tema 6. Fortalecer la calidad de los sistemas judiciales

La independencia del poder judicial respecto del legislativo (parlamento) y del ejecutivo (gobierno) es un principio sacrosanto en toda la Unión Europea. Pero las administraciones judiciales son también una parte integrante del Estado y proporcionan un servicio público esencial. El acceso a un sistema de justicia eficaz es un **derecho fundamental de los ciudadanos**, consagrado en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La confianza en la justicia sustenta la confianza empresarial, la creación de empleo y el **crecimiento económico**. El sometimiento al imperio de la ley crea el clima adecuado para las empresas, la inversión y la innovación, asegura una competencia leal y reduce los costes de transacción y de endeudamiento, al permitir a los empresarios proteger sus derechos, resolver sus contratos y recuperar sus deudas. Cada estado miembro de la UE tiene su propia tradición legal y su propio sistema de justicia para administrar el derecho civil, penal y administrativo. Al mismo tiempo, el entendimiento y la confianza mutua en cada una de las otras administraciones judiciales es la base del funcionamiento del mercado interior. Proporciona seguridad a las empresas para establecerse, dar empleo y comerciar, y al público para desplazarse, trabajar y comprar a través de las fronteras.¹⁵⁰

El plazo de las resoluciones es esencial para todas las partes, que demandan eficiencia ("justicia retardada es justicia denegada"), si bien demasiado énfasis en la velocidad del proceso puede dar lugar a errores judiciales ("justicia apresurada no es justicia"). Un **sistema de justicia eficaz** gestiona la integración de tres aspectos esenciales: la calidad, la independencia y la eficiencia con que opera.¹⁵¹

Preguntas clave del tema 6	Vías y herramientas para reforzar las capacidades
¿Cómo se puede evaluar el rendimiento del sistema judicial y mejorar su calidad y eficiencia, aprovechando los conocimientos de dentro y fuera de la administración de justicia para satisfacer las expectativas de los ciudadanos y otros usuarios?	<ul style="list-style-type: none"> → Dar seguimiento e informar del rendimiento → Evaluación del Rendimiento → Grupos de Calidad → Encuestas de satisfacción y otras técnicas de consulta → Sistemas de Gestión de la Calidad
¿Cómo están maximizando las administraciones judiciales el acceso a la justicia en los órdenes civil y mercantil, incluida la jurisprudencia europea?	<ul style="list-style-type: none"> → Información para usuarios de los órganos judiciales → Relaciones con los medios de comunicación → Jueces decanos y bases de datos de jurisprudencia → Resolución extrajudicial de conflictos (arbitraje y mediación)
¿Cómo se están modernizando los sistemas de justicia, para que el proceso judicial sea mejor, más rápido y más coste-efectivo, especialmente a través del espacio judicial europeo?	<ul style="list-style-type: none"> → Rediseño de procesos → e-Justicia → e-CODEX → e-SENS (Servicios electrónicos europeos simples e interconectados)
¿Cómo pueden los jueces, fiscales, funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y otros	<ul style="list-style-type: none"> → Análisis de necesidades de formación → Currícula y planes de formación

¹⁵⁰ Véase la [Agenda de Justicia de la UE para Europa 2020](#) y el [Programa de Justicia de la Comisión para 2014-2020](#).

¹⁵¹ Véase el [Cuadro de Indicadores de la Justicia](#) de la UE.

profesionales del derecho mantenerse al día con las últimas novedades legislativas y con los cambios en el entorno operativo mediante la capacitación y el desarrollo profesional continuo?	<ul style="list-style-type: none"> → Metodologías de formación → Herramientas formativas para aplicar el Derecho de la UE → Evaluación de la formación
--	---

6.1. *Evaluar e incrementar el rendimiento*

Antes de poder reforzar la calidad de cualquier sistema, es necesario comprender su rendimiento, sus fortalezas, puntos críticos y obstáculos. Para tratar de elevar los niveles, el punto de partida es determinar la situación actual y los factores que dan lugar a ella, para incorporar esta información a la planificación prospectiva y hacer seguimiento de los cambios a lo largo del tiempo.

Todos los Estados miembros están actualmente comprometidos en alguna forma de medición y seguimiento del rendimiento, usando indicadores, y cada vez más mediante las TIC, para recopilar y analizar información sobre la eficacia del sistema de justicia. Esta evaluación está yendo cada vez más de lo cuantitativo a lo cualitativo, basada en el diálogo interno y externo con los usuarios de los órganos judiciales para responder a estas preguntas:

Elevar los niveles
<ul style="list-style-type: none"> → ¿Está el sistema judicial respondiendo a las expectativas, logrando eficiencia y ofreciendo resultados de calidad? → Si no es así, ¿qué necesita ser cambiado?

Los datos brutos son importantes, pero necesitan interpretación. Esto ha llevado a los poderes judiciales a emplear técnicas como el establecimiento de grupos de calidad dentro del sistema (jueces, fiscales y funcionarios al servicio de la Administración de Justicia), a consultar a los ciudadanos y a otros usuarios de los órganos judiciales (abogados, notarios, peritos, etc.) y a introducir sistemas de gestión de calidad de los sectores público y privado, que hacen hincapié en un proceso continuo de retroalimentación, reflexión y mejora.

6.1.1. *Seguimiento y evaluación*

Los Estados miembros están utilizando cada vez más los datos de rendimiento para evaluar y mejorar la eficiencia de sus sistemas de justicia. El seguimiento regular de la actividad diaria de los órganos judiciales es común en todos los Estados miembros de la UE, de acuerdo con el Informe 2014 de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ)¹⁵² sobre "Los sistemas judiciales europeos: la eficiencia y la calidad de la justicia". Para la gran mayoría, estos datos y otra información se utilizan específicamente con fines de gestión, mediante la identificación de indicadores de rendimiento para evaluar el funcionamiento apropiado de sus órganos judiciales, comprendiendo algunos o todos de los siguientes:

- Número de casos entrantes
- Duración de los procedimientos

¹⁵² La [CEPEJ](#) es una fuente experta autorizada en materia de indicadores del rendimiento judicial.

- Número de casos resueltos
- Casos pendientes y retrasos
- Productividad de los jueces y del personal de los órganos judiciales

La eficiencia del sistema judicial puede ser evaluada mediante el cálculo de dos índices compuestos a partir del número de casos entrantes, resueltos y no resueltos, es decir, las tasas de finalización y los tiempos para dictar sentencia.

La gestión del rendimiento en tiempo real descansa en el acceso fácil a información fiable. Las TIC están revolucionando la recogida, tratamiento y difusión de datos. En lugar de los viejos sistemas en soporte papel, cumplimentados a mano y enviados a un punto central para la introducción manual en una base de datos, las TIC permiten a cada juzgado o tribunal presentar su información directa y automáticamente, sujeta a control estadístico de calidad. El procesamiento de datos puede resultar muy dinámico y flexible online, extrayéndolos y tratándolos para entregar informes analíticos a demanda.¹⁵³

La frase clave del estudio de caso de Eslovenia es "de la información estadística a la gestión estratégica". El valor de los indicadores de rendimiento deriva de su **interpretación**. Los indicadores de rendimiento se pueden utilizar para comparaciones sintéticas (transversales) o para un seguimiento a lo largo del tiempo para examinar las tendencias y los efectos de los cambios (series temporales). En todo caso, las comparaciones deben hacerse con cuidado y tratadas con precaución. Las mediciones generales necesitan ser evaluadas para dotarlas de sentido ya que no tienen en cuenta la variedad y complejidad de los casos individuales, los instrumentos jurídicos disponibles (incluyendo procedimientos simplificados) o factores contextuales más amplios como el aumento de la criminalidad o la tendencia a litigar, la introducción de nuevas leyes, etc.

El funcionamiento del sistema judicial, por descontado, va más allá de la eficiencia. La justicia no es sólo cuestión de juicios en tiempo oportuno, sino también sólidos, bien razonados, correctos y justos. Para revisar y reflexionar sobre el rendimiento se pueden utilizar criterios de calidad que incorporen *todos* los aspectos del proceso judicial, constituyendo **grupos de calidad** (jueces, fiscales y personal administrativo) en un proceso de evaluación y mejora.¹⁵⁴

Ejemplos de puntos de referencia de calidad

Aspecto	Criterios de calidad
El proceso	<ul style="list-style-type: none"> → Los procedimientos se muestran abiertos y transparentes de cara a las partes. → El juez ha actuado de forma independiente e imparcial. → Los procedimientos se han organizado de una manera conveniente. → Se han tomado medidas activas para alentar a las partes a llegar a un acuerdo. → El proceso ha sido gestionado con eficacia y de forma activa (procesal y sustantivamente). → Las actuaciones se han acordado y llevado a cabo de manera que se ocasione un mínimo de gastos a las partes y otros involucrados en el procedimiento. → Las actuaciones se han organizado de manera flexible; → Los procedimientos son tan abiertos al público como sea posible. → Las actuaciones han sido interactivas.
La resolución	→ La resolución es justa y ajustada a Derecho

¹⁵³ Ejemplo: el Centro de Datos Judiciales y el Proyecto Panel de Información del Presidente, Eslovenia.

¹⁵⁴ Ejemplo: el "Proyecto Calidad" en los órganos judiciales de Rovaniemi, Finlandia.

	<ul style="list-style-type: none"> → Las motivaciones de las resoluciones deben convencer a las partes, a los profesionales y expertos juristas de la justicia y legalidad de la resolución → Las motivaciones son transparentes. → Las motivaciones son detalladas y sistemáticas. → Las motivaciones de la resolución son comprensibles. → La resolución debe tener una estructura clara y ser lingüística y tipográficamente correcta. → La resolución oral debe ser pronunciada de forma que pueda ser y sea entendida.
Trato de las partes y del público	<ul style="list-style-type: none"> → Los participantes en el procedimiento y el público deben ser tratados en todo momento con respeto a su dignidad humana. → Se proporciona el asesoramiento apropiado a los participantes en el procedimiento, sin dejar de mantener la imparcialidad y la equidad del juzgado. → La asistencia y otros servicios a quienes acceden al juzgado comienza tan pronto como llegan a su sede; → Los participantes en el procedimiento reciben toda la información necesaria sobre los procedimientos. → Se facilitan las comunicaciones y relaciones públicas del juzgado, cuando es necesario. → Las instalaciones del juzgado se adaptan a las necesidades particulares de los distintos grupos de clientes.
Rapidez de los procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> → Los casos deben ser resueltos dentro de los tiempos óptimos de tramitación establecidos para la organización del trabajo judicial. → Al establecer el calendario del caso se han tenido en cuenta desde el principio su importancia para las partes y la duración de las actuaciones. → Las partes consideran que los procedimientos han sido rápidos y que se cumplen los plazos establecidos o acordados.
Competencia y destrezas profesionales del juez	<ul style="list-style-type: none"> → Los jueces se cuidan del mantenimiento de sus habilidades y competencias. → Los jueces asisten sesiones de formación continua. → La participación de los jueces en la formación está sujeta al acuerdo en las negociaciones anuales de desarrollo personal. → El tribunal tiene jueces especializados. → Las partes y los abogados deben sacar la impresión de que el juez ha preparado el caso cuidadosamente y lo entiende bien. → Los jueces participan regular y activamente en reuniones de jueces, en conferencias de mejora de la calidad y también en otras actividades de los grupos de trabajo de calidad.
Organización y gestión del reparto de casos	<ul style="list-style-type: none"> → La organización y gestión del reparto de casos se hace con cuidado de la profesionalidad y en apoyo del desempeño de las obligaciones judiciales del tribunal → La asignación de nuevos casos a los jueces es metódica y realizada de una manera creíble. → La competencia especializada de los jueces también se utiliza en el tratamiento de los casos. → El reparto se ha organizado de modo que sea posible de facto el uso de refuerzos judiciales. → Todos los años se celebran conversaciones de desarrollo personal con cada juez. → El órgano judicial debe tener un sistema metódico para el seguimiento activo del progreso del caso y para tomar medidas para acelerar los casos atrasados. → Se garantiza la seguridad de los participantes en los procedimientos y del personal de los órganos judiciales. → La responsabilidad por la gestión del órgano judicial no supondrá sobrecarga de trabajo para los jueces y demás personal.

Nota: Esta lista es un índice de Finland's Rovaniemi y no es exhaustiva.

6.1.2. Consultar a los usuarios de los órganos judiciales

Como servicio público, la administración de justicia es en última instancia **responsable ante la ciudadanía**. En palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), "*la confianza pública en el sistema judicial... es claramente uno de los componentes esenciales de un Estado basado en el imperio de la ley*". Una vez que el público pierde la fe en el sistema judicial, debido a la toma de decisiones inconsistente o a la corrupción percibida (especialmente sistémica), es difícil reconstruir esa confianza. Cada vez más, las administraciones de justicia europeas reconocen el valor del diálogo para mantener un consenso en que se imparte justicia y así se percibe. Si se materializan las preocupaciones legítimas, pueden tomarse a tiempo medidas correctivas. Esto requiere que los órganos judiciales miren al exterior y vean la impartición de justicia como un servicio al público, lo que plantea tres preguntas:

- ¿Qué esperan los usuarios del sistema judicial?
- ¿Qué estándares de prestación del servicio deberían establecer los órganos judiciales?
- ¿Se ajusta el servicio a esas expectativas y estándares?

En toda la UE y fuera de ella, las **encuestas de satisfacción** son cada vez más comunes, no referidas al resultado de los juicios, por supuesto, sino al sistema y al proceso (antes, durante y después). Estas encuestas pueden cubrir una amplia gama de usuarios de los órganos judiciales, directa o indirectamente involucrados en los procedimientos judiciales a menudo según una tipología concreta: jueces, personal al servicio de la administración de justicia, fiscales, abogados, partes, testigos, miembros del jurado, familiares, intérpretes, expertos, representantes de organismos públicos, etc.¹⁵⁵

Por lo general, a partir de la información anonimizada para determinar el papel del encuestado en el procedimiento (incluyendo si es demandante o demandado, si la sentencia ha sido a su favor), podrían hacerse a los usuarios directos preguntas como las que siguen:

Posibles preguntas de la encuesta a usuarios directos de los tribunales

- ¿Cuán accesible era el órgano judicial (accesos, señalización, salas de espera)?
- ¿Fueron claros los procedimientos?
- ¿En qué medida se siente satisfecho con la información recibida sobre el órgano judicial y sobre sus derechos?
- ¿Cómo de rápida ha sido la tramitación del caso (tiempo entre la citación y la audiencia, puntualidad de los procedimientos, emisión de la sentencia, etc.)?
- ¿Cuál es su experiencia respecto al juez, los fiscales y el personal administrativo del órgano judicial (actitudes, cortesía, competencia)?
- Cualquiera que fuere el resultado ¿fue imparcial el proceso?
- ¿Se han comunicado bien el fallo y su motivación?
- ¿En qué medida confía en el sistema judicial?
- ¿Fue informado sobre cómo se ejecutaría la sentencia dictada?

De la mucho más **amplia gama de medidas** empleadas por otras administraciones públicas para evaluar la eficacia, eficiencia y orientación al usuario de su prestación del servicio, algunas administraciones judiciales están seleccionando, por ejemplo: grupos y paneles de usuarios, cliente

¹⁵⁵ La CEPEJ ha elaborado un modelo de encuesta y una guía metodológica.

misterioso y procedimientos de quejas y sugerencias. Esto permite a las administraciones judiciales obtener una imagen más completa de la experiencia del usuario. Como muestra el ejemplo de Irlanda, también les da margen para declarar estándares pre-definidos mediante “cartas de servicios”.¹⁵⁶

6.1.3. Acercarse a la Gestión de la Calidad Total

Los criterios de calidad, el diálogo interno a través de grupos de calidad y la consulta externa sobre el rendimiento del servicio son los elementos esenciales para la gestión de la calidad total (GCT) en las organizaciones. Al igual que muchas administraciones públicas de toda Europa, las administraciones de justicia de la UE están recurriendo a los sistemas de gestión de calidad para fortalecer su prestación del servicio y la gestión de los recursos. Las administraciones judiciales están aplicando modelos tales como la ISO 9001, el Marco Común de Evaluación (CAF) y los Estándares de Servicio al Cliente para mejorar la calidad y también para aumentar la confianza pública en sus instituciones.¹⁵⁷

6.2. Mejorar el acceso a la justicia

El acceso a un sistema de justicia eficaz es un derecho humano fundamental, según establece la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como el fundamento de una democracia funcional y de una economía próspera. Esta accesibilidad se pone en riesgo cuando los procedimientos judiciales son demasiado intimidantes, demasiado difíciles de entender, demasiado caros o demasiado largos. Esos fundamentos se socavan cuando los representantes legales de los ciudadanos y de las empresas no pueden tener un acceso completo y fácil a la jurisprudencia que les permita actuar como abogados. La buena práctica postula que las administraciones judiciales busquen maneras de explicar los procesos y las sentencias en un lenguaje sencillo para informar a los letrados de los precedentes legales y para promover alternativas a los tribunales que sean potencialmente más rápidas, más baratas y más conciliadoras en beneficio de la justicia

6.2.1. Explicar los procesos y las resoluciones judiciales

El poder judicial se ha vuelto más proactivo no sólo en escuchar a los usuarios de los órganos judiciales, sino también al desarrollar y aplicar políticas de comunicación con la finalidad de informar, explicar y educar. Tales políticas se refieren a las relaciones con el público, los medios de comunicación y con todos los interesados directamente en los procesos judiciales, tema del estudio Opinión sobre la Justicia y la Sociedad, publicado en 2005 por el Consejo Consultivo de Jueces Europeos.

