



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho

Máster Universitario en Dirección en la Gestión Pública
Elementos para el cambio en el Cabildo de Gran Canaria:
hoja de ruta Agenda 2030

Trabajo fin de estudio presentado por:	María Vanessa Rodríguez Sánchez y José María Cabrera Domínguez
Tipo de trabajo:	Teórico
Director:	Dr. Gonzalo Gabriel Carranza
Fecha:	Febrero de 2021

Resumen

El tiempo que nos toca vivir está lleno de nuevos retos y grandes desafíos en un entorno altamente cambiante y, al mismo tiempo, enmarcado en una nueva conciencia colectiva. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), plantea diecisiete objetivos para los próximos años con el compromiso de los Estados de movilizar los medios necesarios para su implementación.

Su puesta en marcha requiere una transformación de la administración pública. El cambio organizativo puede ser el resultado de una actividad meramente inercial o de un proceso planificado. En este último caso, se requiere la formalización del proceso y una implementación sustantiva. En esta gestión, tienen un papel protagonista los agentes del cambio organizativo. Su identificación y gestión es clave para alcanzar el éxito hacia una verdadera transformación.

El objeto de este trabajo consiste en identificar los agentes que pueden hacer realidad el cambio en el Cabildo de Gran Canaria y diseñar un plan de acción estratégico de implementación para allanar el camino a la consecución de la Agenda 2030 en el ámbito local.

Palabras clave:

Función Pública; cambio organizativo; liderazgo; gerencia pública; dirección por objetivos.

Abstract

The time we are living in is full of new challenges in a highly changing environment and, at the same time, framed by a new collective consciousness. The Agenda 2030 for Sustainable Development, adopted within the United Nations (UN), sets out 17 objectives for the coming years with the commitment of States to mobilise the necessary means for their implementation. Their implementation requires a transformation of the public administration.

The organizational change can be the result of a merely inertial activity or of a planned process. In the latter case, it requires the formalization of the process and a substantive implementation. In this management, the agents of organizational change have a leading role. Their identification and management is key to achieve success towards a real transformation.

The purpose of this work is to identify the agents that can make change a reality in the Cabildo of Gran Canaria, and to design a strategic implementation action plan to pave the way for the achievement of Agenda 2030 at the local level.

Keywords:

Public service; organizational change; leadership; public management; management by objectives.

Distribución del trabajo realizado

De conformidad al artículo 2 del Reglamento de Trabajos de Fin de Grado (TFG) y de Fin de Máster (TFM) en los programas de enseñanzas oficiales de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), el trabajo se ha elaborado en formato grupal, integrado por los alumnos María Vanessa Rodríguez Sánchez y José María Cabrera Domínguez.

El porcentaje de atribución del trabajo del TFM a cada uno de los alumnos se cuantifica en el siguiente porcentaje: María Vanessa Rodríguez Sánchez (50%) y José María Cabrera Domínguez (50%).

El método de coordinación predominante en la elaboración del TFM ha sido el denominado “adaptación mutua”, que consigue la coordinación del trabajo mediante la simple comunicación informal. Para ello, se han realizado múltiples reuniones presenciales, además de trabajar con un texto en el que se iban incorporando las diferentes redacciones del trabajo. De esa manera, la redacción inicial propuesta por uno de los miembros del equipo era posteriormente revisada y complementada por el otro, y viceversa.

Cabe destacar, además, que ambos alumnos han participado de todas las instancias de tutorías con el Director del TFM, procediendo luego de ello a trabajar conjuntamente en los cambios y adaptaciones formales y de fondo por él recomendados.

Índice de contenidos

Abreviaturas y siglas	7
1. Introducción	8
1.1. Necesidad de fortalecer las instituciones públicas	9
1.2. Problema y finalidad del trabajo	13
1.3. Objetivos	14
2. Análisis del Cabildo de Gran Canaria	15
2.1. El Cabildo Insular de Gran Canaria	15
2.2. Dimensiones de la organización	16
2.3. Análisis DAFO	17
2.4. Grupos de interés	22
3. Agentes del cambio en la Administración del siglo XXI	24
3.1. Dirección pública profesional	26
3.2. Dirección por objetivos	32
3.3. Transparencia, ética e integridad	36
3.3.1. Transparencia	36
3.3.2. Ética pública, integridad institucional y códigos de conducta	39
3.3.2.1. Ética pública e integridad institucional	39
3.3.2.2. Códigos de conducta	42
3.3.3. Compliance	44
3.4. Gestión del conocimiento y del talento	46
3.5. Simplificación de procedimientos	49
4. Hoja de ruta	55
4.1. Misión, Visión y Valores	56

4.2. Planes de acción.....	57
5. Conclusiones.....	62
Referencias bibliográficas	67

Abreviaturas y siglas

CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas
DPO	Dirección por Objetivos
DPP	Dirección Pública Profesional
EBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
Ley 8/2015	Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares
Ley 40/2015	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
Ley de transparencia	Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPERA	Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración

1. Introducción

Los nuevos desafíos a los que se enfrenta el siglo XXI requieren de una actuación a nivel internacional capaz de dar una respuesta conjunta en la búsqueda de soluciones. El objetivo último reside en erradicar las enormes desigualdades sociales y económicas, así como los problemas medioambientales que aquejan actualmente la sociedad en la que vivimos.

Los avances logrados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que supuso la puesta en práctica de una serie de iniciativas a desarrollar entre los años 2000 y 2015, han sido el corolario para seguir avanzando en el establecimiento de objetivos, como incentivo hacia la movilización social y el logro de resultados. En esta línea, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa el compromiso internacional para afrontar los nuevos retos que requieren la participación y colaboración del conjunto de la sociedad.

La desconfianza en las instituciones exige un nuevo relato de lo público. En este camino, es fundamental contar con administraciones públicas eficientes, capaces de abordar una transformación de la sociedad y de la economía, en cuanto entidades prestadoras de servicios que interactúan con los ciudadanos y el sector privado y establecen sinergias hacia un progreso conjunto y un desarrollo sostenible. La crisis de legitimidad de las instituciones, el empoderamiento de la ciudadanía, la existencia de redes variables de actores y la necesidad de establecer alianzas requieren un refuerzo del poder político y un fortalecimiento de las administraciones públicas para poder afrontar los nuevos retos de forma eficaz y eficiente.