La calidad de los juicios se ve afectada por una serie de factores, entre ellos la participación voluntaria de los ciudadanos, que pueden percibir el proceso judicial como una perspectiva desalentadora. Cada vez más, los distintos países están encontrando maneras de proporcionar a los usuarios de los órganos judiciales información anticipada sobre las actuaciones judiciales, con respecto a las leyes importantes, al proceso judicial y a los procedimientos legales, incluyendo los plazos previstos. El primer paso es proporcionar acceso rápido en web a normas, procedimientos, formularios y

¹⁵⁶ Ejemplo: Estrategia de servicio al cliente de los órganos judiciales en Irlanda.

¹⁵⁷ Ejemplo: Implementación y evaluación de la prestación de servicios de calidad en los órganos judiciales de Lituania.

documentos y luego ayudar a los usuarios a navegar por los órganos judiciales y a entender mejor las actuaciones y los papeles de sus principales actores.¹⁵⁸

Un aspecto de una mejor comunicación es la relación de los órganos judiciales con los medios de comunicación como conducto para conectar con el público, considerando que los derechos de la prensa y otros medios para acceder a la información son una piedra angular de la responsabilidad democrática de la administración de justicia. Del mismo modo, debe haber un empeño para explicar las resoluciones en un lenguaje más accesible que asegure la cabal comprensión de las decisiones judiciales por todas las partes.¹⁵⁹

6.2.2. Asegurar el acceso a la jurisprudencia

La justicia está mejor servida cuando:

- Los representantes legales tienen toda la información necesaria para presentar sus casos de manera completa y para representar los intereses de sus clientes de manera suficiente.
- Los jueces estén plenamente informados sobre la jurisprudencia relevante a escala europea antes de hacer sus pronunciamientos.

La jurisprudencia de la UE está transformando las legislaciones nacionales en los ámbitos administrativo, laboral, civil y mercantil. Varios Estados miembros han introducido sistemas para recopilar y difundir la jurisprudencia de la UE a sus sistemas judiciales nacionales. Normalmente, la pieza fundamental es una red de jueces decanos que actúan como puntos de referencia clave. La red se complementa con una base de datos digital de referencias jurisprudenciales, generalmente accesible por Internet, acompañada de formación judicial y, si es posible, de reuniones periódicas en red.¹⁶⁰

Los tribunales de la UE y los Estados miembros también han sido ayudados por la creación del Identificador Europeo de Jurisprudencia (ECLI), con el objetivo de unificar el formato para la identificación de la jurisprudencia en las diferentes bases de datos nacionales, junto a un conjunto mínimo de metadatos uniformes de jurisprudencia para mejorar los mecanismos de búsqueda. Cada Estado miembro decide si utilizará, y en qué medida, el sistema ECLI (por ejemplo, podría aplicarse con carácter retroactivo a los registros históricos), incluyendo el número de órganos judiciales participantes (todos, sólo en el nivel del Tribunal Supremo, etc.). El ECLI es un acuerdo puramente voluntario, pero sus beneficios aumentan considerablemente cuantos más sean los Estados miembros participantes.¹⁶¹

¹⁵⁸ Ejemplos: Oficina de Servicios al Usuario del Tribunal Regional de Varsovia; Portal de la Justicia de Estonia <http://www.kohus.ee/>; Diálogo para mejorar el rendimiento en el Tribunal de Apelación de Suecia Occidental.

¹⁵⁹ Ejemplos: Relaciones con los medios en los órganos judiciales de Baden-Württemberg, Alemania; Comunicación de los órganos judiciales con los medios y el público en Polonia.

¹⁶⁰ Ejemplos: El modelo Eurinfra de los Países Bajos; El EuroQuod de Rumanía.

¹⁶¹ El Consejo Europeo ha invitado a los Estados Miembros y a las instituciones de la UE a adoptar el ECLI para hacer más fácil y rápida la búsqueda de sentencias de tribunales europeos y nacionales.

6.2.3. Incrementar el acceso a la resolución extrajudicial de conflictos

La resolución extrajudicial de conflictos (REC) significa procedimientos para resolver los casos en sede no judicial, cuyas dos formas principales son el arbitraje y la mediación. Ambos son de carácter voluntario por naturaleza pero estructurados en el método e implican a un tercero que opera como intermediario: el árbitro actúa en efecto como un juez, pero fuera del sistema judicial, escuchando los argumentos de ambas partes y proponiendo un acuerdo que por lo general es vinculante, aunque en casos excepcionales puede ser sólo consultivo. El mediador intenta una resolución consensuada y puede presentar su propia propuesta de solución, pero nunca es impuesta, sino que es prerrogativa de las partes acordar la vía a seguir.

La REC puede ser instada por las partes *antes* de acudir a los tribunales o bien *después* de que el procedimiento haya comenzado. En principio, la REC tiene muchas **ventajas** frente al litigio en asuntos civiles, mercantiles o administrativos, reduciendo normalmente los costes para las partes; dando mayor flexibilidad en el procedimiento, proporcionando una mayor privacidad y control por las partes, resolviendo más rápido y encontrando soluciones que pueden satisfacer los intereses de ambas partes. Para la administración de justicia, la REC libera tiempo a los órganos judiciales y ahorra costes. Hay cada vez más razones para rediseñar la REC como resolución "apropiada" de controversias, que abarque todas las opciones relevantes para la resolución de conflictos y equipare los pleitos y los métodos no judiciales.¹⁶²

La mediación puede ser especialmente conveniente en los **litigios transfronterizos**, tales como los conflictos familiares entre residentes en diferentes países de la UE o las disputas mercantiles sobre importación-exportación, en los que un acuerdo amistoso es preferible a una batalla legal interminable. Sin la REC, estos casos se enfrentan a un riesgo potencial de que los litigantes y sus representantes legales se enreden en procesos judiciales costosos con sistemas legales dispares, debido a las diferencias de idioma, el desconocimiento, la incertidumbre del resultado, etc.¹⁶³

En la actualidad, sin embargo, la aplicación práctica de la mediación en la UE sigue siendo muy baja. Un estudio del Parlamento Europeo encontró que la mediación en asuntos civiles y mercantiles todavía se utiliza en menos del 1% de los casos, a pesar de los beneficios comprobados. Uno de los pocos Estados miembros con una larga experiencia en la mediación es Dinamarca, que lo introdujo como una opción para casos civiles en 2008. Incluso en Dinamarca, la mediación comprende sólo el 2% de los casos civiles, aunque ha demostrado ser un instrumento valioso, aun cuando las dos partes no lleguen a un acuerdo, porque aclara los hechos y las cuestiones legales y personales que facilitan al tribunal cerrar el caso muy rápidamente una vez terminada la mediación.¹⁶⁴

La REC recibirá un impulso en toda la UE cuando la Directiva REC del Consumidor esté implementada, esto es, que las "entidades REC" (prestadoras del servicio) estén disponibles para resolver las disputas de los consumidores con las empresas después de la compra de bienes y servicios, tanto online como

¹⁶² Una [encuesta flash del Eurobarómetro](#) 2013 encontró que aproximadamente 9 de cada 10 personas con pleitos con una empresa, administración pública u otro ciudadano buscarían un acuerdo fuera de los tribunales si tuvieran disponible esta opción.

¹⁶³ La [Directiva de Mediación](#) es aplicable a una amplia gama de pleitos transnacionales concernientes a todas las materias civiles y mercantiles, con excepciones y exclusiones específicas. Crea obligaciones para los Estados Miembros dentro de su ámbito.

¹⁶⁴ Ejemplo: Mediación en Dinamarca.

no y a través de las fronteras.¹⁶⁵ Ni las empresas ni los consumidores se verán obligados a usar la REC con esta Directiva, sino que cada Estado miembro deberá asegurar que la REC esté disponible si ambas partes están de acuerdo en utilizarla para los conflictos en cualquier sector minorista. Como iniciativa complementaria, el Reglamento sobre Resolución Online de Conflictos (ODR) mandata a la Comisión a establecer un Portal online paneuropeo para las disputas que surjan en las transacciones online: un sitio web interactivo que ofrece un único punto de entrada a los consumidores y comerciantes. Esto les permitirá presentar sus casos mediante la cumplimentación de un formulario de reclamación electrónico, disponible en todas las lenguas oficiales de la UE y adjuntar los documentos pertinentes. Las controversias se canalizarán a una entidad de REC relevante que sea competente para tratar la disputa.¹⁶⁶

6.3. Modernizar los sistemas judiciales

Al igual que las administraciones del ejecutivo, las de justicia están encontrando maneras de simplificar y agilizar su gestión, a rediseñar sus procesos y a obtener provecho de las posibilidades de la informática y de las redes para dirigir mejor el proceso judicial, de forma más rápida y más rentable. Al igual que con los ciudadanos que viajan y trabajan en otros países de la UE y que las empresas que invierten y comercian, la justicia también atraviesa las fronteras, por lo que la justicia transfronteriza es un elemento integral y cada vez más importante de la modernización de los sistemas judiciales.

6.3.1. Rediseñar procesos

Al igual que sus homólogos del ejecutivo, los poderes judiciales buscan cada vez más soluciones creativas para hacer que sus procesos administrativos sean más eficientes y también más "centrados en el usuario". La simplificación administrativa y el rediseño de procesos constituyen un paso intermedio hacia la e-Justicia y, a veces un fin en sí mismos que asegura sus propios tiempos y ahorra costes. Algunas administraciones judiciales han utilizado los resultados de la medición del rendimiento para iniciar cambios sustanciales en los procedimientos.¹⁶⁷ La autorreflexión puede ser el catalizador para el intercambio de buenas prácticas entre órganos judiciales de los Estados miembros, lo que lleva a la reingeniería y la digitalización de los sistemas y operaciones, incluyendo:

- Análisis y rediseño de procesos concretos;
- Rediseño de los formularios para que sean fáciles de utilizar (por ejemplo, la incorporación de códigos de barras para el procesamiento digital);
- El seguimiento online de los expedientes y la notificación del estado del caso a las partes por correo electrónico y SMS;

¹⁶⁵ [La Directiva 2013/11/UE](#) relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo debía estar implementada en todos los Estados Miembros el 9 de julio de 2015; [El Reglamento 524/2013](#) sobre resolución de litigios online en materia de consumo entró en vigor en enero de 2016.

¹⁶⁶ [Una encuesta de la Comisión Europea realizada en 2010-2011](#) mostró que más de siete de cada diez empresas que habían recurrido a la REC estaban satisfechas con su experiencia, más de ocho sobre diez lo harían de nuevo y siete de cada diez preferirían la REC a ir a los tribunales a pleitear.

¹⁶⁷ Ejemplos: Proyecto del FSE en Italia "Difusión de Mejores Prácticas en las Oficinas Judiciales" y transformación de los procesos en el Tribunal de Monza.

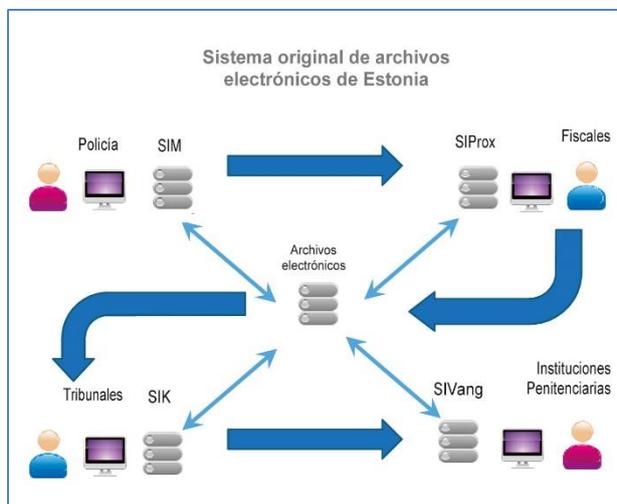
- La introducción de sitios web y otras plataformas digitales (redes sociales) para comunicarse con los ciudadanos y las empresas;
- Forjar acuerdos de cooperación con otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

Tales acciones pueden producir **resultados profundos**, mediante la mejora de la cooperación entre los fiscales, jueces y secretarios y la eliminación de actividades no esenciales, erradicando con ello retrasos, reduciendo los tiempos de espera e incrementando la confianza en el sistema judicial.

6.3.2. Mudar a la e-Justicia

Las TIC están desempeñando un papel cada vez más fundamental en la administración de justicia y en la prestación del servicio. Globalmente, el 3,3% del presupuesto de los tribunales de los estados miembros europeos se dedicó en 2012 a la **informatización**, según la Comisión Europea para Eficiencia de la Justicia (CEPEJ).¹⁶⁸ Además de su contribución al seguimiento y la gestión del rendimiento, así como a la comunicación con el público, las principales aplicaciones de las TIC en el sistema judicial europeo identificadas por la CEPEJ atañen a tres áreas distintas:

- Equipamiento informático utilizado para ayudar directamente a los jueces y secretarios judiciales;
- Sistemas electrónicos para el registro y la gestión de los casos;
- Intercambio seguro de la información y las comunicaciones electrónicas entre los tribunales y su entorno.



El almacenamiento electrónico, el procesamiento y la transferencia de información pueden generar un gran ahorro de tiempo y de costes respecto a los sistemas basados en papel. Los Estados miembros han comprobado los beneficios de conectar los sistemas de información (SI) de las múltiples autoridades dedicadas a la ejecución de la ley **dentro de la administración** (por ejemplo, los órganos judiciales, los fiscales, la policía y las instituciones penitenciarias), así como con los organismos de estadística, de cara a conseguir la interoperabilidad de los distintos SI y

garantizar la seguridad de los datos. Los beneficios de la conectividad también pueden extenderse **fuera de la administración**, como, por ejemplo, la comunicación en doble sentido entre los órganos judiciales y los profesionales del derecho.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Ejemplo: Acceso a la información y a las resoluciones judiciales en Polonia.

¹⁶⁹ Ejemplos: Centro de datos general y sistema de gestión de casos en archivos electrónicos de Estonia; Sistema Lexnet de notificaciones electrónicas, España.

6.3.3. Justicia transfronteriza

El potencial de las TIC trasciende a la administración integrada en un solo país. Cerca de 10 millones de ciudadanos de la UE ya se han visto involucrados en pleitos civiles transfronterizos, que pueden resultar una experiencia desalentadora. La e-Justicia puede facilitar la cooperación transfronteriza entre los sistemas judiciales europeos para ayudar a los ciudadanos, empresas y administraciones a superar las barreras y obstáculos para acceder a la justicia en otras jurisdicciones.¹⁷⁰

Un buen ejemplo son los **procedimientos de reclamaciones de menor cuantía**, que constituyen un posible "evento vital" para los ciudadanos que pueden implicar siete servicios públicos singulares, desde la orientación (sobre los derechos establecidos, cómo reclamar) y la iniciación a la compartición de pruebas y / o documentación, al seguimiento del caso, a la obtención del fallo y a la apelación. Las reclamaciones transfronterizas de hasta 2.000 euros se han simplificado y acelerado mediante el Procedimiento Europeo de Reclamaciones de Menor Cuantía, que incluye una opción online y cuyas sentencias son reconocibles y ejecutables en otros Estados miembros. Sin embargo, *"pocos países facilitan a los ciudadanos iniciar este procedimiento online y a intercambiar información de forma segura con las autoridades judiciales durante el curso del procedimiento. Por el momento, existe el riesgo de que los ciudadanos no puedan encontrar adecuadamente lo que están buscando, ni tampoco entenderlo ... Los procedimientos judiciales pueden ser largos y complicados, lo que hace aún más importante gestionar las expectativas de los ciudadanos al iniciar tales procedimientos y orientarlos a través del proceso"*¹⁷¹. El e-CODEX puede funcionar como una plataforma segura y confiable para el intercambio de documentos y datos entre los ciudadanos, las empresas, las administraciones y las autoridades judiciales en el nivel nacional y transnacional.¹⁷²

6.4. Formación y desarrollo profesional continuo

El factor determinante de la calidad del sistema judicial será siempre el conocimiento y la competencia de los jueces, fiscales, funcionarios al servicio de la administración de justicia y otros profesionales del derecho. Los poderes judiciales de Europa se enfrentan a un desafío en constante evolución para mantenerse al día con las últimas novedades legales, ya se trate de su legislación nacional o de los reglamentos, directivas y jurisprudencia de la UE. Estas mismas personas también deben administrar o adaptarse a los cambios radicales en el entorno operativo que plantea la gestión del rendimiento, asegurando los procedimientos oportunos, explicando la ley de una manera comprensible tanto a las partes como al público, habilitando la REC, explotando la informatización y facilitando la e-Justicia a través de las fronteras. En este contexto, la formación en todos los niveles y etapas, incluyendo el desarrollo profesional continuo (DPC), es una herramienta vital en la modernización de la justicia al servicio del público. Sin embargo, según el informe de la CEPEJ de 2014, menos del 1% de los presupuestos de los tribunales se gastó en la formación judicial en Europa en 2012, cosa que no ha mejorado en los últimos períodos estudiados por la CEPEJ.