Dentro del sector público, los gobiernos locales van a desarrollar un papel fundamental en esta transformación, en cuanto constituyen la Administración más cercana al ciudadano. Esto conlleva la responsabilidad de adoptar una actitud proactiva, ofreciendo unos servicios de calidad de manera eficiente, consciente de que los recursos son limitados. Se hace preciso enfocar la actividad hacia la obtención de resultados, que tengan su reflejo en la sociedad y pongan en valor lo público. La transformación de la Administración pública es un factor fundamental en este nuevo escenario, y exige el compromiso de los gobiernos locales, pieza clave para aterrizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) en nuestras ciudades y pueblos, al ser la institución más próxima a la ciudadanía, lo que permite un entorno más participativo y colaborativo.

Este trabajo final de máster pretende identificar los agentes del cambio organizativo en el Cabildo Insular de Gran Canaria. Nos encontramos, por tanto, ante una Administración local, escalón administrativo en determinados ámbitos olvidado, aunque es el que presta los servicios que de forma más próxima inciden en la ciudadanía, y donde trabajan casi una cuarta parte de los empleados públicos españoles.

Se ha seleccionado esta concreta Administración, ya que se trata de un gobierno local con una caracterización singular pues asume el gobierno de la isla, en el archipiélago canario, con una doble naturaleza: entidad local¹ e institución propia de la Comunidad Autónoma de Canarias². El Cabildo Insular de Gran Canaria, como Administración pública de gobierno de la isla del mismo nombre, es una entidad local de las mayores en capacidad económica del Estado (con un presupuesto para gastos cercano a los 800 millones de euros), pero mantiene el sistema administrativo diseñado para entidades de menor dimensión.

Por lo que se refiere a los agentes del cambio, hemos tenido en cuenta procesos previos de modernización en diferentes administraciones públicas. Para ello, hemos identificado aquellos elementos que han permitido una transformación, no solo en el ámbito nacional sino también analizadas diferentes experiencias internacionales, como se desprende del estudio realizado por Losada (1996).

1.1. Necesidad de fortalecer las instituciones públicas

Tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hace ya 15 años, y vistos los resultados obtenidos, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) aprueba la Agenda 2030 en la Cumbre Mundial celebrada el 25 de septiembre de 2015. Con el lema “Transformar nuestro mundo”, se asume el compromiso de promover la prosperidad y la seguridad de las generaciones presentes y futuras, abordando los problemas actuales y futuros en el horizonte de los próximos quince años. Con el objetivo de lograr un mundo a

¹ Artículo 3.1.c de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

² Artículo 2 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

favor de las personas, el planeta y la prosperidad se plantean diecisiete objetivos que servirán para el desarrollo sostenible del planeta y para cuya consecución se imponen obligaciones nacionales y mundiales.

La Agenda 2030, en cuya elaboración participaron tanto gobiernos como instancias no estatales, se compone de 17 ODS y 169 metas. La consecución de esta agenda exige el esfuerzo de los gobiernos para fortalecer las instituciones públicas, aumentando su capacidad de respuesta y rendición de cuentas. Por este motivo, se insiste en la necesidad de contar con instituciones eficaces, responsables, participativas y transparentes a todos los niveles, asegurando el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. Se parte de la necesidad de dar respuesta a los nuevos desafíos, acelerando la acción en todos los niveles desde el local hasta el mundial.

El Gobierno de España, por su parte, ha elaborado un Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030, situándola en el centro de visión del Estado y de la acción de gobierno. Señala que es un compromiso no solo de los gobiernos nacionales, sino también de las autoridades regionales y municipales, así como de la sociedad civil y el sector empresarial. Se reconoce, por tanto, el papel crucial que representan los actores locales y municipales en cuanto a la planificación, la ejecución y la rendición de cuentas para la consecución de los ODS. Y ello, especialmente, a través de diferentes ámbitos: actuaciones locales vinculadas a los ODS; políticas de profundización democrática y participación ciudadana; promoción de la cultura de paz; así como redes y articulaciones de cooperación intermunicipal e internacional. En base a esto, existe un compromiso de avanzar en el reconocimiento institucional de los poderes locales con autonomía de gobierno plena, aumentando la colaboración y el intercambio de información entre administraciones y creando mecanismos de gobernanza abierta para el diálogo entre los diferentes actores, no solo en términos estratégicos sino en cuanto a recursos sociales, políticos y económicos.

Dentro del propio Plan de Acción del Gobierno de España se identifican unas áreas prioritarias de actuación sobre las que se llevará a cabo lo que se ha venido a denominar políticas “palanca” (la ONU las denomina “aceleradores”), que serían aquellas relevantes para acelerar la implementación de los 17 ODS y la consecución de la Agenda 2030. Son instrumentos transversales capaces de crear sinergias y servir de motores de desarrollo

sostenible conectando diversos ODS. Para ello, se identifican áreas claves y prioritarias en las que se formularán las políticas palanca. Una de estas áreas prioritarias es un Plan de Gobierno Abierto, con visibilidad de la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y con instituciones eficaces, responsables e inclusivas capaces de ofrecer servicio de calidad a los ciudadanos.

Además, se proponen una serie de medidas transformadoras, integradoras y transversales, en cuanto acciones e iniciativas inmediatas y concretas con capacidad de transformación para el despliegue de las políticas palanca. Entre estas medidas, se pueden destacar, por venir relacionadas muy especialmente con las administraciones públicas, el alineamiento de los presupuestos de cada departamento ministerial y de la compra pública con los ODS, la integración dentro del Plan Nacional de Reformas que el Gobierno tiene obligación de remitir a la Unión Europea anualmente de la implementación de la Agenda 2030 y el progreso en los ODS, así como impulsar una función pública con los conocimientos y capacidades para implementar los ODS. Este impulso va a incidir no solo en los procesos selectivos y planes de formación, sino que supondrá un cambio en la cultura y prácticas administrativas. La Agenda 2030 viene a considerarse una oportunidad única para transformar la función pública, impulsando una Administración más abierta que se oriente a la consecución de resultados, dando respuestas acordes con los retos que se van presentando.

Para la consecución de todo ello se hace preciso una comunicación coherente y estratégica, que debe ir desde lo local hasta lo global, generando valor a través de la información y de la sensibilización, en un espacio de debate con la sociedad civil. Por ello, se señala que para alcanzar los ODS es necesario la incorporación de las Comunidades Autónomas y de los Gobiernos Locales en la implementación. Y, se indica expresamente, que los poderes locales participarán en los órganos decisores con una representación diferenciada y reforzada, así como en los espacios institucionales con la presencia de la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP).

Dentro del ámbito local, se reconoce a la FEMP como institución palanca para impulsar la Agenda 2030, así como para la consecución de los logros en dicho ámbito, y se proponen acuerdos y recursos para el fortalecimiento institucional. Es preciso mencionar el Compromiso 2030 o Estrategia de la FEMP para el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los ODS. Establece

una serie de objetivos para el desarrollo de una estrategia de empoderamiento y un conjunto de acciones dirigidas a la consecución de estos. Uno de los objetivos es el fortalecimiento institucional y la sensibilización, referido a las capacidades municipales y a un proceso de empoderamiento municipal, fortaleciendo las capacidades decisorias y teniendo en cuenta los principios de gobierno abierto en relación con la transparencia. Se establecen unas líneas de actuación para el desarrollo de un plan de capacitación y formación, así como de herramientas que favorezcan el conocimiento y promuevan el debate y los procesos sustentados en modelos de gobierno abierto. Se plantean acciones en materia de incidencia política, divulgación y sensibilización, trabajo en asociación o la participación en foros de debate, y programas de formación, entre otras. Destaca el objetivo de fortalecer y legitimar el papel estratégico de las autoridades locales.

En el ámbito de Canarias, ya en el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 del Gobierno se indica que la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con una estrategia de crecimiento sostenible, inteligente e integradora, así como iniciativas y planes para abordar las prioridades y políticas palanca de cara a la consecución de la Agenda 2030. Para ello, el Parlamento de Canarias puso en marcha la “Estrategia Canaria para un Desarrollo Sostenible” con varias líneas de acción que comprenden desde la creación de una Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030 (que se encuentra aún en fase de elaboración), la creación de una Red Canaria para el Desarrollo Sostenible o la elaboración de un mapa de recursos y una guía de participación. Asimismo, se menciona como línea de actuación el crear las capacidades en cada una de las instituciones y organizaciones comprometidas para superar las limitaciones mediante la acción conjunta.

Finalmente, como ha señalado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE), para avanzar en la consecución de los ODS es necesario un refuerzo de los mecanismos institucionales, así como un compromiso político al más alto nivel con la participación de todos los actores, reforzando los sistemas de monitoreo y seguimiento en cuanto a la vinculación de las estrategias de desarrollo sostenible con los planes de acción diseñados.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

La realidad económica, social, política y tecnológica exigen una transformación del paradigma de la Administración pública tradicional a una Administración pública competitiva, que dé respuestas eficaces a las demandas ciudadanas mediante servicios de calidad, con una gestión eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos. Cualquier programa de gobierno lleva en sus intenciones la necesidad de cambiar la cultura burocrática tradicional hacia la cultura de la responsabilidad por los resultados. Sin embargo, muy pocos consiguen la implementación de ese cambio.

Evidentemente, el proceso de cambio requiere de una planificación (diagnóstico, diseño del nuevo modelo, de la estrategia de implementación y de su calendario), que muchas veces ignora el papel que está reservado a los agentes del cambio organizativo. Estos agentes son los que realmente promueven (o paralizan, si no se les tiene en cuenta) el proceso de cambio organizativo. La identificación y gestión de estos agentes del cambio forma parte ineludible de la estrategia de transformación, si quiere realmente ser eficaz. Preterir a esos agentes en un cambio, ya sea por falta o por incorrecta identificación, puede ser el motivo del fracaso de aquellas reformas organizativas deseadas.

Teniendo en cuenta las peculiaridades territoriales e institucionales de Canarias, los Cabildos insulares tienen unas atribuciones propias para la gestión de los intereses de cada una de las islas, lo que les diferencia de las instituciones provinciales del resto del Estado español. Así, los Cabildos insulares, en cuanto órgano de gobierno y administración insular y de institución de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuentan con un conjunto de competencias más amplio que el de las diputaciones provinciales. Considerando las atribuciones que corresponden al Cabildo de Gran Canaria, especialmente en materia de asistencia a los municipios de la isla, conseguir una mejora en su funcionamiento, en este caso por la vía de identificar los agentes del cambio, analizando sus debilidades y fortalezas, así como estableciendo un plan de acción, puede suponer beneficios al resto de entidades locales de la isla.

Por esta razón, este trabajo se centra en identificar a esos agentes del cambio en el Cabildo de Gran Canaria, desde un enfoque eminentemente práctico, analizando las dificultades propias del sistema público tremendamente burocrático y jerarquizado, pero

encontrando herramientas de trabajo y crecimiento, proponiendo, finalmente, un plan de acción para su implementación, no solo en el Cabildo insular, sino en cualquier otra Administración pública local considerando las distintas necesidades y particularidades.

1.3.Objetivos

El objetivo general del trabajo es identificar los agentes del cambio organizativo trascendentes en el Cabildo de Gran Canaria para la transformación hacia una Administración local que responda con celeridad y eficacia a las demandas sociales y afronte con eficiencia los nuevos retos que se plantean, y diseñar un proceso de cambio para acelerar esa gestión eficiente en la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Identificar los agentes del cambio en una Administración Local del siglo XXI.
- Seleccionar aquellos agentes del cambio que pueden ser claves en el Cabildo de Gran Canaria.
- Diseñar un plan de acción para el cambio en el Cabildo de Gran Canaria.

La hipótesis que se plantea es la siguiente: en el Cabildo de Gran Canaria, es posible encontrar estrategias de acción que contribuyan a un cambio de la cultura administrativa y a un desarrollo más eficiente de la gestión pública mediante una serie de agentes palancas o aceleradores.

2. Análisis del Cabildo de Gran Canaria

La gestión del cambio en una organización pública es realmente complicada. Así lo advertía hace nada menos que cinco siglos, Nicolás Maquiavelo (*El príncipe*, 1532): «no hay cosa más difícil de emprender, ni de resultado más dudoso, ni de más arriesgado manejo, que ser el primero en introducir nuevas disposiciones».

Cualquiera de los paradigmas sobre los que se ha querido asentar esa gestión del cambio (nueva gestión pública, reforma, modernización, innovación, transformación digital, etc.) suele conducir a mera tecnología de procesos, más o menos innovadores. Dentro de estos procesos, la gestión del capital humano es un recurso clave, dada su naturaleza crítica por su capacidad para la dinamización o paralización del cambio.