¹⁷⁰ El portal <https://e-Justice.europa.eu> es propiedad conjunta de la Comisión y cada Estado Miembro con información, guías, formularios e instrucciones online para ciudadanos, abogados y autoridades judiciales.

¹⁷¹ Informe comparativo de la Comisión Europea sobre e-Administración 2014.

¹⁷² <http://www.e-codex.eu/home.html> es un proyecto de e-Justicia con 14 Estados Miembros (y 1 asociado) para conseguir la interoperabilidad entre los sistemas judiciales nacionales, partiendo con tres procedimientos totalmente en soporte papel: reclamaciones de menor cuantía, Requerimiento Europeo de Pago y la Orden de Detención Europea. Esto se está llevando a cabo actualmente en <http://www.esens.eu/>

La importancia de la formación judicial para generar confianza mutua en cada uno de otros sistemas de justicia fue reconocida en el Tratado de Lisboa, el Programa de Estocolmo 2010 y la Agenda de Justicia para Europa 2020 de la UE. La Comunicación de la Comisión Europea de septiembre de 2011 reforzó este impulso para vigorizar la formación judicial europea, así como el intercambio entre pares de experiencias y prácticas de expertos. La meta del 50% se puede alcanzar mediante los esfuerzos comunes y la responsabilidad compartida de todos los actores: Estados miembros, Consejos Judiciales, organismos europeos y nacionales de formación judicial y las propias profesiones jurídicas en el nivel nacional y europeo.¹⁷³

6.4.1. Análisis de necesidades de formación

El análisis de necesidades de formación (ANF) es la primera fase del ciclo de la formación y es un proceso estructurado y sistemático que se puede aplicar a organizaciones, funciones (por ejemplo, de un juez civil, de un presidente de tribunal, de un mediador) o a personas. El ANF evalúa los requisitos de destrezas, mediante la comparación de las competencias actuales frente a las deseadas y la determinación de la brecha en el conocimiento que debe cerrarse.

Muchas de las técnicas utilizadas para la evaluación de las expectativas del cliente sobre la prestación de servicios o de la experiencia ciudadana con el sistema de justicia pueden utilizarse para el ANF: encuestas (cara a cara, telefónicas, por escrito, online), paneles/grupos focales y retroalimentaciones de anteriores acciones formativas. El análisis de las respuestas individuales de los participantes potenciales puede enmarcarse en un contexto analítico más amplio dialogando con las asociaciones representativas, estudiando las prácticas profesionales 'en vivo' en los órganos judiciales y en las oficinas administrativas y/o anticipando los desarrollos legales y tecnológicos (como el aumento de la implicación, comunicación y uso de las TIC por parte de la ciudadanía) para estimular nuevas ideas sobre el desarrollo de competencias.¹⁷⁴

El ANF debe constituir la base para el diseño de programas de formación a medida, incluyendo objetivos, el contenido y el formato (duración, contenidos, modalidad, etc.) y proporcionar criterios para su evaluación. El ANF debe revisarse periódicamente al paso del tiempo para asegurar que el programa sigue siendo pertinente o está actualizado.

6.4.2. Currícula y planes de formación

Tras haber identificado las necesidades, la siguiente fase del ciclo de la formación consiste en convertirlas en contenidos, incluyendo el alcance, la estructura y la secuencia de las actividades, combinando la teoría y la práctica, los aspectos legales y no legales (incluyendo habilidades de liderazgo y de TIC). Cada vez más, la formación judicial está basada en **técnicas multidisciplinares** (tomadas de la economía, la medicina, la psicología, etc.) para acentuar los componentes nucleares de los programas y para proporcionar un contexto socio-económico y cultural más amplio, en línea con la Recomendación 12 del Consejo de Europa para la formación judicial, publicada en 2010. Otras

¹⁷³ En 2011 la Comisión fijó un objetivo mínimo del 50% de los profesionales del derecho (700.000) formados en el derecho comunitario en 2020. Más de 220.000 han participado durante 2011-2013.

¹⁷⁴ Ejemplos: Uso por parte de la Academia de Derecho Europeo (ERA) y del Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA) de cuestionarios previos a la formación para identificar necesidades, adaptar los programas y realizar evaluaciones intermedias.

técnicas incluyen: las pasantías ('prácticas externas') durante la formación inicial en órganos con algún papel en el proceso legislativo y el juego de roles y las reconstrucciones para simular el entorno del "mundo real".¹⁷⁵

Los Estados miembros también han buscado enfoques creativos para la **formación a gran escala**, por ejemplo, cuando se ha producido un importante desarrollo legislativo que debe ser comunicado de forma rápida, eficaz y eficiente.¹⁷⁶

Así como respecto a la base legal en constante evolución, los jueces y los funcionarios judiciales se enfrentan a un entorno laboral cambiante, dados los desarrollos del seguimiento (monitoreo) del rendimiento, la consulta al usuario, la gestión de calidad, una comunicación más eficaz y la digitalización de los procesos judiciales. Esto comporta un especial hincapié en las **habilidades de liderazgo y en la gestión del cambio**. Al igual que en muchas otras profesiones, la competencia técnica en un puesto no se traduce automáticamente en capacidad gestora. La excelencia del juez en el tribunal no le hace necesariamente un gestor natural de proyectos, personas o finanzas. En algunos Estados miembros también se imparte formación gerencial mediante *coaching* y *mentoring*, que puede adaptarse mejor al estilo de algunos jueces, fiscales o funcionarios administrativos, según se identifique en el ANF. Otra formación en gestión se centra en responsabilidades o tareas específicas, por ejemplo, la gestión de proyectos, que es útil para la planificación de inversiones en TIC complejas o la introducción de sistemas de gestión de la calidad.¹⁷⁷

6.4.3. Metodología de la formación

En paralelo al contenido de la formación, los poderes judiciales de los Estados miembros tienen la oportunidad de ser creativos con el estilo y la metodología de la formación a la hora de diseñar los programas. Muchos cursos están desplegando nuevos estilos de formación presencial donde el contacto personal es parte integrante de los resultados de aprendizaje (por ejemplo, la formación de formadores, la investigación, la mediación, la emisión de sentencias), así como técnicas de formación online y a distancia (por ejemplo, *pod-casting*, videoconferencias) que son rentables, flexibles y pueden ser hechas a medida para adaptarse a las necesidades y circunstancias individuales de formación. Otras técnicas utilizan métodos muy innovadores para facilitar que grupos grandes generen pensamiento profundo o colaboren para identificar un conjunto común de opciones o ideas.¹⁷⁸

6.4.4. Herramientas de formación para aplicar la legislación de la UE

Está ampliamente aceptado que los jueces y los fiscales nacionales tienen que ser conocedores de la legislación de la UE en el espacio judicial europeo y esto es reconocido como una gran laguna que hay que colmar. Muchos Estados miembros están utilizando actualmente redes de coordinadores y varios tienen acceso a las bases de datos completas para asegurar que haya puntos de referencia sobre el Derecho de la UE e idealmente también sobre la legislación de otros Estados miembros, que sea

¹⁷⁵ Ejemplos: Formación inicial de los jueces en Italia; formación de los jueces adjuntos en Hungría.

¹⁷⁶ Ejemplo: Reciclaje de la magistratura en cuatro nuevos códigos legales, Rumanía.

¹⁷⁷ Ejemplo: Formación en gestión y liderazgo, Francia.

¹⁷⁸ Ejemplos: Estrategia integral de e-Formación online; la técnica "Bola de nieve" en Inglaterra y Gales.

accesible para los sistemas judiciales respectivos. Estos mecanismos diarios de difusión de la información son los más adoptados en la formación judicial para lograr una mayor conciencia y una comprensión más profunda y están promovidos por la Comisión Europea en sus objetivos 2020 (50% de los profesionales del Derecho formados en legislación europea). El modelo holandés Eurinfra pionero en la década de 2000 es emulado en las prácticas de otros países.

Cada vez más, la legislación comunitaria no se enseña de manera aislada como un tema separado, sino como parte integrante de la legislación nacional, referenciada a las directivas y reglamentos de la UE. También se han ensayado diversas técnicas para integrar la formación judicial transfronteriza, mediante programas conjuntos con los países o regiones vecinas y para combinar la formación legal con la de idiomas –originaria de España– para facilitar a jueces, fiscales y abogados entender las leyes y tradiciones de otros Estados miembros.¹⁷⁹

6.4.5. Evaluación de la formación

La evaluación de la experiencia de los beneficiarios de la formación y/o de los efectos de las actividades formativas completa el ciclo de la formación. Permite al formador comprobar si se han cumplido los objetivos, mejorado las competencias y atendidas las necesidades iniciales, los niveles de satisfacción, lo que ha funcionado bien o no tan bien y lo que podría hacerse de manera diferente la próxima vez, incluyendo la detección de nuevas necesidades de formación. Los ejemplos de ANF del ERA (Espacio Europeo de Investigación) y del EIPA (Instituto Europeo de Administración Pública) incluyen elementos de seguimiento y reflexión sobre sus conclusiones. El proyecto piloto cita el modelo Kirkpatrick, que clasifica cuatro niveles de evaluación de la formación y las herramientas y métodos concretos para su aplicación:

1. La reacción de los alumnos: lo que pensaron y percibieron acerca de la formación
2. El aprendizaje: el aumento resultante en el conocimiento o capacidad
3. El comportamiento: el grado de mejora en el comportamiento y la capacidad, así como su implementación/aplicación
4. Los resultados: los efectos en la actividad de la organización o en el entorno derivados del desempeño de los alumnos

La evaluación contribuye a la mejora continua. El primer paso es asegurar la retroalimentación. Varios Estados miembros han ideado herramientas de evaluación innovadoras para comprobar el cambio de comportamientos y el impacto real de la formación, que a su vez pueden alimentar el análisis de necesidades para el diseño de futuros programas de formación.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Ejemplo: El sistema europeo Gaius en Italia.

¹⁸⁰ Ejemplos: El Relator en Bélgica; Análisis de la jurisprudencia en Estonia.

6.5. Conclusiones, ideas clave y recomendaciones

Las principales ideas de este tema son

- Introducir la gestión de calidad total (TQM), adoptando la perspectiva del "cliente" y esforzándose por la mejora continua en el servicio (juicios justos, imparciales y ágiles);
- Mejorar el rendimiento mediante su evaluación y comprensión, centrándose primero en cómo se utilizarán los resultados, antes de determinar lo que se mide (indicadores clave del rendimiento) y la forma en que se hace el seguimiento (haciendo el mejor uso de las TIC para una recogida eficiente y una presentación eficaz) y "suavizando" la interpretación de los datos "duros" con criterios de calidad;
- Dado que la calidad está en el punto de mira del observador, no hay que fijarse sólo en las mediciones sino que también hay que consultar regularmente dentro de la administración y con los 'clientes' (profesionales del derecho, partes interesadas y público), usando técnicas tales como grupos de calidad, encuestas, paneles y cliente misterioso y establecer estándares o niveles (cartas de servicios) como puntos de referencia para las expectativas del usuario y para la rendición de cuentas;
- Utilizar esa información para mejorar la capacidad, las aptitudes y las competencias durante cada fase del proceso judicial: en el punto de entrada (explicaciones de funcionamiento de los tribunales, acceso fácil a los formularios e instalaciones, elección adecuada de los mecanismos de resolución de conflictos, comunicación e instrucción del expediente electrónicas); durante el proceso judicial (conocimiento de la legislación comunitaria, ayudas sobre la e-Justicia, seguimiento del rendimiento) y en la conclusión del caso (comunicación de sentencias, resoluciones online)
- Apuntalar el sistema judicial con relaciones fluidas con los medios de comunicación, con procesos centrados en el usuario y con el desarrollo profesional continuo

Véanse también las conclusiones sobre seguimiento y evaluación (tema 1), sobre promoción de la ética y lucha contra la corrupción (tema 2), sobre desarrollo organizativo (tema 4) y sobre reingeniería de procesos (tema 4)

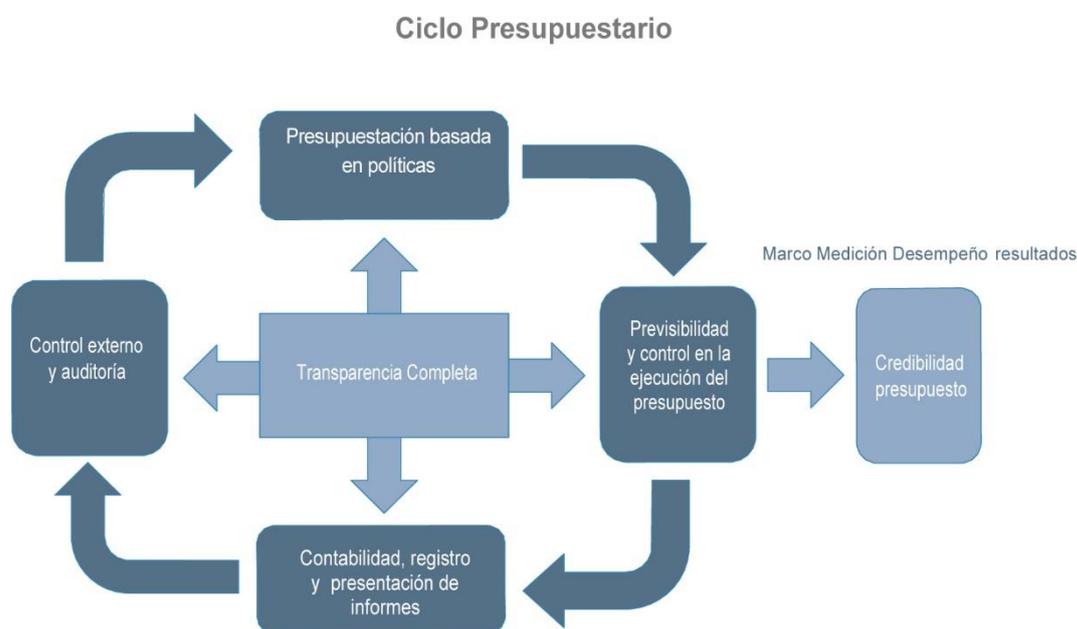
Tema 7. Gestionar eficazmente los fondos públicos

En tiempos de "hacerlo mejor con menos", las administraciones tienen aún más obligación de la habitual de hacer el mejor uso de las finanzas públicas, que representan casi la mitad del PIB en la UE. El gasto público obliga a los Gobiernos a tomar decisiones sobre las prioridades, a través de un ciclo presupuestario regular de planificación, negociación y ejecución. Maximizar la eficacia y eficiencia del gasto público significa asegurar el mayor valor de esas decisiones de gasto, la aplicación de controles y evitar el despilfarro, los errores, el fraude y la corrupción. La contratación pública representa casi el 40% del gasto público, lo que pone de relieve la importancia de aplicar los principios establecidos en las normas de contratación de la UE: tratar a los agentes económicos por igual y sin discriminación y actuar de manera transparente y proporcionada. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESI) pueden representar hasta un 4% del PIB, pero también el 100% de la inversión pública de un Estado miembro, en algunos sectores de políticas. Para el periodo 2014-2020 se han asignado casi 4750 millones de euros a fin de alcanzar el Objetivo Temático 11 (TO11) en 17 Estados miembros con una población conjunta de aproximadamente de 183 millones, como una gran contribución al establecimiento de la buena gobernanza pública.