Los procesos de transformación de las administraciones públicas son la consecuencia necesaria de los cambios evolutivos que experimenta la sociedad. La necesidad de dar respuesta a las demandas de una ciudadanía empoderada, que enfatiza como principios legitimadores de estas organizaciones la transparencia, la responsabilidad, la eficacia, la eficiencia y la participación, obligan a una auténtica transformación que abarque, no solo una gestión de los procedimientos y las relaciones con los ciudadanos, sino que debe incluir una gestión responsable en el cumplimiento de objetivos, en un marco de suficiencia económica y estabilidad presupuestaria, bajo un liderazgo donde prime la integridad.

2.1. El Cabildo Insular de Gran Canaria

El Cabildo Insular de Gran Canaria es una entidad local reconocida en la Constitución Española (art. 141.4), en el Estatuto de Autonomía de Canarias (aprobado³ por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, art. 65) y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 41). No obstante, cabe destacar que estas administraciones locales se

³ En su segunda redacción. El primer Estatuto fue aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía para Canarias, y modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. No obstante, la naturaleza doble de los Cabildos ya fue reconocida en el primer Estatuto.

constituyeron a partir de 1913 por aplicación de la Ley sobre Organización Administrativa y Representación a Cortes en las Islas Canarias, aprobada el 11 de julio de 1912, aunque se encuentran actualmente reguladas por la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares (en adelante, Ley 8/2015).

Los Cabildos tienen doble naturaleza jurídica. Por un lado, son órganos de gobierno, administración y representación de las islas como entes locales. Por otro lado, se les considera instituciones autonómicas, como coadyuvantes en los fines de la Comunidad Autónoma de Canarias. Conforme a la institucionalización que les confiere la norma estatutaria canaria, se les dota de iniciativa legislativa, con un haz competencial mucho más amplio que el de las diputaciones provinciales, que son sus homólogos en el territorio peninsular. Cuentan con personalidad jurídica de naturaleza pública. Esa personalidad jurídica les permite contar con patrimonio y tesorería propios mientras que, por su naturaleza pública, pueden ejercer las potestades administrativas que las diferentes leyes les atribuyen.

Esta Administración local es la que ejerce el gobierno de la isla de Gran Canaria, donde se sitúa la ciudad de mayor dimensión poblacional en Canarias (Las Palmas de Gran Canaria, con más de 380.000 habitantes, casi un 20% del total de la Comunidad Autónoma), que también es cocapital de la Comunidad Autónoma.

2.2. Dimensiones de la organización

Con la finalidad de concretar mediante datos el diagnóstico sobre el Cabildo, se analizan las distintas dimensiones de la organización administrativa comprendiendo la organizativa, la presupuestaria o la de capital humano.

Aunque el Cabildo gestiona la segunda isla de Canarias en población (más de 850.000 habitantes) y riqueza (más de 3,3 millones anuales de turistas), no ha destacado casi nunca por su capacidad organizativa. Por el contrario, ha sufrido un modelo cultural más similar a un ayuntamiento que a los más modernos modelos de grandes organizaciones locales.

El sector público insular está constituido por el Cabildo, que integra un órgano desconcentrado de gestión, seis organismos autónomos locales, dos entidades públicas

empresariales locales, cuatro empresas de capital íntegramente público, cinco fundaciones y tres consorcios adscritos.

En cifras económicas, su presupuesto de 2020 es de 780 millones de euros en su estructura matriz y unos 820 millones de euros en presupuesto consolidado, de los cuales un 80% se dedica a gasto corriente. La mayor fuente de ingresos del Cabildo procede de los impuestos indirectos y de transferencias corrientes. El organismo de mayor presupuesto es el IASS, dedicado a política social, con 143 millones de euros. En materia de personal, su gasto en la entidad matriz es inferior al 10% del presupuesto, porcentaje que sube al 17 % del presupuesto consolidado. El organismo de mayor presupuesto porcentual dedicado a personal es el Consorcio de Emergencias, con un 90% de su presupuesto.

El abordaje de un plan de gestión del cambio requiere conocer cuál es el punto de partida y reflexionar sobre dónde queremos llegar. Conocer la realidad de la que partimos contribuye a identificar tanto las carencias existentes y posibles amenazas que pueden ser un obstáculo para alcanzar la situación que se desea conseguir, así como los puntos fuertes de los que disponemos y oportunidades externas en las que podemos apoyarnos para lograr las metas que queremos.

2.3. Análisis DAFO

Para valorar la situación del Cabildo, se ha elaborado un diagnóstico que se ha realizado a través de la identificación de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, mediante una herramienta de análisis estratégico externo e interno llamada DAFO. El DAFO (en inglés, *SWOT*) es el acrónimo de una herramienta que pretende localizar puntos fuertes y débiles (Fortalezas y Debilidades) propias de la organización y posibilidades positivas y negativas que presenta el entorno (Oportunidades y Amenazas).

Se formula resumido mediante 4 entradas (dos positivas y dos negativas). Aunque tal presentación es más cualitativa que cuantitativa, algunos autores entienden que adolece de escasez de integración entre los diferentes análisis al no relacionar las variables claves de sus sistemas. Parrado (2007) lo critica al no aparecer las dimensiones cuantificadas con valores referenciados a una escala objetiva (por ejemplo, “alto” frente a un dato objetivo: porcentaje

o cualificación) y no aportar conjuntamente las evidencias que justifiquen la valoración aportada.

Las **Debilidades** reflejan aspectos internos del Cabildo que influyen negativamente en la consecución de los objetivos, y suponen una desventaja. Una vez identificadas se han valorado en función de su impacto a través de una matriz de evaluación, y se reflejan en orden de importancia (mayor a menor impacto) y ordenadas por tipología:

ANÁLISIS DEBILIDADES
D1-PERSONAS
D1.1. Falta un conocimiento real de las cargas de trabajo por área, que permita diseñar una nueva organización más acorde a las necesidades reales de fuerza de trabajo.
D1.2. Percepción de déficit de personal, especialmente de personal de grupos A1 y de alta cualificación en servicios estratégicos o esenciales.
D1.3. Percepción de disponer de una organización de los Recursos Humanos mal equilibrada, no acorde a las cargas de trabajo de las diferentes Consejería y áreas.
D1.4. RPT obsoleta y no adaptada a las necesidades reales.
D1.5. Estructura de RR-HH poco flexible, que no permite adaptarse rápidamente a los cambios sobrevenidos, como, por ejemplo, de normativas o leyes nuevas de ámbito superior.
D1.6. Carencia de posibilidades de desarrollo de la carrera profesional.
D1.7. Necesidad de mejorar las competencias digitales de una parte de empleados públicos para conseguir la necesaria transformación digital (Competencias TIC + Competencias Digitales).
D1.8. Estructura organizativa mejorable, focalizándola a criterios de eficacia y eficiencia de gestión y a la mejora de la calidad en la prestación de servicios a la ciudadanía.
D1.9. Percepción de déficit de motivación en muchos empleados públicos del Cabildo, lo que incentiva procesos de movilidad hacia otras administraciones Públicas.
D1.10. Marco de atribuciones y de responsabilidades del personal directivo del Cabildo poco desarrollado, y no ajustado al modelo de directivo público profesional.
D2. PROCESOS Y PLANIFICACIÓN
D2.1. Necesidad urgente de simplificar los procedimientos administrativos y eliminar o reducir cargas administrativas a los ciudadanos y empresas.

D2.1. Ausencia de planificación estratégica para la política de gobernanza, modernización e innovación administrativa.

D2.3. Carencia o ausencia de protocolización de procedimientos operativos e instrucciones.

D2.4. Lentitud en los procesos de contratación administrativa debido a aspectos organizativos más focalizados al control y a la supervisión que a conseguir resultados con agilidad.

D2.5. Ausencia de criterios comunes de gestión entre Consejerías. Solapamiento de acciones, recursos no compartidos.

D2.6. Necesidad de fomentar la transversalidad y el enfoque sistémico. Ausencia de grupos de trabajo interdepartamentales implantados.

D2.7. Necesidad de mejora de la ejecución presupuestaria y de introducir incentivos para ello.

D2.8. Falta de continuidad en las iniciativas de modernización del Cabildo.

D2.9. Inexistencia de cultura de orientación a resultados. Ausencia de conocimientos por parte de los empleados públicos de las implicaciones de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

D2.10. Déficit en la cultura de medición, seguimiento y evaluación de los resultados de las políticas públicas, para retroalimentar acciones de mejora.

D3- SISTEMAS DE INFORMACIÓN

D3.1. Ausencia de una estrategia tecnológica común en toda la Corporación.

D3.2. Inexistencia de Gestor corporativo para la tramitación electrónica de expedientes.

D3.3. Necesidad de Herramienta de gestión de catálogo de procedimientos en sede electrónica. Escaso porcentaje de procedimientos que se tramitan a través de sede electrónica (19%),

D3.4. Inexistencia de muchas de las herramientas y funcionalidades de administración electrónica exigidas por las Leyes 39 y 40 de 2015.

D3.5. Canal Web:

- No es posible obtener indicadores globales de estadísticas de uso por parte de los ciudadanos de este canal.
- No hay protocolo formalizado para la publicación de contenidos en el portal principal, así como en las páginas de Temas.
- Necesidad de un control de calidad de la información que se publica.

D3.6. Reducida accesibilidad y usabilidad de los canales electrónicos del Cabildo.

D3.7. Deficiente coordinación TIC con otros organismos (relación con otros Cabildos, asistencia a municipios, etc.).

D3.8. Escasa reutilización de la información del Sector Público. Cultura deficiente de trabajo con datos.

D3.9. Redes sociales:

- No existen herramientas corporativas que faciliten la gestión de las cuentas corporativas de las Redes Sociales.
- Necesidad de coordinación entre las diferentes redes sociales, tanto desde el punto de vista de gestión como de explotación.
- No están protocolizados aspectos relativos a la protección de datos de carácter personal.
- Carencia de una política relativa a la gestión de comentarios.
- Carencia de herramientas e indicadores para medir el número de seguidores, comentarios, nivel de reputación, etc. de las redes sociales.

D3.10. Canal App:

- No existe una plataforma corporativa sobre la que desarrollar futuras App's.
 - Necesidad de control de calidad posterior de las App's que se publican.
- No existe norma u órgano que autorice la creación de nuevas Apps.

D4- MARCO NORMATIVO

D4.1. Necesidad de definir y clarificar (reglamentar) competencias para evitar duplicidades y disfunciones.
Ausencia de una estrategia de simplificación común en toda la Corporación.

D4.2. Necesidad de homogeneizar interpretaciones de determinados aspectos normativos.

Las **Amenazas** reflejan aspectos y circunstancias externas y del entorno que pueden perjudicar al Cabildo y dificultan la consecución de los objetivos. Una vez identificadas se han valorado en función de su impacto a través de la matriz de evaluación, y se reflejan en orden de importancia (mayor a menor impacto):

ANÁLISIS AMENAZAS

A1. Profunda recesión económica como consecuencia de la crisis sanitaria que puede mermar los recursos necesarios para el despliegue del Plan de Modernización.

A2. Brecha Digital en la sociedad de Gran Canaria, lo que provoca desigual capacidad para acceder y utilizar las TIC, y por tanto acceder a la administración electrónica y medios digitales.

A3. Normativa aplicable al Cabildo que en ocasiones “encorseta” sus actuaciones.

A4. Posibilidad de reducción de sueldos públicos, congelación o reducción personal; como consecuencia del escenario de recesión económica derivado de la pandemia

A5. Peligro para la seguridad de la Institución ante el incremento mundial de los Hackeos y Ciberdelincuencia.

A.6. Distanciamiento y desafección de la ciudadanía con la política.

A.7. Incertidumbre ante el impacto de nuevas oleadas de la COVID-19, mutaciones o nuevas pandemias.

A.8. Desarrollo normativo de ámbito superior que genera modificaciones, demandas y respuestas con plazos de difícil cumplimiento.

A.9. Posibles recursos ante vicios de anulabilidad de procedimientos por la carencia o disfunciones de la administración electrónica.

A.10. La emergencia climática y ambiental obliga a un replanteamiento de la forma de prestar los servicios públicos.

Las **Fortalezas** reflejan aspectos internos del Cabildo que influyen positivamente en la consecución de los objetivos y suponen una ventaja. Una vez identificadas se han valorado en función de su impacto a través de la matriz de evaluación, y se reflejan en orden de importancia (mayor a menor impacto):

ANÁLISIS FORTALEZAS

F.1. Compromiso político, directivo y técnico, para abordar una modernización del Cabildo de Gran Canaria.

F.2. El Cabildo cuenta con personal técnico con sólidos conocimientos y experiencia en la implantación de proyectos tecnológicos y de modernización administrativa.