Preguntas clave del tema 7	Vías y herramientas para fortalecer la capacidad
¿Cómo aseguran las administraciones públicas que cumplen los principios de la gobernanza fiscal en la gestión de los gastos ?	<ul style="list-style-type: none"> → Presupuestación por costes vs presupuestación por resultados. → Revisión de gastos → Co-presupuestación → Presupuestación anual vs plurianual → Gestión y controles financieros → Sistemas de información presupuestaria. → Escrutinio público, auditoría interna y externa
Dada la alta cuota de la contratación pública en los gastos de la administración, ¿cómo pueden las administraciones públicas hacerla más eficiente y accesible, sobre todo para las PYME y a través de las fronteras, y utilizar su influencia para impulsar la innovación?	<ul style="list-style-type: none"> → Procedimientos simplificados → Contratación internacional → Contratación Electrónica de principio a fin → Contratación Precomercial (PCP), Contratación Pública de Soluciones Innovadoras (PPI) y Socios de Innovación
Teniendo en cuenta el principio de buena gestión financiera, ¿cuál es el mejor modo de reforzar la capacidad administrativa para gestionar los fondos ESI y modernizar la administración pública?	<ul style="list-style-type: none"> → Racionalización, delegación, coordinación y continuidad → Gestión de los recursos humanos para los ESIF → Preparación y selección de los proyectos → Recomendaciones para la contratación y evaluación de riesgos → Gobernanza de los ESIF

7.1. Gestión financiera pública

Para asegurar que las finanzas públicas se manejen con prudencia, cada administración civil y judicial de la UE tiene sus propias normas para la planificación, ejecución, seguimiento, control y auditoría presupuestarios. Estos procesos de gestión financiera pública deben estar siempre respaldados por los principios de buena gobernanza financiera, aplicados a todos los ámbitos de política e institución, asegurando la integridad y eficacia del sistema de gestión financiera pública en su conjunto. El método PEFA (Gasto Público y Rendición de Cuentas) es una herramienta analítica de alto nivel sustentada en determinados estándares y códigos internacionales y en otras buenas prácticas comúnmente reconocidas en esta materia, para evaluar si un país tiene las herramientas para ofrecer tres principales resultados presupuestarios: disciplina fiscal agregada, asignación estratégica de recursos y uso eficiente de los recursos para la prestación de servicios. Mediante evaluaciones repetidas, debe ser capaz de demostrar los cambios de rendimiento en el transcurso del tiempo.



7.1.1. Elaboración del presupuesto

Cada Estado miembro tiene sus propios sistemas de gestión del gasto público, los ingresos y la deuda. Para salvaguardar unas finanzas públicas saneadas, que es una preocupación común en toda la UE, todos operan en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Cada Semestre Europeo, la Comisión analiza las políticas de reforma fiscal y estructural de cada Estado miembro. Más allá de las recomendaciones y decisiones fiscales asociadas a la ejecución de las normas fiscales de la UE, las Recomendaciones Específicas por País (CSR) también pueden sugerir mejoras estructurales tales como abordar las debilidades en los **marcos presupuestarios nacionales**. Estas mejoras comprenden normalmente: normas fiscales nacionales con metas numéricas para conjuntos seleccionados;

instituciones fiscales independientes; procedimientos presupuestarios y coordinación entre los niveles de gobierno.¹⁸¹

La mayoría de los Estados miembros se desenvuelven dentro de **Marcos Presupuestarios a Medio Plazo**, ya que las medidas fiscales suelen conllevar compromisos que van bastante más allá del ciclo anual, incluyendo la programación plurianual de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Al decidir la mejor manera de asignar recursos escasos, muchos Estados miembros también han recurrido a otros **instrumentos de planificación del presupuesto** que pueden aportar valor añadido.

El atractivo del **presupuesto por resultados**, también conocido como 'presupuesto por programas', consiste en que sugiere una relación clara entre los objetivos de la política, el gasto público y los resultados de la política. Esto contrasta con el presupuesto por costes, en el que los planes de gasto se elaboran sobre una base de entradas o inputs, (salarios, equipamiento, consumibles, etc.) para cada institución gubernamental (beneficiaria del presupuesto). En principio, el PPR debería permitir una mejor toma de decisiones sobre las opciones de gasto alternativas, facilitar negociaciones mejor documentadas con el Ministerio de Finanzas y ofrecer a los ministerios de línea y otros beneficiarios del presupuesto más libertad y flexibilidad para gestionar sus propios gastos. Sin embargo, ha habido críticas de que el PPP no responde a sus exageradas expectativas.¹⁸²

Consideraciones para introducir el presupuesto por resultados

- **Asegurar que el papel y la contribución de cada parte es visible para que pueda rendir cuentas.** Los programas transversales a más de un ministerio u organismo pueden hacer que no haya una única organización responsable de la consecución de objetivos y resultados, lo que afecta a la transparencia de vincular la política con los recursos.
- **Evitar una proliferación de indicadores de seguimiento para evaluar el rendimiento** y el exceso de cuantificación (cuantificar los que se puede cuantificar), creando incentivos perversos (dirigir recursos al logro de los objetivos, más que a proporcionar programas y servicios excelentes).
- **Evitar que los costes operativos queden enmascarados por el presupuesto del programa.** Puede ser difícil de evaluar si el beneficiario del presupuesto está siendo eficiente en su asignación de recursos, sobre todo si los costes indirectos del beneficiario son altos pero ocultos porque se han distribuido entre todos sus programas. Para obtener la máxima utilidad y apertura, el presupuesto del programa debe poner de manifiesto los costes directos e indirectos, asociando los recursos con los resultados e incluir, si es preciso, un programa diferenciado y específico de "gastos de administración".
- **Utilizar la evaluación de políticas para revisar el rendimiento anterior y los planes futuros durante la negociación presupuestaria.** Este proceso descansa en una información completa y de alta calidad, más aquilatada y cualitativa que los datos en bruto de los indicadores de seguimiento.
- **Acompañar al PPP con un paquete de reformas más amplio tendente a la gestión por resultados,** incluyendo el aumento de la motivación y los incentivos para los funcionarios, el enfoque en la prestación del servicio, la mejora de la coordinación, y el aseguramiento de la supervisión para reforzar la rendición pública de cuentas respecto al rendimiento.

La invisibilidad de los costes del programa es más preocupante en tiempos de ajuste fiscal y puede conducir a recortes indiscriminados que trascienden los ahorros eficientes y socavan la realización de la política, simplemente porque no es viable separar los costes directos e indirectos. Asumiendo la

¹⁸¹ La Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN) ha identificado los siguientes elementos clave de las reglas fiscales: base jurídica legal, calendario plurianual, uso del sistema europeo de cuentas ESA95, seguimiento eficaz, mecanismos de ejecución, sanciones preestablecidas y cláusulas de salvaguardia.

¹⁸² Una nota técnica del Departamento de Finanzas Públicas del FMI proporciona un modelo básico de presupuesto por resultados, incluyendo algunos breves estudios de caso.

validez de esta crítica, algunos Estados miembros con experiencia han tratado de cambiar de dirección y de renovar el sistema, conservando los mejores aspectos de la presupuestación por programas, pero eliminando la opacidad y mejorando el control.¹⁸³

Los PPR sólo pueden elaborarse y acordarse eficazmente si están bien documentados con: sólidos datos financieros sobre los niveles de gasto anteriores y los compromisos a futuro (obligaciones reales y contingentes); el contexto y las evidencias de la política y un marco de negociación coherente. En algunos países, estos tres elementos se han combinado para las **revisiones de gastos**. El modelo clásico consiste en “retomar los puntos de partida” y obligar a los ministerios y otros centros de gasto a justificar cada euro de su gasto, como un ejercicio de abajo arriba. Este proceso debe conducir a una revisión de las prioridades de la financiación pública y a un compromiso renovado con los servicios públicos seleccionados.¹⁸⁴

En el espíritu de la codecisión, algunos Estados miembros han explorado la **co-presupuestación (el presupuesto participativo) con los ciudadanos** en el ámbito municipal, por ejemplo, mediante la asignación de una proporción del presupuesto (por ejemplo, 5%) para la toma de decisiones por parte del público. Esto puede ser un proceso totalmente participativo, utilizando herramientas tanto presenciales como online, con ciudadanos que presentan propuestas sobre cómo aplicar los recursos y que votan los proyectos.¹⁸⁵

7.1.2. Ejecución del presupuesto

Una vez que se han aprobado los presupuestos, el foco se desplaza a la ejecución, tanto si los «créditos» (presupuestos votados) son por gastos como por programas. La ejecución presupuestaria eficaz es responsabilidad de los gobiernos para administrar el dinero de los contribuyentes y el impacto en los usuarios de los servicios públicos y en la economía. La buena gobernanza fiscal debe impregnar toda la administración pública, según el ámbito de aplicación de la ley de presupuestos.

Muchos Estados miembros siguen funcionando mediante **presupuestos anuales** y, por lo tanto, las autorizaciones del presupuesto son cada vez para un solo año, aunque normalmente los compromisos pueden extenderse más allá de los ejercicios presupuestarios. Sin embargo, incluso la mayoría de Estados miembros con marcos presupuestarios a medio plazo permiten asignar los créditos no utilizados ("ahorros") para incorporarlos al año al siguiente.

Aquellos que operan con **presupuestos plurianuales** constituyen la excepción. Éstos están diseñados para evitar los despilfarros de fin de año, con los que los gestores del presupuesto tratan de demostrar una "demanda" artificial de financiación en el siguiente ejercicio presupuestario ("gástalo o piérdelo"). El inconveniente de esto es que puede enmascarar déficits de gasto sistémicos, asignando fondos a receptores del presupuesto que en realidad no los necesitan, lo que puede evidenciarse demasiado tarde para reasignar los fondos a otros destinos más productivos. La presupuestación plurianual

¹⁸³ Ejemplo: Presupuestación responsable en los Países Bajos.

¹⁸⁴ [El estudio de revisiones del gasto de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros](#) señala como factores de éxito el compromiso político, la asunción por la administración, objetivos y gobernanza claros, integración en el proceso presupuestario, anticipación de la implementación y creación de capacidad de transformación y cultura del rendimiento en todos los niveles.

¹⁸⁵ Ejemplo: "Presupuesto Colaborativo 2.0" del Ayuntamiento de Lisboa.

también puede ser menos predecible que el ciclo presupuestario anual y por lo tanto más adecuada para los Estados miembros que deban hacer frente a fluctuaciones de ingresos y gastos durante el ciclo económico y que ejerzan una gestión y control financiero riguroso.



La principal limitación de cualquier gestor del presupuesto es el '**límite bajo control**', el techo de gasto autorizado. Normalmente, los gestores del presupuesto deben estar imposibilitados por el sistema de ejecución presupuestaria de superar de estos límites ('exceso de gasto'), si los controles internos funcionan. Los sistemas presupuestarios pueden tener límites bajo control distinto para los gastos de capital (inversiones) y los gastos corrientes, para los costes administrativos y no administrativos, y tratar de manera diferente los gastos derivados de la demanda y que no pueden preverse. Los techos de gasto pueden ser objeto de reasignaciones ("**transferencias**") entre líneas presupuestarias o instituciones. El mecanismo de autorización y ajuste debe ser formalizado y establecido de antemano, de manera que las reglas estén claras para todos los gestores del presupuesto, en relación tanto con el tipo de gasto, como con la cuantía y destino de la transferencia. En algunos casos, es posible que los Estados miembros impongan delimitaciones al gasto, que sólo permiten reasignaciones *dentro* de la línea presupuestaria y no fuera de ella.

El paso de la autorización del gasto al compromiso de gasto real es la fase más importante de la ejecución presupuestaria. La disciplina fiscal no es sólo una cuestión de gestionar los planes de gasto dentro de los límites bajo control. Los gestores del presupuesto también tienen confiada la responsabilidad de ejecutar el gasto de acuerdo con tres reconocidos **principios de buena gobernanza fiscal**: legalidad, integridad y rentabilidad.¹⁸⁶ La gestión y control financieros (GCF) no trata sólo de la "C" (control), sino que debe arrancar con la "G" (gestión). Todos los funcionarios públicos con competencias para proponer, comprometer, fiscalizar y/o autorizar el gasto deben tener en mente esos tres principios en su trabajo diario. Esto comporta exigencias a los funcionarios, y especialmente a los directivos responsables de supervisar las decisiones para emitir su juicio al respecto.¹⁸⁷

La ejecución presupuestaria eficiente requiere que los circuitos financieros funcionen bien y aseguren la transferencia oportuna de los fondos autorizados para cumplir los compromisos con el personal, los contratistas, los usuarios de los servicios, los receptores de ayudas sociales y subvenciones y otros beneficiarios del gasto público. Las debilidades en la ejecución del presupuesto pueden manifestarse en un deficiente despliegue de la política debido a la retrasada financiación de servicios de primera línea, y en PYMEs con dificultades financieras derivadas de la morosidad. Esto requiere también **sistemas de información** (SI) de alta calidad que permitan a los gestores del presupuesto seguir el progreso en el gasto, idealmente en tiempo real, así como monitorizar el rendimiento en la utilización de los fondos como herramienta de gestión, incluida la planificación del flujo de caja. Los SI permiten

¹⁸⁶ El Consejo de la OCDE ha adoptado una serie de [principios de inversión pública eficaz](#) para fortalecer el rendimiento entre todos los niveles de gobierno, así como recomendaciones para los países miembros.

¹⁸⁷ Ejemplo: Código del Gasto Público de Irlanda.

a los directivos saber si los recursos deben ser redistribuidos mediante la creación de un bucle de retroalimentación desde la presupuestación a la ejecución (e inspección) y a las modificaciones presupuestarias.¹⁸⁸

Según indica el marco PEFA (Gasto Público y Rendición de Cuentas), los sistemas de información presupuestaria aportan los datos que permiten a los gobiernos demostrar la credibilidad del presupuesto, incluidos los resultados reales del gasto respecto a las aproximaciones originales que fueron aprobadas. La publicación de la información sobre el gasto público también ayuda a mejorar la **rendición de cuentas** al permitir que los ciudadanos y las empresas comprueben cómo se distribuyen los impuestos y otras fuentes de ingresos. Sin embargo, la apertura por sí sola no es suficiente. Los datos brutos en sí mismos no son siempre útiles, son sólo un conjunto de grandes números. Los lectores necesitan ayuda para comprender los datos, que deben serles dados de una manera que no sesgue la interpretación o que sea demasiado simplista en el campo de una política compleja, incluyendo puntos de referencia, información explicativa y un relato.

El **escrutinio riguroso** de los auditores, tanto internos como externos a la administración pública, también contribuye a la credibilidad presupuestaria. Debe identificar el gasto que es vulnerable a los controles débiles y a la corrupción, en las nóminas, las compras, los pagos por transferencia (por ejemplo, ayudas sociales) y la concesión de subvenciones. La auditoría interna puede cubrir la legalidad, la fiabilidad, la eficiencia, y la eficacia del gasto, la integridad de la información operativa y el rendimiento de las comprobaciones y controles requeridos. Las unidades de auditoría interna forman parte del tejido del gobierno central en toda la UE, pero están menos implantadas en los niveles inferiores de gobierno. Una opción es organizar la auditoría interna para varios municipios con objeto de compartir los costes y el conocimiento experto.¹⁸⁹

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) deben ser totalmente independientes del gobierno e informar directamente al parlamento. Las auditorías financieras examinan entre otras cosas la legalidad y regularidad de las operaciones, así como el funcionamiento de los controles internos y la fiabilidad de los estados financieros que están disponibles para público. Estas Entidades hacen una contribución vital al identificar tanto los despilfarros como los modos en que las administraciones públicas pueden funcionar mejor. Las conclusiones de la auditoría deben presentarse al Parlamento y hacerse públicas, proporcionando la seguridad necesaria a los ciudadanos.

7.2. Contratación pública

El gasto público total en suministros, servicios y obras en la UE está valorado en más de 2 billones de euros. Esto hace que la contratación sea fundamental para la interacción con la comunidad empresarial, así como un instrumento para la mejora de los servicios públicos. Al mismo tiempo, la capacidad de comprar también es una fuente potencial de conflictos de interés y de corrupción. Una gobernanza eficaz de la contratación pública puede hacer una importante contribución a los objetivos de crecimiento de Europa 2020 y dar mejor uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

¹⁸⁸ Ejemplo: Sistema de Información Presupuestaria de Austria.

¹⁸⁹ Ejemplo: Alianza para la auditoría interna en las administraciones locales de Rumanía.