F.3. Adecuada conectividad y ancho de banda.

F.4. Corporación saneada financieramente.

F.5. El Cabildo ha demostrado agilidad de respuesta en el nuevo modelo de teletrabajo, como consecuencia de las restricciones impuestas por el estado de alarma derivado de la pandemia de la COVID-19.

F.6. Alto grado de estabilidad de la plantilla: más de un 80% de estabilidad en personal funcionario y laboral.

F.7. Cercanía a la ciudadanía. El Cabildo es percibido como una Administración cercana.

F.8. Fuerte compromiso con el Desarrollo Sostenible alineado con la Agenda 2030.

Las **Oportunidades** reflejan circunstancias del entorno que pueden beneficiar al Cabildo, porque favorecen la consecución de los objetivos. Una vez identificadas se han valorado en función de su impacto a través de la matriz de evaluación, y se reflejan en orden de importancia (mayor a menor impacto):

ANÁLISIS OPORTUNIDADES

O.1. La crisis sanitaria de la Covid-19 ha contribuido a incrementar la percepción de la necesidad de acelerar la modernización tecnológica y el teletrabajo.

O.2. Demanda ciudadana de nuevos servicios y canales que agilicen y faciliten su relación con las administraciones públicas.

O.3. La crisis ha influido en la revalorización de la importancia de los servicios públicos para el desarrollo social y económico, así como en el carácter estratégico de las Tics.

O.4. Próximo Marco Regulador: Nueva Ley Función Pública que regulará la dirección pública profesional, la evaluación del desempeño, la carrera horizontal y redefinición del sistema retributivo.

O.5. Tendencia hacia la Redes sociales y herramientas colaborativas, así como tecnologías maduras para su potenciación.

O.6. Marcos estratégicos de ámbito superior (Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, estrategia España Digital 2025, Marco Estratégico regional).

O.7. Tendencia hacia la computación en la nube: Cada vez más aplicaciones y servicios estarán alojadas en la nube.

O.8. Existencia de potenciales organismos colaboradores: Gobierno de Canarias, ICAP, ULPGC, otras universidades privadas instaladas en la Isla, Cabildo de Tenerife, AGE, INAP, etc.

O.9. Tener en cuenta la tendencia al internet móvil: Habrá más conexiones a internet a través de dispositivos móviles que desde ordenadores.

O.10. La sensibilización de la crisis de la COVID-19 debe facilitar la eliminación en los presupuestos de las partidas de escaso valor para la sociedad.

2.4. Grupos de interés

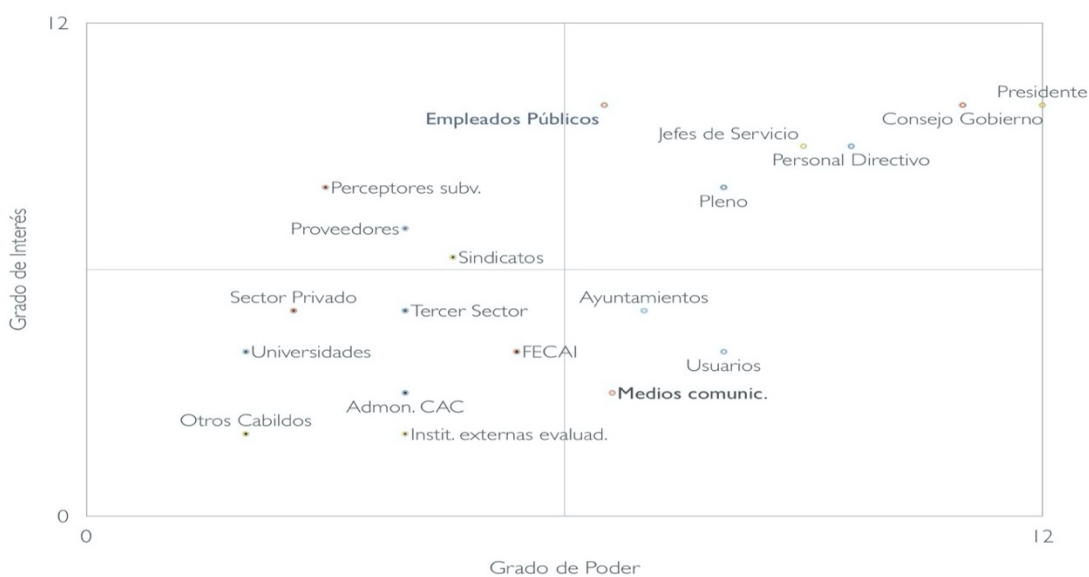
Las personas o grupos a los que afecta o pueden verse afectados por los resultados de la organización, o bien que pueden verse beneficiados o perjudicados por sus acciones, también son importantes a la hora de realizar una reflexión sobre en qué aspectos y de qué modo debe cambiar o transformarse la organización. Por ello, se tratará de identificar a los principales grupos de interés (en inglés, *stakeholders*) en las políticas públicas que desarrolla el Cabildo, a fin de tratar de reflexionar sobre sus posibles expectativas y necesidades; así como sobre su

grado de influencia en el funcionamiento de la Institución. Por ello, identificamos a los colectivos de interesados y los estructuramos en cuatro cuadrantes en función del grado de interés y grado de poder de cada uno de ellos a través de la matriz “Grado de interés” / “Grado de poder” (en el modelo generalmente utilizado de análisis de grupos de interés).

- El Grado de interés: hace referencia al grado en el que los distintos interesados pueden verse afectados (beneficiados o dañados) por las estrategias de una organización.
- El Grado de poder: se refiere a la capacidad que cada uno de los grupos de interés o interesados pueden tener para influir sobre la realización de las estrategias o sobre la conducta de otros grupos de interés de la organización.

Tras someterlos a dicha matriz, quedaron ordenados de la siguiente forma:

Título: Matriz interés/poder de los stakeholders.



Fuente: elaboración propia.

Debe ponerse especial foco en el cuadrante superior derecho, ya que son los Interesados clave, con alto grado de interés y también alto grado de poder, a los que habitualmente se denomina “scissors”.

3. Agentes del cambio en la Administración del siglo XXI

Localizar a los agentes del cambio en una Administración del siglo XXI obliga a asomarse a los aspectos críticos de esa Administración. Desde una perspectiva general, debe recordarse que «reformar la Administración es reformar la sociedad» (Baena, 2000, citado por Arenilla, 2011), lo cual implica una dosis elevada de optimismo. La observación al futuro de lo que necesita cambiar la Administración y la selección de las palancas organizativas solo puede realizarse con una mezcla adecuada de conocimiento de la doctrina científica, acompañada del conocimiento de la propia institución.