Aproximadamente uno de cada cinco euros gastados en la contratación pública, equivalente a 425.000 millones de euros, supera los umbrales establecidos en la legislación de la UE. Las directivas de 2014, por una parte, preservan la libertad de cada Estado Miembro para elegir cómo deben organizarse las obras o servicios públicos, ya sea por ejecución directa o externalizados (en cuyo caso se aplican las normas sobre contratos y concesiones públicas) y, por otra parte, proporcionan una mayor seguridad jurídica.¹⁹⁰ Las directivas también contienen dos cambios importantes en el enfoque para lograr **mejores efectos**: aclararan la definición de «oferta económicamente más ventajosa» como criterio de adjudicación de contratos y brindan más flexibilidad sobre elección del procedimiento, incluyendo la negociación con los potenciales proveedores sobre los términos contractuales.¹⁹¹

Este nuevo marco establece el escenario de los cambios en las normas nacionales y transnacionales para simplificar la contratación y ofrece dos enfoques para situaciones en las que un contratante público necesita una solución innovadora que aún no existe en el mercado. Se define claramente el conflicto de intereses y se incluyen disposiciones en materia de datos centralizados sobre corrupción, fraude y conflictos de interés, normas reguladoras más estrictas sobre modificación de contratos, criterios de exclusión más amplios y el seguimiento de los contratos celebrados.

7.2.1. Simplificar la contratación

Cada Estado miembro gestiona su propio sistema nacional de contratación pública, pero estos sistemas suelen seguir normas sofisticadas que a veces son poco claras para el licitador. Disminuir la complejidad innecesaria es parte integrante de la reducción de cargas administrativas. Las compras deben ser **“amigables para las empresas” dentro de los límites de la ley**, especialmente para las PYME, que suelen estar infrarrepresentadas en las adjudicaciones públicas. Las normas deben asegurar que la licitación, contratación y pago sean transparentes, rápidos y coste-efectivos para todas las partes, fomentar la libre competencia y lograr resultados de alto valor.

Las nuevas directivas introducen una serie de procedimientos simplificados y normalizados, con menos 'papeleo', un acceso más fácil a los mercados de contratación pública y la modernización a través de la contratación electrónica. El efecto resultante es que sería más fácil y menos oneroso participar, lo que debería **abrir las oportunidades de licitar**, incluso para las PYMEs.¹⁹²

El nuevo marco también **reduce las cargas de los órganos de contratación**, especialmente "las autoridades contratantes subnacionales" (autoridades regionales y locales), que podrán publicitar sus contratos mediante anuncios informativos previos, en lugar de los anuncios completos de contratación en toda la UE. Las autoridades locales pueden beneficiarse del nuevo régimen simplificado para los servicios sociales, de salud, culturales y asimilados.

¹⁹⁰ En 2014 se sometieron a revisión la “directiva clásica” y la “directiva sectorial” y se adoptó una nueva directiva sobre [contratos de adjudicación de concesiones](#). Los Estados Miembros tenían hasta abril de 2016 para trasponerla, excepto en lo referido a la contratación electrónica (octubre 2018).

¹⁹¹ Una encuesta a empresas de la UE (2013) señaló que el 21% de las compañías que no había participado en una licitación pública en los últimos tres años afirmaba que el procedimiento parecía demasiado burocrático u oneroso, mientras que el 16% decía que los criterios parecían hechos a medida para determinados participantes.

¹⁹² Las empresas soportarán menos papeleo al licitar utilizando el Documento Único Europeo de Contratación (ESPD), que se basa en auto-declaraciones. Se insta a las autoridades de contratación a dividir grandes contratos en lotes más pequeños y puedan acortar plazos en determinadas circunstancias. Las directivas limitan el volumen mínimo requerido para participar en una licitación pública.

La magnitud del mercado de la contratación pública contrasta con la fragmentación del sistema de contratación, que se estima está constituido por alrededor de 270.000 autoridades y entidades contratantes en toda la UE. Las administraciones públicas pueden buscar formas de mejorar la eficiencia y el impacto económico de la contratación mediante acuerdos de asociación. El marco 2014 acaba con cualquier inseguridad jurídica respecto a la cooperación entre autoridades públicas por lo que es más fácil para las autoridades contratantes agrupar sus compras por encima de los umbrales de la UE mediante el uso de procedimientos de contratación conjuntos o de compras a través de una **central de compras**. Esto puede hacerse en un ámbito nacional o transnacional, aprovechando todos los beneficios del mercado único.¹⁹³

Las nuevas directivas también abarcan los casos en los que las autoridades contratantes celebran contratos entre sí sin necesidad de crear un "órgano de control". Por ejemplo, cabe que varios ayuntamientos decidan **compartir sus recursos**, prestando algunos de los participantes servicios específicos para todos los miembros de la cooperación.

Las administraciones públicas también pueden anticipar las contrataciones futuras y prepararse ellas mismas invirtiendo en la identificación y publicación de normas, que pueden ser de ayuda para asegurar que los documentos de licitación cumplen con la legislación ambiental y la buena práctica experta.¹⁹⁴

7.2.2. Contratación transnacional

La licitación dentro de los sistemas nacionales es bastante complicada, pero es aún más difícil cuando los licitadores desean aprovechar las ventajas del mercado único para concurrir a contratos en otros países de la UE. Es en interés de todos los Estados miembros por lo que se abre la contratación a la competencia efectiva en toda la UE, sobre todo en el contexto de finanzas públicas ajustadas para lograr ahorros por eficiencia, aunque lo más importante es ampliar el acceso a las soluciones de mejor calidad.¹⁹⁵

La contratación transnacional tiene dos formas principales: firmas que operan desde su mercado interior concurren y obtienen contratos por anuncios de licitación en otro Estado miembro (forma directa), y las firmas que concurren a contratos a través de filiales, licitantes nacionales que incluyen subcontratistas extranjeros, concursantes extranjeros que presentan ofertas en consorcio con firmas locales con el fin de participar en una contratación competitiva, o una empresa nacional que importa bienes para suministrarlos a una autoridad o entidad contratante (vía indirecta).

Algunos servicios son inherentemente "no comercializables" (muy localizados y por lo tanto menos susceptibles de importación y exportación). En otros casos, el comercio internacional sólo se hace viable con importes de contrato lo suficientemente grandes como para **superar los costes de**

¹⁹³ Ejemplos: Soluciones de contratación de TIC para todos los departamentos y empresas públicas de Cataluña; compra de servicios de telecomunicaciones para más de 800 municipios catalanes a través de "Localret".

¹⁹⁴ Ejemplo: Catálogos de productos elaborados por Ökokauf Viena en Austria.

¹⁹⁵ Según una [investigación de 2011](#), sólo el 1,6% de todas las adjudicaciones públicas (3,5% por su valor) suponían contratación transnacional directa y el 11,4%, indirecta.

transacción, como los servicios de emergencias y los servicios penitenciarios. Las autoridades disponen de dos opciones para estimular la contratación transnacional:

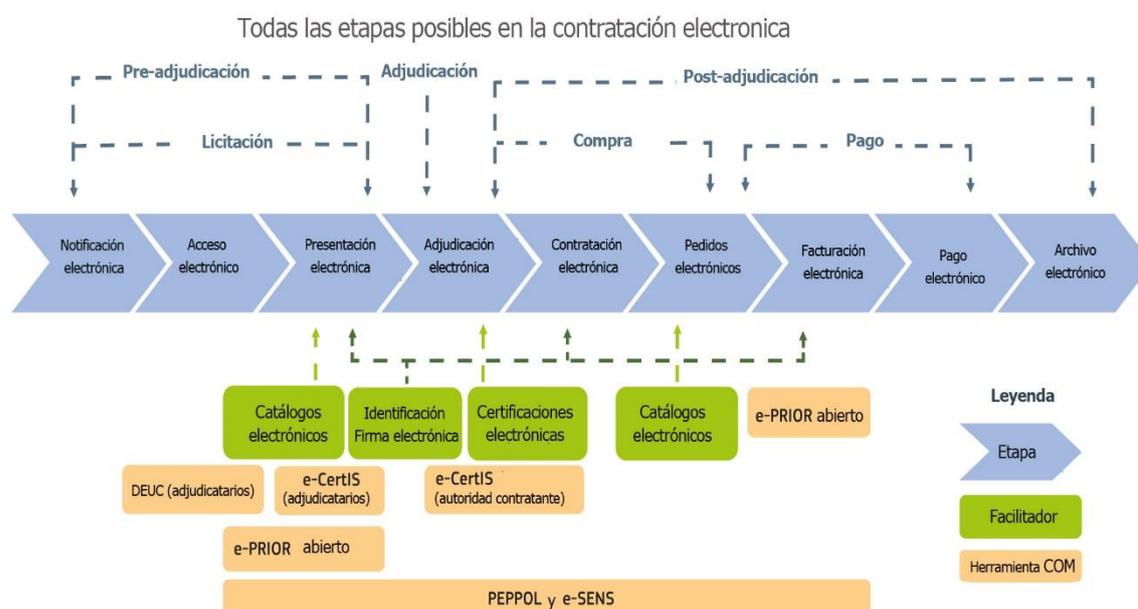
- Disminuir las **barreras de entrada al mercado** del país adjudicador derivadas de los requisitos legales para contratar, tales como permisos o procedimientos especiales necesarios para ofertar servicios en el extranjero
- Promover la **contratación pública conjunta**, ya sea realizando compras desde centrales de compras de otros Estados miembros o adjudicando conjuntamente contratos públicos para lograr las economías de escala que hagan más atractivos los concursos transnacionales.

La actividad transfronteriza también puede facilitarse mediante la **contratación electrónica**, que constituye una obligación para compras superiores a los umbrales de la UE en el marco de las nuevas directivas y, por ejemplo, mediante el uso de estándares abiertos en la contratación de las TIC.

7.2.3. Contratación electrónica

El impulso para la digitalización de la administración pública ofrece una ruta hacia la simplificación y la agilización de los sistemas nacionales, a través de la licitación, facturación y pago electrónicos. La e-Contratación tiene un enorme potencial para conseguir múltiples objetivos en paralelo: el logro de ahorros por eficiencia, la mejora del impacto ambiental de la contratación, el aumento de la transparencia y la eliminación de la discrecionalidad, la apertura a la competencia, el aumento del acceso a las oportunidades de licitación por parte de las PYME y beneficio para la implementación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESIF).

Al igual que el proceso de compra en sí mismo, la contratación electrónica se puede descomponer en varias fases. El intercambio de información y las transacciones electrónicas se pueden aplicar a **cualquier etapa del proceso de contratación**.



La **Notificación Electrónica** es el anuncio online de las peticiones de ofertas mediante la publicación de los oportunos anuncios de información previa y de los anuncios de licitación en formato electrónico, mientras que el **Acceso Electrónico** supone que la autoridad contratante proporciona acceso electrónico a toda la información necesaria para preparar las ofertas. Ambos están generalmente disponibles en toda la UE. La **Presentación Electrónica** es la fase más crítica para conseguir incorporar a las PYME a la contratación, incluyendo el uso del Documento Europeo Único de Contratación en virtud de las directivas de 2014, mientras que la **Adjudicación Electrónica** consiste en la apertura y valoración de las ofertas electrónicas recibidas y la adjudicación del contrato a la mejor oferta en función de los criterios de selección y adjudicación. Como el proceso de presentación y valoración puede tener lugar en varias rondas, es posible que resulte solapado y repetitivo para estas dos etapas.¹⁹⁶

Una vez decidida la adjudicación, el **Contrato Electrónico** consiste en la suscripción de un acuerdo entre la autoridad contratante y el adjudicatario por medios electrónicos. El seguimiento puede conllevar que el contratista presente electrónicamente datos de cumplimiento, para que la autoridad contratante pueda comprobarlos (posiblemente acompañado de una e-factura), aunque se seguirán haciendo físicamente algunas visitas *in situ* para verificar o auditar el cumplimiento de los términos del contrato. En el caso de las órdenes de compra, pueden emitirse mediante **Pedidos Electrónicos**, incluyendo por ejemplo la adquisición de pequeñas cantidades de suministros por el órgano de contratación.¹⁹⁷

Una vez que están en curso las obras, los servicios o el suministro, el foco se pone en la implementación. La **Facturación Electrónica** consiste en la preparación, transmisión y recepción de los datos de facturación y pago entre el comprador y el proveedor en un formato electrónico estructurado, que permite su tratamiento automático y electrónico y conduce al **Pago Electrónico**. Algunos Estados miembros han hecho obligatoria la facturación electrónica.¹⁹⁸

El paso a la contratación electrónica, especialmente a través de las fronteras de la UE, se cimienta en el desarrollo de "**facilitadores clave**", incluyendo la identificación electrónica (e-ID) y los documentos electrónicos, como el Documento Europeo Único de Contratación. Otros facilitadores importantes son: la firma electrónica (e-Firma), las certificaciones electrónicas (pruebas del cumplimiento de los criterios de selección y exclusión) y los Catálogos Electrónicos (proveedores homologados y sus productos).¹⁹⁹

La e-Contratación se utiliza actualmente sólo en el 5-10% de los procedimientos de contratación desarrollados en toda la UE. Conforme a las directivas de contratación de 2014, la contratación electrónica será **obligatoria** en los Estados miembros para compras por encima de los umbrales de la UE a partir de septiembre de 2018.²⁰⁰ Los Estados miembros desempeñan un papel clave en la implementación de principio a fin de la contratación electrónica y necesitarán establecer e

¹⁹⁶ Ejemplo: El canal electrónico centralizado HILMA para publicar avisos de contratación, Finlandia.

¹⁹⁷ Ejemplo: El e-Mercado de la Administración Pública, Italia.

¹⁹⁸ Bajo la [Directiva de 2014 relativa a la facturación electrónica](#) se desarrollará un nuevo estándar europeo.

¹⁹⁹ La base de datos [e-CertIS](#) es una herramienta gratuita de información online que puede ayudar a las empresas y autoridades contratantes en la certificación.

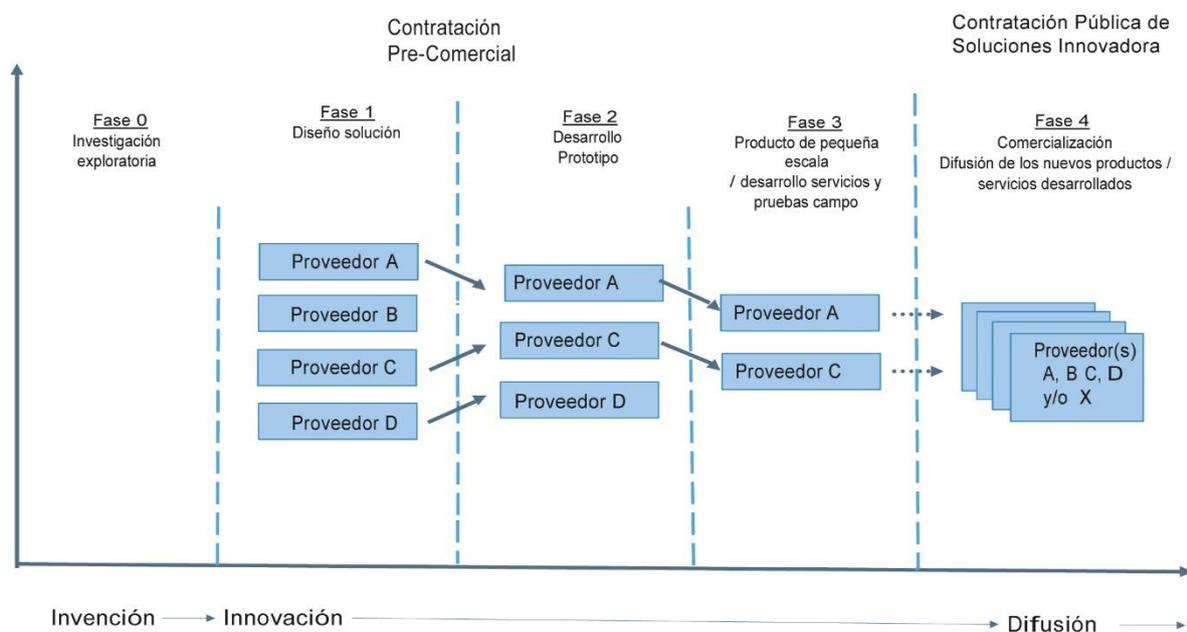
²⁰⁰ La Comisión se ha implicado mucho en facilitar la e-Contratación, orientando con el ejemplo y presentando buenas y malas prácticas en el "Libro de oro de la contratación electrónica".

implementar estrategias para controlar la transición así como abordar las cuestiones operativas. El objetivo final es la **contratación electrónica de principio a fin**, con todas sus etapas, desde la notificación al pago, desarrolladas online. Estas soluciones incurren en costes iniciales, pero la experiencia demuestra que pueden recuperarse en un período relativamente corto y asegura un fuerte retorno de la inversión a medio plazo. Los Estados miembros han informado de ahorros de coste del 5% al 20%.²⁰¹

Para lograr todos los beneficios de la contratación electrónica en el mercado único, es necesaria la cooperación administrativa eficaz, aunque se vea dificultada por la complejidad de la interfaz: en la actualidad hay alrededor de 300 sistemas de contratación electrónica en Europa. Al igual que con otras iniciativas de administración electrónica, el fundamento de la contratación electrónica es la **interoperabilidad**.²⁰²

7.2.4. Contratación para la innovación

Cada vez más, las administraciones públicas están explotando su poder de compra para fomentar la innovación empleando dos instrumentos. La Contratación Pre-Comercial invierte en I+D antes de que un nuevo producto o servicio haya sido lanzado al mercado. La contratación pública de soluciones innovadoras apoya la comercialización y la adopción temprana de productos, procesos o servicios próximos al mercado. Estos dos instrumentos siguen el modelo clásico de la **invención-innovación-difusión** de las nuevas tecnologías.