En este trabajo, una vez realizado el diagnóstico del cabildo, considerando las fortalezas y oportunidades que favorecen la consecución de los objetivos, así como analizadas las amenazas y debilidades que se han clasificado en tres grupos (personas; procesos de planificación; y sistemas de información), hemos identificado cinco ámbitos relevantes como agentes del cambio, aunque uno de ellos (transparencia, ética e integridad) de forma desagregada puede elevar la cifra hasta siete. Uno de ellos (precisamente este precitado), podemos vincularlo directamente a las personas que integran la organización. Tres de ellos (dirección pública profesional, dirección por objetivos y gestión del conocimiento y del talento) se vinculan a la actividad organizativa interna, aunque el primero de ellos también se proyecta sobre las personas. Finalmente, la simplificación es una actividad de procesos.

Comenzamos por la dirección pública profesional (en adelante, DPP), que es posiblemente el “*issue*” (problema o asunto, en una traducción no literal) más citado en cualquier obra sobre modernización. A pesar de las reformas legislativas de 2003 (Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local) y de 2013 (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) sobre la normativa de régimen local, la existencia de órganos directivos en el Cabildo de Gran Canaria no ha llegado a convertirse en profesional y meritocrática, ya que se ha abusado de nombramientos directos y políticos hasta que las numerosas sentencias⁴ han

⁴ El modelo directivo inicial, basado en la confianza política y la designación directa (sin publicidad, ni concurrencia) ha sido desactivado a causa de las numerosas sentencias condenatorias del Cabildo en materia de nombramiento directivo (en las direcciones insulares de Empleo, Igualdad, Gerencia del IASS, etc. y sobre su Reglamento Orgánico).

obligado a utilizar la publicidad y la concurrencia. Sin embargo, el sistema directivo requiere de otras señas más potentes de institucionalización, más allá de la mera publicación de las convocatorias.

Peor es el análisis referente a la dirección por objetivos (en adelante, DPO), ya que el Cabildo de Gran Canaria carece de cualquier referencia en esta materia. La única propuesta de cierta anticipación sobre la actividad de cada área de gobierno es la presupuestaria, y simplemente porque es obligatoria. Por ello, un marco de referencia homogéneo sobre planificación y evaluación de resultados resulta imprescindible, además de preceptivo por la actual normativa.

Llegamos a una triple necesidad, invocada de forma conjunta, que es la del marco ético. Se compone de una triple fórmula: la transparencia, la ética y la integridad. En la misma, hemos incorporado un fenómeno relativamente reciente y actual en el marco normativo español: el “*Compliance*”⁵. En este sentido, tampoco el Cabildo de Gran Canaria es una referencia, ni siquiera negativa. Carece de herramientas para afianzar estas propuestas entre sus empleados y cargos públicos, más allá de las previstas con carácter general en la normativa aplicable.

En cuanto a la gestión del conocimiento y el talento, el Cabildo de Gran Canaria cuenta con una infraestructura orientada a ello: un Servicio de Formación y Prevención de Riesgos Laborales. No obstante, se caracteriza por la descompensación interna de la unidad administrativa (con solo dos técnicos parcialmente dedicados a la formación) y, sobre todo, una orientación decimonónica en esta materia, ya que actúa reactivamente sobre una encuesta dirigida a las jefaturas de servicio, que ni siquiera es contestada mayoritariamente, y que repite anualmente una serie de cursos que sirven para mejorar el currículum de sus participantes, pero no para la mejora organizativa. Ello supone ignorar el verdadero papel de la gestión del conocimiento y del talento como disparador de los procesos de mejora administrativa.

⁵ *Compliance* es la denominación que se ha dado a los procedimientos que las organizaciones utilizan para la identificación y clasificación de los riesgos legales a los que se enfrentan, y las respuestas internas de prevención, gestión, control y reacción frente a los mismos.

Finalmente, nos encontramos con un paradigma crucial de los procesos en el siglo XXI: la simplificación. En la actividad burocrática del siglo XX, la obsesión por la seguridad jurídica se había convertido en un fin en sí misma, adornando cualquier procedimiento con un manierismo procesal. Pero el siglo XXI requiere una reducción de las cargas que soporta la ciudadanía, el tejido empresarial/social y la propia Administración. Esta simplificación implica una reducción (o adelgazamiento) de trámites, duración, cargas administrativas y, en general, de sus costes internos y externos. Como reflejo de lo comentado anteriormente sobre los usos tradicionales del Cabildo, esta organización carece hasta de un inventario real de sus propios procedimientos (todos ellos instrumentados en soporte papel).

3.1. Dirección pública profesional

Uno de los mayores problemas que sufre la gestión pública actual en España es la ausencia de *“accountability”*, es decir, no se miden los resultados de gestión ni se imputa responsabilidad por los resultados a los profesionales. Arenilla (2003, p. 72) explica que el «nuevo pensamiento sobre la Administración Pública conduce a la búsqueda de la eficacia de resultados y, claro es, estos hay que medirlos. De ahí que la plasmación práctica de las nuevas corrientes se concrete en la necesidad de evaluar lo que la Administración hace».

Se hace necesario un sistema de medición de resultados que, ahora mismo, es inexistente en las administraciones públicas. No obstante, la mera medición (sin imputación de responsabilidad por los mismos) tampoco resuelve el problema ya que la evaluación debe discriminar entre los resultados positivos y negativos. Como indica Gorriti (2010), existe la necesidad de profesionalizar la gestión, exigiendo el cumplimiento de compromisos en objetivos previamente establecidos. Para este autor, esa profesionalización significa tanto el medir al salir o también el salir por haber sido medido. Con este inteligente juego de palabras, señala uno de los dos rasgos definitorios de la profesionalidad de la función directiva pública: la evaluación por resultados. La idea clave de Gorriti es que profesionalizar supone medir los resultados.

Sin embargo, la estructura weberiana (políticos y funcionarios) no permite esta imputación de resultados. Por un lado, los políticos siguen una lógica de selección y cese propia del sistema representativo, basada en el sistema electoral. Por otro, los funcionarios se escudan

en el principio de mérito para eludir responsabilidades por la actividad desarrollada. De esa manera, los dos actores fundamentales de este escenario, según el modelo de administración weberiana, son los políticos (legitimados por las urnas) y los funcionarios (legitimados por el mérito) (Longo, 1999).