²⁰¹ Ejemplos: e-Contratación obligatoria en Portugal; el sistema libre de e-Contratación para todas las autoridades contratantes en Chipre.

²⁰² La Comisión, en alianza con los Estados Miembros, ha sido muy activa en la producción de herramientas TIC que pueden adoptarse más ampliamente, entre ellas, e-PRIOR/e-Submission, PEPPOL y e-SENS.

Con la **Contratación Pre-Comercial**, la administración pública compra el I+D de varios proveedores alternativos a la vez, y luego compara y evalúa las soluciones más rentables en cada fase de validación, reduciendo el número de proveedores que participan cada vez. Los servicios de I + D están excluidos del ámbito de aplicación de las directivas de contratación pública de la UE, aunque sí se aplican los principios y las normas de competencia del Tratado de la UE.²⁰³

La **Contratación Pública de Soluciones Innovadoras** se inspira en la experiencia del sector privado sobre la gestión de la cadena de suministro. El cliente es un gran comprador o un grupo de compradores, con un volumen de compras suficiente para hacer viable para los proveedores la producción en masa. Esta "masa crítica" de la demanda permite a los posibles proveedores realizar las inversiones necesarias para adaptar/ampliar sus actividades y cumplir con los requisitos de rendimiento y precio para el despliegue del mercado masivo. Antes de convertirse en una iniciativa de toda la UE, la contratación pública de soluciones innovadoras ya estaba siendo ensayada en varios Estados miembros.²⁰⁴

Recomendaciones para implantar la Contratación Pública de Soluciones Innovadoras	
Dar tiempo a la cadena de suministro para innovar	<ul style="list-style-type: none"> → Pensar en el futuro → Señalar la 'dirección de la marcha' hacia el mercado a largo y medio plazo → Comunicar por adelantado las próximas necesidades y los planes de adquisición
Dejar margen para la innovación	<ul style="list-style-type: none"> → Comunicar las necesidades en términos de resultados. → Declarar lo que se quiere, no lo que se piensa que está disponible o asequible. → Buscar mejoras progresivas y pruebas futuras
Solicitar retroalimentación de la cadena de suministro	<ul style="list-style-type: none"> → El sondeo y consulta del mercado permite testar los requisitos y solventar los problemas antes de solicitar ofertas.
Facilitar la comunicación entre los proveedores	<ul style="list-style-type: none"> → Los talleres de consulta, visitas <i>in situ</i> y la publicación de un directorio de empresas que han manifestado interés son de gran ayuda.

Las directivas de 2014 para la contratación pública mantienen la exención para los servicios de I+D lo que permite a los Estados miembros continuar en pos de la Contratación Pre-Comercial para procurarse I+D, así como un procedimiento específico posterior de Contratación de Soluciones Innovadoras para desplegar los productos finales resultantes. Las nuevas directivas contienen también un nuevo procedimiento llamado **alianza para la innovación** que combina la compra de I+D y los productos finales derivados en un mismo procedimiento.²⁰⁵

²⁰³ Ejemplos: Servicio de Salud de Lombardía, Italia; el proyecto de contratación pre-comercial CHARM, una alianza de Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido.

²⁰⁴ Ejemplos: la Contratación Comprometida del Reino Unido; Envejecimiento Saludable-Contratación Pública de Innovaciones (HAPPI), una contratación pública de soluciones innovadoras entre Francia, Bélgica, Alemania, Italia, Luxemburgo y Reino Unido.

²⁰⁵ La UE está apoyando la Contratación Pre-Comercial y de Soluciones Innovadoras mediante el programa de investigación y desarrollo [Horizonte 2020](#).

7.3. Gestionar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

Para conseguir éxito en la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, los Estados miembros tienen que organizar sus recursos para lograr **tres objetivos fundamentales**: maximizar la tasa de ejecución (gastar por completo los fondos disponibles), minimizar las irregularidades (gastarlos correctamente) y, lo más importante de todo, maximizar el impacto y la sostenibilidad (gastarlos estratégicamente).



Esforzarse en cada uno de ellos no desvirtúa la consecución de los otros. Si se concede demasiado peso al gasto rápido, sin la debida atención a los sistemas y salvaguardas, existe el riesgo de ineficiencias y errores. Sin una estrategia coherente y bien pensada para el uso de los fondos, los beneficios socioeconómicos serán limitados e insostenibles. Igualmente, un énfasis excesivo en los controles y mecanismos de cumplimiento puede paralizar la ejecución y poner en peligro el impacto. Esta es a menudo la mayor amenaza que enfrentan las instituciones sin experiencia. Por último, los objetivos estratégicos no pueden alcanzarse plenamente si los Estados miembros no desembolsan fondos, se centran demasiado en el progreso financiero o tienen que recuperar pagos erróneos o fraudulentos. Hay que mantener un equilibrio y, en última instancia, estos objetivos deben reforzarse mutuamente.²⁰⁶

7.3.1. Estructuras

Los reglamentos 2014-2020 establecen un **nuevo entorno operativo** para los ESIF, al que los Estados miembros deben adaptarse rápidamente para implementar con éxito sus Planes Operativos. Al igual que con las perspectivas financieras anteriores, los reglamentos ofrecen flexibilidad a las administraciones públicas para identificar la constelación más adecuada de autoridades de gestión, organismos intermedios, autoridades de certificación y autoridades de auditoría que se ajuste a sus sistemas administrativos nacionales. En el nuevo periodo de programación, habrá un aumento del número total de programas, con una fuerte regionalización en algunos Estados miembros. Algunos Estados miembros disponen de un gran número de organismos intermedios en 'cascada' o escalonados, alcanzando hasta más de 100 organismos para algunos programas.

Si bien la estabilidad del sistema de gestión y control es uno de los factores clave para una implementación con éxito, la realidad es que esas **estructuras no son inamovibles**, ni tampoco las relaciones entre los organismos. La arquitectura administrativa que se describe en los documentos de programación a menudo evoluciona con el tiempo debido a factores políticos (incluyendo los cambios

²⁰⁶ El 6º Informe de Cohesión de la Comisión identifica muchas dificultades para gestionar programas de la Política de Cohesión, que son de naturaleza administrativa y referidas a los recursos humanos, a los sistemas de gestión, a la coordinación entre diferentes órganos y a la correcta implementación de la contratación pública.

de Gobierno tras las elecciones) o a factores de rendimiento (normalmente, como consecuencia de revisiones que sugieren que la implantación actual es ineficiente o insuficientemente eficaz).

En los Estados Miembros se han ensayado y probado varios modelos, especialmente en relación con la **dialéctica de acuerdos Autoridades de Gestión-Organismos Intermedios y Autoridades de Gestión-Autoridades de Certificación**, así como respecto a las funciones de los **órganos de coordinación**, donde los haya. La experiencia de las perspectivas financieras pasadas ha suministrado enseñanzas con cuatro mensajes principales:

Directrices para las estructuras gestoras de los ESIF	
Racionalización	Evitar las estructuras ultra-complicadas, que añaden excesivas capas de administración y complejas líneas de comunicación. Esto no supone que una única autoridad de gestión-certificación con ausencia de organismos intermedios sea el modelo óptimo: el acento debe ponerse en estructuras adecuadas a la finalidad que equilibren, por una parte, la atribución apropiada de competencias y, por otra, la máxima simplicidad.
Delegación	Definir claramente la división y la propiedad de tareas entre las Autoridades de Gestión y los Organismos Intermedios y entre los diferentes niveles de éstos (niveles 1 y 2) si se está siguiendo tal modelo de implementación. Las Autoridades de Gestión son responsables de gestionar los programas: pueden delegar funciones y tareas específicas a los Organismos Intermedios y evitar la repetición del trabajo pero, en última instancia, la responsabilidad siempre recae en la Autoridad de Gestión.
Coordinación	Asegurar que todo órgano de coordinación tiene competencias y capacidad suficientes para ejercer ese papel. En algunos Estados miembros, cada fondo tiene una sola Autoridad de Gestión, que también es responsable de coordinar las acciones de los Organismos Intermedios. En otros, hay varias Autoridades de Gestión por fondo. Algunos Estados miembros han designado un órgano de coordinación general, por lo general en la presidencia del Gobierno, que desempeña un papel de supervisión sobre todas las Autoridades de Gestión y/o Fondos. Este órgano normalmente actúa como el principal interlocutor de esta política con la Comisión. Es deseable estimular un intercambio permanente de experiencias y conocimientos entre las Autoridades de Gestión y, de ese modo, trabajar para simplificar los procesos y los reglamentos nacionales que puedan obstaculizar la implementación.
Continuidad	Contemplar cuidadosamente cualquier reasignación fundamental de responsabilidades: para la gestión de los Fondos es importante sopesar los costes y el tiempo frente a los beneficios esperados. Cabe que los Estados miembros necesiten modificar sus estructuras de aplicación si cambian los "hechos sobre el terreno". Si las competencias se reasignan en la administración por razones políticas, si una institución adolece de un bajo rendimiento serio o si no están funcionando las relaciones entre dos o más entidades, puede ser inevitable el ajuste estructural. Sin embargo, los costes no son sólo financieros, sino potencialmente también de productividad y eficacia. Cualquier pérdida de memoria organizacional y/o de conocimiento experto individual puede generar ineficiencias a corto-medio plazo que podrían superar a las ganancias de rendimiento a largo plazo.

7.3.2. Dotación de personal

El reclutamiento, retención y desarrollo del personal competente para la programación, gestión y ejecución de los Fondos Estructurales (ESIF) es un asunto complejo, sobre todo en el contexto de la administración en su conjunto. Para desempeñar la amplia gama de funciones de gestión de los ESIF, los Estados miembros deben asegurar una dotación completa de personal necesario en sus Autoridades de Gestión, Organismos Intermedios, Autoridades de Certificación y Autoridades de Auditoría para cubrir al menos las siguientes capacidades:

Requisitos mínimos del personal para los ESIF

- Preparar las estrategias y programas en el marco reglamentario de la UE;
- Planificar y supervisar la ejecución para evitar el desentendimiento y para maximizar el impacto;
- Difundir y promocionar los ESIF entre los beneficiarios potenciales, comunicar con el público y asegurar que se siguen las directrices de visibilidad;
- Desarrollar y aplicar procedimientos para asegurar el cumplimiento de los reglamentos de la UE y las normas nacionales;
- Generar, evaluar y seleccionar los proyectos en todo el espectro de sectores de políticas cubiertos por los cinco Fondos;
- Comprobar y tramitar las solicitudes de pago de los beneficiarios y a la Comisión;
- Monitorizar el rendimiento de los proyectos y programas;
- Supervisar la realización y el uso de evaluaciones ex ante e intermedias;
- Desarrollar y utilizar herramientas TIC en apoyo de la gestión y actuaciones del programa;
- Gestionar el rendimiento y la integridad de todo el sistema ESIF y mantener altos estándares éticos.

Al distribuir todas las responsabilidades de aplicación de los ESIF, los Estados miembros deben desarrollar las competencias necesarias para cumplir con las normas específicas de la UE, tales como la gestión financiera, las ayudas estatales y la legislación ambiental. Esto exige una bien desarrollada **gestión de los recursos humanos (GRH) para los ESIF**, dentro del contexto global de la administración pública: liderazgo, reclutamiento, remuneración, capacitación y desarrollo del personal, etc. Los programas que deseen invertir en innovación, necesitando, por tanto, emplear más personal y más caro para gestionar el programa, deben pensar cuidadosamente cómo hacer frente a este desafío. Puede necesitarse financiación adicional de fuentes nacionales. Otra opción es financiar a intermediarios fiables que puedan proporcionar apoyo general a la innovación, incluyendo a los beneficiarios potenciales de los ESIF.²⁰⁷

La alta rotación de personal puede ser especialmente nociva para la gestión de los ESIF, ya que el conocimiento especializado que se ha acumulado a lo largo del tiempo mediante el aprendizaje práctico se pierde, lo que socava la memoria organizacional. Los Estados miembros tienen entonces que incurrir en costes y tiempo para reclutar y desarrollar a los sustitutos, que a su vez pueden irse en poco tiempo. Todos los Estados miembros emplean la asistencia técnica de la UE para cofinanciar las

²⁰⁷ La Dirección General de Política Regional y Urbana tenía previsto publicar a finales de 2015 un marco de competencias para la gestión e implementación eficientes del FEDER y el Fondo de Cohesión (FC) para ayudar a los Estados Miembros y las regiones a estructurar de forma más eficiente sus administraciones, para identificar brechas en las competencias y habilidades del personal, así como para definir necesidades de formación y reclutamiento.

retribuciones, muchos también financian complementos y/o incentivos. En algunos casos, el aumento de la remuneración, entre otras, cosas ha contribuido a reducir la rotación de personal.

Los Estados miembros también necesitan generar **suficiente capacidad en habilidades clave**, especialmente la capacidad de análisis y programación para desarrollar y ofrecer programas orientados a resultados. Ya ha comenzado un programa estratégico de formación de la Comisión sobre las nuevas reglamentaciones para las AG, AC y AA con la primera capacitación sobre los desafíos del nuevo período de programación.²⁰⁸

7.3.3. Sistemas

Las administraciones públicas también deben cerciorarse de que tienen los sistemas, procedimientos y equipos para cumplir con sus funciones de gestión de los ESIF. Esto supone que deben hacer un uso óptimo de la administración electrónica y de las redes sociales para reducir las cargas administrativas a los beneficiarios y para compartir datos y mejorar la transparencia.

A medida que la fase de programación para 2014-2020 vaya acabando, el foco se trasladará a la **elaboración y selección de proyectos**, lo que siempre constituye un gran desafío para la gestión de los Estados miembros. No se trata lisa y llanamente de sustituir los gastos internos existentes. En este sentido, puede decirse que los proyectos ESIF se dividen en dos categorías principales, según las prácticas identificadas por la Comunidad de Prácticas sobre Gestión por Resultados financiada por la Comisión.

Tipo	Papel
Promotores	Los Fondos (ESIF) facilitan a los Estados miembros ampliar las actividades existentes más allá de las limitaciones de sus propios fondos disponibles y hacer mejoras incrementales. Por consiguiente, los Estados miembros pueden actuar tanto con soluciones existentes como nuevas y obtener más de lo que funciona y tratar de hacerlo mejor. De esta forma, la cofinanciación con Fondos ESIF es una inyección de capital extra, que da un nuevo impulso a las buenas prácticas.
Innovadores	Al ser adicionales a los gastos nacionales y locales, los ESIF ofrecen la oportunidad de ser creativos y de probar nuevas soluciones a los retos de la cohesión económica y social sostenible, estimulando el crecimiento, el empleo y la inclusión y la mejora de la gobernanza pública. De esta manera, la cofinanciación de los ESIF es una forma de capital riesgo, en el marco de una sólida gestión financiera y por resultados. La innovación puede aplicarse en el nivel de servicios públicos determinados o del sistema en su conjunto.

La formulación, selección, gestión, seguimiento y evaluación de proyectos será radicalmente diferente, dependiendo de si un programa tiene por objeto promover o innovar en servicios concretos o innovar de forma sistémica, según se describe en la guía de la Comunidad de Prácticas sobre Gestión por Resultados.²⁰⁹

²⁰⁸ Un programa piloto de intercambio "REGIO PEER2PEER" se lanzaría en 2015 con una duración de dos años y financiaría hasta 100 intercambios de corto plazo entre funcionarios públicos que gestionan FEDER y FC en los Estados Miembros para transferir de primera mano conocimiento experto y buenas prácticas en aspectos concretos.

²⁰⁹ Ejemplo: Utilización de la ayuda basada en resultados para el apoyo con Fondos Estructurales de guarderías laborales en la República Checa.

El desarrollo y la evaluación de proyectos son evidentemente las fases más críticas de la implementación de los ESIF, ya que determinan el grado en que el Estado miembro es capaz de hacer un uso pleno de la cofinanciación europea y nacional, de lograr los objetivos estratégicos fijados en sus documentos de programas y de materializar los resultados deseados a largo plazo. Es responsabilidad de la Autoridad de Gestión elaborar y, tras su aprobación por el comité de seguimiento, aplicar los **procedimientos adecuados para seleccionar las operaciones**, que también proporcionan la base para orientar a los solicitantes. El marco reglamentario 2014-2020 contiene varias vías que facilitan a las Autoridades de Gestión, organismos intermedios y a los beneficiarios la búsqueda de enfoques integrados para la cohesión territorial.²¹⁰

Elección de medios para convertir ideas en acciones en el contexto ESIF 2014-2020

- Apoyar proyectos individuales seleccionados a través de las convocatorias de propuestas o programas de subvenciones, gestionados por organismos intermedios. Los proyectos pueden ser limitados en el tiempo o continuos, evaluándose las solicitudes frente a criterios de selección de modo competitivo.
- Comprometer por las autoridades nacionales un gasto adicional a programas públicos existentes o nuevos (con el fin de mejorar su desarrollo o para innovar);
- Financiar importantes inversiones en infraestructuras a través de grandes proyectos, aprobadas por la Comisión, siguiendo la selección efectuada por las autoridades nacionales;
- Financiar inversiones territoriales integradas, aprobadas por la Comisión y ejecutadas por los Organismos Intermedios designados;
- Financiar planes de acción conjuntos, aprobados por la Comisión e implementados por los beneficiarios correspondientes;
- Financiar estrategias de desarrollo local comunitario, seleccionadas por un comité establecido por el Estado miembro o la Autoridad de Gestión y ejecutadas por los grupos de acción local constituidos al efecto.
- Contribuir a los instrumentos financieros (ayuda reembolsable a la inversión mediante préstamos, garantías, acciones y otros instrumentos financieros de riesgo), incluyendo fondos de fondos.
- Financiar los costes salariales asociados a programas y prioridades de asistencia técnica.

Cada una de las modalidades tiene su propia lógica y reglas. Normalmente las Autoridades de Gestión y los Organismos Intermedios deben cerciorarse de la idoneidad de la operación contrastándola con los criterios de selección acordados, incluyendo su corrección, elegibilidad, pertinencia y ajuste estratégico, calidad, integridad, capacidad, riesgo y financiación. Por lo general, esto implicará que la Autoridad de Gestión/Organismo Intermedio forme un comité de evaluación con la experiencia técnica adecuada, integrado por personal interno y/o externo, y la elaboración de procedimientos escritos. La aplicación de los criterios suele clasificarse en dos grupos: requisitos (requieren simples decisiones de sí/no) y umbrales (puntúan por cada uno de los criterios individuales y se clasifican en orden descendente hasta que se haya completado el presupuesto disponible). La **orientación a resultados** del programa para el período 2014-2020 tendrá efectos en la selección de proyectos, ya que se juzgará cada prioridad por el logro conjunto de indicadores de rendimiento, expresados como objetivos, en todas las operaciones cofinanciadas. Es esperable que los posibles beneficiarios tengan que explicar cómo planean contribuir con las operaciones propuestas a la consecución de los objetivos mensurables.²¹¹

²¹⁰ La Dirección General de Política Regional y Urbana, mediante los [Premios RegioStars](#), promueve las buenas prácticas en el desarrollo regional y destaca los proyectos originales e innovadores que pueden ser atractivos e inspiradores para otras regiones.

²¹¹ El Centro de Investigación de Políticas Europeas (EPRC) ha llevado a cabo una [investigación sobre los enfoques orientados a resultados](#) junto con IQ-Net, una red formada por 15 autoridades responsables de programas de 13 (16?) Estados Miembros.

Al igual que con otros aspectos de la administración pública, las Autoridades Gestoras y los Organismos Intermedios pueden buscar maneras de hacer que sea más fácil a los beneficiarios potenciales responder a las **convocatorias de propuestas** simplificando su obligación de aportar información.²¹²

Cada entidad involucrada en la gestión de fondos de la UE tiene la obligación legal de prevenir las **irregularidades** que afecten al presupuesto de la UE. Dependiendo de la gravedad de la falta, las pruebas de irregularidades sistémicas puede conducir a sanciones financieras de hasta el 100% de la cofinanciación aportada por la UE, lo que significa que los presupuestos nacionales deben compensar el déficit por los costes incurridos. Más de la mitad de las irregularidades con FEDER observadas en la UE se refieren a la contratación pública, seguida de las reglas de adjudicación y de las ayudas estatales.²¹³

Muchos Estados miembros **tercerizan tareas** en consultores externos, para lograr capacidad, conocimiento experto y/o objetividad. Sin embargo, hay muchas incidencias cuando las Autoridades de Gestión, los Organismos Intermedios y otros se han vuelto demasiado dependientes de los consultores. El peligro es que los beneficios de la generación de capacidad, especialmente el aprendizaje práctico, reviertan sólo en la consultora y no se perciban en la propia administración pública.

Consejos prácticos para obtener el máximo de los consultores

- Asegurarse de que el consultor reciba unas especificaciones inequívocas (términos de referencia) para que no haya confusión acerca de las expectativas de ambas partes, incluyendo una clara distribución de responsabilidades.
- Al mismo tiempo, conceder cierta flexibilidad al consultor para que brinde sus conocimientos técnicos y experiencia: no detallar en exceso cada actividad y producto concreto a lo largo de la duración del contrato.
- No ver a la consultora como una "caja negra", que actúa de forma independiente del cliente y que entrega productos terminados. Por el contrario, trabajar estrechamente con el consultor, ya que la administración pública no es sólo un receptor pasivo de los productos sino también un participante activo en el proceso de desarrollo.
- Antes de salir a licitación, asegurarse de estar preparado para la contratación y de que se tiene la capacidad y los recursos para 'absorber' la consultoría (incluyendo el tiempo necesario para reunirse y trabajar con el consultor, así como los productos).
- No perder de vista la relación comprador-proveedor. El cliente debe ser razonable y por descontado ético en sus expectativas, pero es en última instancia responsable y decide lo que está comprando. Asegurarse de que los consultores adaptan sus soluciones a las circunstancias actuales.

La contratación pública también es susceptible a los **conflictos de intereses, la corrupción y el fraude**, al igual que lo es la selección de proyectos, la gestión de contratos, la certificación y el pago. A pesar de que el impacto en el presupuesto de la política de cohesión es relativamente pequeño, el riesgo en la reputación es mucho mayor y por lo tanto la Comisión enfatiza que las Autoridades de Gestión deben poner en práctica medidas eficaces y proporcionadas contra el fraude; su cumplimiento debe ser verificado por la Autoridad de Auditoría. Tras la evaluación y los controles de mitigación del riesgo sistémico, las Autoridades de Gestión deben encarar las situaciones específicas que puedan surgir en

²¹² Ejemplo: Modificación del modelo de certificado fiscal en Rumanía.

²¹³ Los Servicios de la Comisión responsables de los ESIF y la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (GROW) han constituido conjuntamente un Grupo de Trabajo Técnico sobre contratación pública con el Banco Europeo de Inversiones, que ha producido varios planes de acción y guías de desarrollo específicos por país para los gestores.

la ejecución de las operaciones mediante el desarrollo de indicadores específicos contra el fraude ('banderas rojas') y asegurando una eficaz cooperación y coordinación entre Autoridades de Gestión, de Auditoría y órganos de investigación. Las medidas preventivas no pueden proporcionar una protección absoluta contra el fraude por lo que la Autoridad de Gestión necesita asimismo técnicas analíticas para detectar las conductas fraudulentas en el momento oportuno, tales como la minería de datos que aflora las anomalías.²¹⁴

En relación con la **gestión y control financiero** de los Fondos Estructurales y de Inversión, los reglamentos 2014-2020 ofrecen procedimientos simplificados para reducir las cargas sobre los beneficiarios y para agilizar los reembolsos, incluyendo un reembolso singular para cada participante en un proyecto de investigación y un reembolso global para los costes indirectos, así como un plazo más corto para los pagos a los beneficiarios (90 días). Los Estados miembros también pueden aprovechar las disposiciones que se han conservado de la normativa anterior, tales como la libertad de hacer pagos anticipados a los beneficiarios.

Las solicitudes de pago representan un elemento clave de los datos de rendimiento. Con el fin de mejorar la eficiencia y la calidad de la transferencia de información, los nuevos reglamentos ESIF introducirán el intercambio electrónico de datos entre los beneficiarios y las Autoridades de Gestión a partir de 2016 en todos los Estados miembros, lo que permitirá a aquéllos presentar datos una sola vez y conservar todos los documentos en formato electrónico (e-Cohesión). Si bien la normativa ESIF establece los requisitos específicos para los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión (incluidos el papel del marco de rendimiento, los comités de seguimiento, las autoridades de gestión, los informes anuales de ejecución y otros elementos), estos acuerdos deben encajar en el sistema nacional de **seguimiento y evaluación** del rendimiento de las políticas públicas, como un elemento integral y utilizar técnicas innovadoras.²¹⁵

7.3.4. Gobernanza

Al igual que cualquier otra área de la administración pública, la gestión de los Fondos ESIF debe ser objeto de buena gobernanza, con directivos responsables de los resultados del programa: por el logro de los objetivos del programa y de los resultados esperados; la maximización de las sinergias entre los fondos nacionales, ESIF y otros fondos de la UE; el trabajo en alianzas y la implicación con la sociedad civil y otros grupos de interés; por asegurar la transparencia y altos estándares éticos; por prevenir la corrupción y evitar la influencia política indebida en los nombramientos de personal y en la selección de proyectos. Por encima de todo, los Estados miembros deben asegurar la coordinación en el nivel nacional y regional para garantizar la coherencia entre los fondos y los programas, en pos de los objetivos de Europa 2020 y las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo, así como para evitar tanto solapamientos como las lagunas en el gasto. Esto es especialmente pertinente en vista del aumento general del número de programas regionales en 2014-2020.

²¹⁴ La Comisión ha elaborado una Nota Orientativa sobre Evaluación de Riesgos de Fraude Medidas Antifraude Proporcionadas. La herramienta de evaluación de riesgos "ARACHNE" está disponible para ayudar a los Estados Miembros a identificar los proyectos con mayor riesgo, así como los beneficiarios, los contratos y los contratistas potencialmente más vulnerables a los errores y el fraude.

²¹⁵ Ejemplos: El Centro de Intercambio de Información de la Oficina Galesa de Fondos Europeos (WEFO) en Reino Unido; la plataforma OpenCoesione de Italia.

El apoyo financiero de los Fondos ESIF puede revestir forma de subvenciones, premios, ayuda reembolsable e instrumentos financieros. La elección del apoyo depende de los objetivos, normas y circunstancias. Para **maximizar el aprovechamiento** de los fondos ESIF, los Estados miembros deberían buscar complementariedades con otros fondos UE que compartan el mismo propósito.²¹⁶

En algunos Estados miembros, la gestión de los ESIF ha evolucionado hasta convertirse en un **sistema paralelo**, a menudo debido a sus orígenes como financiación de la preadhesión. Estos países corren el riesgo de ineficiencias (duplicación de actividades, pérdida de economías de escala), y también de que las buenas prácticas, ya sean en la gestión de fondos nacionales o ESIF resulten aisladas unas de otras.

No obstante, también hay margen para la **transferencia de buenas prácticas** entre los sistemas de gestión del gasto nacional y de los Fondos ESIF, en ambas direcciones. La historia de la introducción de la gestión de los fondos de la UE en los nuevos Estados miembros ha demostrado que, en algunos campos, los sistemas nacionales se benefician de los ajustes necesarios para cumplir los reglamentos de la UE, tales como la adopción de presupuestos plurianuales, la auditoría interna y los controles específicos contra las irregularidades y el fraude en la gestión financiera. No obstante, como Estados miembros, tienen margen para sacar provecho de las innovaciones nacionales, tales como la administración electrónica y el principio de "sólo una vez".

La Comisión desempeñará un **papel facilitador** para el desarrollo y la difusión del conocimiento, como un canal para compartir buenas prácticas, mediante el modelado de la gestión de los fondos (mapeo de competencias y organización) para ayudar a los Estados miembros a incrementar el rendimiento. Asimismo habilitará una plataforma de intercambio informal para Autoridades de Gestión y Organismos Intermedios, en coordinación con otras plataformas, tales como INTERACT y JASPERS.

²¹⁶ La Comisión publicó en 2014 una guía sobre las sinergias con el Horizonte 2020 y otros programas de la UE relativos a la investigación, la innovación y la competitividad, así como una lista de comprobación para acceder a los fondos de la UE.

7.4. Conclusiones, ideas clave y recomendaciones para actuaciones futuras

Las principales ideas de este tema son:

- Dar prioridad a los principios de legalidad, integridad y rentabilidad, ya que el gasto público representa casi la mitad de la economía de la UE, además de constituir un instrumento clave de las políticas;
- Considerar la posibilidad de involucrar a los ciudadanos directamente a través de los presupuestos participativos, para que se sientan propietarios, así como beneficiarios, de las decisiones de gasto;
- Hallar el justo equilibrio entre, por un lado, las cautelas, comprobaciones y controles para asegurar que se siguen las normas y que se mitigan los riesgos de corrupción y, por el otro, las complejidades de ejecución del presupuesto y el retraso en el desembolso de fondos, lo que puede ser devastador para las PYME, si da lugar a retrasos en los pagos;
- Examinar el papel de las TIC en los sistemas de información para dar seguimiento al rendimiento, detectar los cuellos de botella, agilizar el proceso y proporcionar los datos que permiten el escrutinio, mediante la transparencia;
- Enfocar los esfuerzos en promover el comportamiento ético y eliminar las oportunidades de corrupción en la contratación tanto con fondos nacionales como ESIF: simplificar la administración y avanzar hacia la contratación electrónica completa ayudará a eliminar cierta discrecionalidad en las decisiones y por lo tanto el espacio para el uso indebido de los fondos públicos;
- Explorar el potencial de la Contratación Pre-Comercial, la Contratación Pública de Innovación y las alianzas para la innovación con objeto de estimular la creatividad y así incrementar la productividad nacional, cosechando los beneficios de las nuevas directivas de contratación;
- Integrar la gestión de los ESIF en los sistemas nacionales para asegurar la adicionalidad y complementariedad de los gastos, contemplando las medidas de los Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión como una oportunidad para la mejora o innovación.

El objetivo fundamental de la gestión de los fondos ESIF - gastar estratégicamente – también es oportunamente aplicable a la ejecución de presupuestos mucho mayores de los gobiernos centrales, regionales y locales, en el contexto específico del Objetivo Temático 11.

Algunas consideraciones sobre la gestión del Objetivo Temático 11

Los principios de la buena gestión de los Fondos ESI, descritos en el capítulo 7, por supuesto también se aplican a objetivo temático 11 (TO11) de "*potenciar la capacidad institucional de las autoridades y los actores públicos y lograr una administración pública eficiente*". Al mismo tiempo, el TO11 puede ser bastante específico. Para la obtención de resultados bajo el TO11, podrían ser útiles los siguientes consejos para los gestores, que deben ser examinados conjuntamente con la ficha guía de la Comisión.²¹⁷

El problema del dinero

El dinero siempre es importante. Las medidas de apoyo a las PYME, la formación para desempleados o la construcción de infraestructuras sólo puede hacerse con dinero. Igualmente, a menudo hay necesidad de financiación para mejorar la calidad de la administración, aunque esto es menos obvio. Es posible que una mejor colaboración entre las entidades institucionales, la optimización de funciones y el cambio de actitudes hacia una ética de servicio más fuerte requiera más un cambio en el pensamiento y la cultura que (mucho) dinero. De hecho, la optimización de los procesos de la administración pública realmente podría ahorrar mucho dinero. Piénsese en todas las formas y medios en que podrían mejorar las personas, las organizaciones o los sistemas institucionales, si no se dispusiera de ninguna financiación de la UE. Aún sería mucho lo que se podría hacer y lograr.

El problema de pensar en la financiación de la UE, más que en el cambio deseado, es el origen: No hay que centrarse en quién recibe el dinero, sino en considerar la contribución estratégica de cada proyecto.

En la práctica, lo que motiva la elaboración de estrategias y programas de reforma suele ser la provisión de fondos disponibles más que una fuerte demanda interna o externa para el cambio. Este enfoque basado en la provisión suele desplazar el acento a **quién** (*¿qué institución?*) obtiene el dinero, y **cuánto**, y difumina la visión de **lo que** se debe lograr en la realidad. Asimismo, el dinero suele **generar actividades** (*¿qué vamos a comprar?*), en lugar de motivar a los gestores de los programas a centrarse en el **efecto deseado**.

Con un **enfoque impulsado por la oferta y basado en actividades** existe el **peligro de pensar al revés**, empezando por el presupuesto (*¿en qué podemos gastarlo?*). Decide sobre algunas actividades (*¿son elegibles y consumen todo el presupuesto disponible?*). Elige unos objetivos que parecen justificar las actividades (*¿son plausibles?*). Construye su visión mediante la fusión de diversos objetivos (*¿parecen convincentes?*). Identifica algunos indicadores que parecen mostrar esa visión (*¿son éstas las cosas que podemos medir y recopilar datos al respecto?*). El producto es una larga lista de iniciativas inconexas, sin coherencia y con la probabilidad de que tengan un impacto limitado.

²¹⁷ La ficha explica la distinción entre la financiación para la creación de capacidad administrativa bajo el TO11 y la financiación para asistencia técnica en materia de gestión de los ESIF, que también es objeto de una ficha guía de Asistencia Técnica.

Los **programas de éxito** suelen ser aquellos que comienzan con una visión sólida y luego operan a lo largo de una secuencia lógica considerando alternativas de soluciones creativas y coste efectivas para lograr esa visión. Los programas que están principalmente centrados en actividades o recursos suelen estar menos enfocados en el efecto final.

Por el contrario, un **enfoque estratégico impulsado por la demanda** tiene un punto de partida diferente: ¿qué hay que hacer? Este enfoque formula las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los **efectos sociales** que queremos lograr (por ejemplo, más puestos de trabajo bien remunerados, una economía más próspera, estándares de vida más altos, una mejor calidad de vida, menos pobreza, etc.)?
- ¿Qué **influencia** tenemos en estos efectos, tanto positivos como negativos? ¿Qué comportamientos y resultados podemos conformar y con qué **palancas e instrumentos** (por ejemplo, información, regulación, servicios, infraestructuras, subsidios, tarifas, corresponsabilidad, etc.)?
- De todas las opciones que haya sobre la mesa, después de sopesar sus pros y sus contras y hacer una **selección fundamentada**, ¿qué instrumentos requieren un gasto adicional y cuáles requieren cambios en las prácticas o en la dirección sin coste adicional? Asimismo, ¿qué cambios ahorrarán recursos, ya sea inmediatamente o tras la inversión inicial?
- En el caso de que los **instrumentos seleccionados requieran financiación**, ¿se pueden imputar al presupuesto habilitado para el programa (en el nivel de cada medida) o hay un déficit de recursos que deben ser obtenidos de otra fuente? ¿Hay un superávit presupuestario, y de ser así, se podría hacer más con las opciones seleccionadas o tendría escasa rentabilidad?

En el contexto de los Fondos ESI, la lógica estratégica tiene otra dimensión: ¿el gasto propuesto con el programa ESI es **adicional** a lo que se financiaría con fondos nacionales? ¿Mejora o innova?

Además, la **condicionalidad ex ante** del TO11 requiere que todo programa de operaciones que esté total o parcialmente conectado con el TO11 se base en una estrategia subyacente de reforma que se haya desarrollado y esté en el proceso de implementación. El reto es alinear plenamente el programa con la estrategia. En algunos contextos nacionales, el programa operativo es el único medio de desplegar la estrategia. Sin embargo, puede ocurrir que la estrategia incluya otras medidas (por ejemplo, no monetarias o políticas) que complementen el programa.

Aplicando el enfoque impulsado por la demanda al caso específico del TO11, las opciones para instrumentar la financiación son en realidad bastante limitadas en comparación con otros objetivos ESIF, y cabe clasificarlas en dos categorías:

- **Conocimiento**: Esto significa básicamente personas: la utilización de expertos/consultores, el empleo del personal (temporal), si el sistema lo permite, y/o la formación y otras actividades de desarrollo del personal. Contar con más personas en forma de empresas contratadas o de empleados temporales probablemente será fundamental para diseñar y desarrollar proyectos de cambio y/o para dar formación, pero se seguirá necesitando tener la capacidad nuclear para proporcionar la visión y el liderazgo con el fin de implementar el cambio sistémico que se desea lograr.

→ **Equipamiento:** En la mayoría de los casos, estará referido a las TIC. Hay que resistir la tentación de comprar sistemas, cuando pueden estar disponibles de forma gratuita en un entorno de código abierto (véanse, por ejemplo: las herramientas de interoperabilidad disponibles gratuitamente bajo código abierto en el "Joinup" de la Comisión). Además, con objeto de evitar frustraciones, es importante abordar primero la optimización organizacional antes de instalar un sistema de TI, a fin de permitir que el sistema nuevo o actualizado reporte las esperadas ganancias de eficiencia, en lugar de meramente digitalizar la burocracia. Aplicar de nuevo la "perspectiva de los efectos" requiere la organización y coordinación eficaz de todas las entidades afectadas, así como una coordinación clara y sólida entre el objetivo temático 2 (agenda digital) y el TO11.

El apartado de "ideas clave" de cada capítulo sugiere las formas en que la orientación de la política para cada tema puede traducirse en intervenciones TO11, además de contribuir a las recomendaciones específicas por país.²¹⁸

Gestionar el plano general

Poner en práctica con éxito los programas del TO11 requiere una serie de ingredientes y gestionarlos activamente durante todo el período del programa.

Centrarse en resultados reales, no en cambios formales. Reducir la brecha de implementación

En primer término, es importante tener una **visión** para la reforma de la administración pública, articulada en su estrategia. Pero la visión sólo fructificará si se acompaña de liderazgo. En aquellos casos donde hay una falta de compromiso genuino con las reformas propuestas en el programa operativo, de nuevo existe el riesgo de un enfoque basado en actividades. Esto significa que se organizan acciones y se desembolsa dinero pero, al final, el cambio observado en el rendimiento de los servicios es poco tangible. Para que se dé el cambio, el impulso desde arriba debe infundirse a través de la administración, de modo que **cambie la cultura**, así como los sistemas y las prácticas. Por ejemplo, la simple aplicación de un "sistema de calidad" puede que realmente no conduzca a una mejora de la calidad de los servicios desde la percepción de los ciudadanos y las empresas, si no hay un compromiso subyacente compartido de dar mejores servicios y si los funcionarios no se sienten habilitados para diseñar y prestar servicios en estrecha colaboración con los usuarios. Es necesario que haya claros impulsores intrínsecos y extrínsecos para hacer realidad el cambio.

En segundo lugar, las reformas no deben ser fragmentarias ni inconexas. El todo debe ser más importante que las partes individualmente consideradas. ¿Cómo se asegura la **coherencia**, para que todas las piezas (de las distintas medidas) encajen entre sí a fin de lograr los resultados deseados? La implementación día a día es importante, pero es fundamental tener miras altas y el foco en el panorama de conjunto (efectos en la sociedad) y no perderse en las minucias o pequeños detalles de los procedimientos del programa. Los programas de éxito siempre están guiados por el pensamiento estratégico.

²¹⁸ Ejemplo: Sistemas de Gestión de Calidad para la administración central y local de Polonia.

En tercer lugar, es esencial **poner a la gente de su lado**. Esto significa más que la mera consulta durante la elaboración del programa o proyecto. Significa implicar genuinamente a la gente de manera continua y cuando proceda. Es preciso un diálogo estratégico regular (y también consenso) sobre la dirección del programa para incorporar a los actores clave del nivel político, a los líderes administrativos y a los grupos de interés relevantes (sindicatos, empresas y organizaciones de la sociedad civil).

Por último, “¡cuidado con el hueco!”. En última instancia, las estrategias y los programas no significan nada sin implementación. Debe establecerse un punto de referencia mediante la comunicación abierta de los resultados esperados. Comunicando lo que se quiere lograr de una manera abierta y transparente, se pueden generar expectativas y por tanto presión para impulsar el rendimiento. Hay que informar a un amplio grupo de interés de lo que se ha hecho, lo logrado y de los problemas que se están afrontando. Con esta forma abierta de informar y asegurando que las acciones están vinculadas a la estrategia de reforma, se contribuirá a reducir la **brecha de implementación** (el problema de que las estrategias a menudo sólo se implementan parcialmente).

¿Proyectos estratégicos o convocatoria de propuestas?

La mayor parte de los Fondos Estructurales y de Inversión (ESIF) de la UE se desembolsan mediante subvenciones, basadas en convocatorias de propuestas. Además del desarrollo de las comunidades locales o el apoyo a los desempleados, la administración pública de un país es un sistema global, en el que la mayoría de sus partes están interconectadas. Las administraciones todavía suelen operar "en silos" con una perspectiva organizacional individual (por ejemplo, un ministerio, una agencia, un ayuntamiento), mientras que los ciudadanos y las empresas lo que esperan recibir es un servicio, independientemente de su origen organizacional. Por ello, el foco debe ponerse en la centralidad del usuario. Esta es la base para la prestación de servicios más eficientes y eficaces -en última instancia también más **sostenibles**-, en la medida en que obtienen la apreciación y el “voto” del cliente.

Lo anterior también significa que muchos servicios deberían diseñarse mediante acuerdos entre departamentos y entre organizaciones. En consecuencia, puede que la lógica de proveer fondos a una organización individual no sea ya la apropiada. Por desgracia, muchos gestores de programas suelen seguir pensando en términos de asignación de fondos a las organizaciones. Esto podría resultar útil para la distribución y desembolso de los fondos, pero en un mundo **orientado al servicio y en red**, cada vez dará menos los resultados esperados.

Es probable que los proyectos estratégicos sean lo más importante para lograr cambios sistémicos

Por ejemplo, si un país quisiera desarrollar un sistema de e-Justicia, es poco probable que lo logre mediante una convocatoria de propuestas, que facilite a los juzgados de primera instancia comprar equipos informáticos. Más bien, requiere un proyecto estratégico para desarrollar un sistema integrado, al que puedan conectarse todos los órganos judiciales. Una subvención localizada puede seguir siendo importante, pero sólo conforme a las especificaciones comunes que permitan a todos los órganos judiciales conectarse al sistema general.

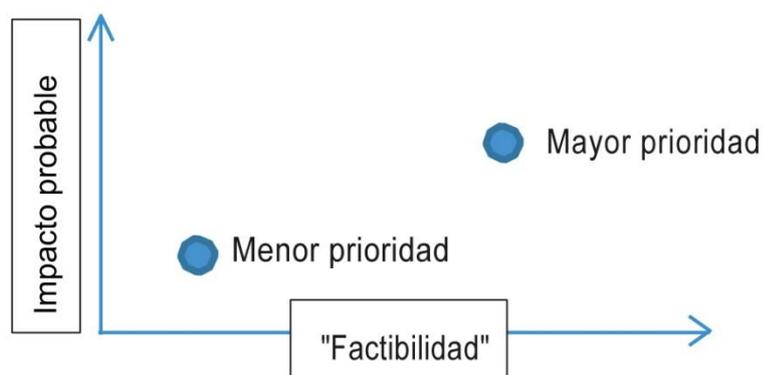
¿Qué debemos hacer primero? Priorizar y secuenciar

Muchos Estados miembros con programas operativos relacionados con el TO11 tienen tantas necesidades y prevén tantos tipos de actividad que es difícil decidir qué abordar primero. Al mismo tiempo, si no hay una priorización clara y la autoridad de gestión intenta lanzar todo en paralelo, la sobrecarga puede llevar a la parálisis y por ende a una lenta o nula implementación. Por lo tanto, es esencial decidir qué se debe hacer y en qué orden.

Sin embargo es igualmente fácil caer en la trampa de perseguir primero la “fruta madura”, los productos más fáciles de alcanzar, porque se está familiarizado con ellos y son rápidos de organizar, pero tendrán mínimas consecuencias para el “plano más amplio”.

Existen dos técnicas que pueden ser útiles en este sentido.

La primera consiste en **clasificar las medidas** (y, en su caso, las acciones concretas dentro de las mismas) según su factibilidad -la facilidad con que pueden ser iniciadas y desarrolladas- y su impacto esperado, y combinar estas dos clasificaciones. La matriz mostrada dibuja el impacto probable de una medida frente a la facilidad esperada de lograr resultados. En función de ello, debe darse prioridad y jerarquizar las medidas o acciones que se consideren de mayor impacto y que sean posibles de lograr en el contexto del país.



La segunda consideración es la **relación de dependencia**: ¿hay algunas medidas o acciones condicionadas a que otras estén ya implantadas o que, al menos, estén más avanzadas en su desarrollo? En este caso, la clasificación de factibilidad y de impacto sigue siendo válida, pero debería ajustarse el orden de inicio de las medidas. Aquí es donde la estrategia de reforma de la administración pública entra en acción, ya que esta secuenciación debe realizarse desde una perspectiva estratégica.

Tomando el **ejemplo** hipotético de las iniciativas contra la corrupción: la implementación de un programa de formación sobre ética puede ser la más fácil de las acciones a realizar, pero aisladamente –sin dar otros pasos antes o simultáneamente– podría tener menos impacto del previsto o deseado. Por el contrario, si los talleres de formación del personal están programados y coordinados con otras acciones sobre establecimiento de normas éticas y evaluación, prevención y detección de riesgos, los participantes en la formación serán más receptivos a los mensajes que reciban y serán mucho mayores los beneficios.

Seguimiento y evaluación de las reformas

Como parte de la programación de los ESIF 2014-2020, cada programa operativo incluirá **indicadores de resultados**. Estos indicadores están diseñados para captar la contribución de los fondos de la UE al cambio global logrado en el plano personal o sistémico. Para que permitan establecer un vínculo claro con la financiación, estos indicadores se centran principalmente en el “nivel de productos” (cambio observable en la entidad beneficiaria).

Sin embargo, hay especial interés en los resultados que tengan impacto real percibido por los ciudadanos y las empresas (en términos de mejores servicios, etc.). El impacto esperado debería recogerse mediante los indicadores de la correspondiente estrategia de reforma de la administración pública (parte de la condicionalidad *ex ante* del TO11). Así pues, el reto es vincular de manera efectiva el sistema de seguimiento de los ESIF a la estrategia. Un aspecto especialmente importante es identificar la consistencia del seguimiento y evaluación del Programa Operativo, por una parte, y del despliegue de la estrategia, por la otra. Dado que los indicadores de los programas operativos de los ESIF se refieren principalmente a los productos y resultados que pueden derivar directamente de la financiación, es importante que la estrategia sea clara y sólida sobre los resultados, en términos de los efectos e impactos reales que deben conseguirse (así, las evaluaciones podrán rastrear la contribución/atribución de la financiación ESIF al logro de los resultados de la estrategia).

En ese contexto, no es pues muy útil disponer de sistemas de seguimiento y de evaluación independientes para la estrategia (un requisito de condicionalidad *ex ante*) y para los programas operativos de los ESIF, sino conseguir que ambos estén alineados.

Formación continua y desarrollo del conocimiento

La necesidad de la formación continua y del desarrollo del conocimiento puede parecer un asunto obvio, pero en la práctica suele ser problemático. La experiencia demuestra que las administraciones están a menudo afectadas por una alta rotación de personal, poca memoria institucional y sistemas inadecuados para captar la experiencia.

Los ESIF y la comunidad internacional tienen varias redes que facilitan el aprendizaje y el intercambio de conocimientos técnicos. Pero muchas de estas redes suelen tener infradesarrollado el foco en los resultados. Más que intercambiar simplemente puntos de vista, las redes deben adoptar una perspectiva de cambio con apoyo mutuo. Por ejemplo, los miembros de la red podrían acordar vías y medios para aplicar lo que han aprendido en su administración y después informar a la red de los progresos. Por lo tanto, el trabajo en red, que desarrolle e implemente una serie de mini-proyectos revisados por colegas de la red y discutidos sus resultados, seguramente puede añadir mucho valor.

Muchos Estados miembros, que tengan Programas Operativos del TO11 para el período 2014-2020, de hecho ya habrán recibido financiación del ESIF para reformas administrativas en 2007-13. No obstante, aunque hay alguna evidencia del éxito de estos programas, parece prestarse poca atención a las enseñanzas de lo que salió mal y a la manera de mejorar las cosas en el nuevo período. Aunque muchos equipos de programación y ejecución piensen que todo será nuevo y diferente esta vez, es

probable que la dinámica de los nuevos programas permanezca estable. Por tanto, es necesario el desarrollo de potentes sistemas de gestión del conocimiento y desarrollar una cultura de aprender de los errores. Los gestores de programas deben preguntarse constantemente (y responder) a sí mismos y a su equipo: **¿Qué va a ir mejor en esta ocasión, y por qué?** Un buen sistema de seguimiento y evaluación ayudará a ello, pero una buena plataforma informática del conocimiento que recoja también aspectos cualitativos (lecciones aprendidas, casos de éxito) ayudará en este sentido.





GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