Sin embargo, la Administración ya ha superado las barreras que supone el ejercicio de funciones clásicas de autoridad, con una tremenda expansión de su faceta prestadora. Ello supone una creciente complejidad y diversificación de los procesos de producción de los servicios (Echebarría, 1993; citado por Longo, 2002). La eficacia del sistema de prestación no está garantizada con la exclusiva actividad de los dos actores básicos del esquema weberiano. El contenedor de técnicas que supuso la “*New Public Management*” (“nueva gestión pública” en español, en adelante, NGP) de final del siglo XX exige una función de tipo gerencial. La NGP busca un cambio desde una Administración dominada por el pensamiento legalista hacia una organización realmente preocupada por las tres E: economía, eficacia y eficiencia. Por ello, la profesionalización de la función directiva pública requiere una sutil emulsión de eficacia con rendición de cuentas.

Es decir, como señala Longo (1999) «No hay dirección sin directivos», lo que resulta un problema dada la tensión permanente entre rendición de cuentas (control sustantivo) y burocracia (control formal). Se ha primado en el Cabildo el cumplimiento de normas frente a la producción de resultados, incentivando una visión formalista, más que la eficacia y eficiencia de funcionamiento. Los arreglos institucionales que permiten la existencia de la función directiva pública (siguiendo a Longo, 2002) son los siguientes:

- Un ámbito de discrecionalidad (el llamado “*right to manage*” o derecho a gestionar), que permita un alto grado de autonomía en las decisiones.
- Un sistema formalizado de rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos.
- Un régimen de incentivos sobre los resultados.
- Un conjunto de valores de referencia.

Por ello, siguiendo a este mismo autor, la institucionalización de la función directiva pública debe operar sobre las siguientes áreas:

- La estructura organizativa (como condición necesaria pero no suficiente) para obtener diseños descentralizados y la existencia de sistemas de planificación y control basados en resultados (desplazando el sistema tradicional de control administrativo).
- Las reglas formales de gestión de Recursos Humanos para conseguir mecanismos para profesionalizar la función directiva pública y eludir la tendencia a la politización de la figura.
- Las competencias gerenciales, que trascienden las de conocimientos técnicos sobre las que se ha basado la burocracia administrativa.
- La cultura y los valores organizativos, superando, por un lado, el sistema de “botín político” y la propia cultura burocrática de nuestras organizaciones públicas.

Si en las empresas lo principal es la creación de valor para el propietario (en lenguaje más técnico, para el accionista), en la Administración pública el objetivo es la creación de valor público. Para Moore (1998, p. 101) «los directivos públicos crean valor público. El problema es saber exactamente lo que esto significa. (...) A pesar de esta ambigüedad, los directivos necesitan medir el valor que producen sus organizaciones». Continúa afirmando (1998, p. 88) que los directivos públicos «...pueden crear valor organizando y gestionando una organización que satisfaga los deseos de los ciudadanos y sus representantes en lo referente a disponer de instituciones públicas respetuosas y productivas».

La DPP es una de las claves de mejora en una Administración moderna. Así lo indica la propia Comisión Europea en su documento “Calidad de la Administración Pública. Una Caja de herramientas para gestores” (2016). En dicho texto indica lo siguiente sobre la profesionalización de la función directiva: «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».

Para su correcta institucionalización, ese documento entiende necesaria en la DPP una correcta designación, de manera competitiva y no política, ya que «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».

Precisamente, sobre el mismo tema, la Comisión de Expertos que elaboró el “Libro Blanco sobre el Estatuto Básico del Empleado Público” (2005) explica muy gráficamente su posición con estas palabras:

«La regulación de la función directiva (...) ha tropezado con dificultades, ya que supone no sólo introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados, sino también crear un nuevo grupo profesional que se inserta entre la dirección política y la función pública superior de carrera, precisamente en ese espacio difuso y nunca bien delimitado en que se separan y confluyen al mismo tiempo la política y la administración».

En 2008, la OCDE ha recordado a España la necesidad de regular la función directiva pública en términos que garanticen su profesionalidad e imparcialidad. Para ello, señala que «un estatuto del directivo público (...) responsabilizaría a los directivos públicos de los resultados de gestión de sus organizaciones». En el grado de estructuración de la función directiva pública entre diferentes estados, España ocupa el último puesto (Blanco Gaztañaga, 2010), con una excesiva influencia política en la designación de los directivos públicos en España. En el Cabildo de Gran Canaria ha sido patente esta corriente, primero sobre nombramientos directos en forma de cooptación política a favor de correligionarios no electos. Ello ha llevado a una politización de los puestos directivos que ha llevado a su ninguneo organizativo, evidenciado en las propias bases de ejecución presupuestaria, que casi niegan al personal directivo actuaciones derivadas de su condición.

Esta politización es definida como la sustitución de los criterios basados en el mérito por los que se basan en el interés político, en cuanto se refiere a la selección, promoción, incentivación y disciplina de la dirección pública. Al prescindirse de criterios relacionados con el mérito para la cobertura de la función directiva, la consecuencia directa es carecer de procesos competitivos y públicos en los que prime el mérito (formación, experiencia o capacidad) en la selección y nombramiento. Como señala Jiménez Asensio (2018): «Hoy en día la profesionalización de la dirección pública es un objetivo imposible en España, al menos mientras la clase política no entienda cuál es su función y sentido, así como mientras las

frontales resistencias corporativas o del sindicalismo más estrecho no se atenúen y todos esos actores que juegan en el terreno institucional público no interioricen la importancia que tiene una figura de la dirección pública profesional como intersección o engranaje entre la política y la gestión. Y es que actualmente la franja directiva del sector público (lugar de importancia estratégica evidente) sigue capturada por la lógica partidista (política) o corporativa (funcionarial), sin que existan criterios realmente profesionales para ejercer la función directiva pública».

El esquema organizativo de la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015) intenta profesionalizar la DPP, diferenciando entre órganos superiores (políticos) y directivos (profesionales). En el ámbito municipal, la legislación básica en régimen local adopta en 2003 ese modelo profesionalizador del Estado para los “municipios de gran población”, diferenciando entre órganos superiores y directivos en el art. 130 del Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL).

En los Cabildos insulares, la primera previsión sobre personal directivo apareció en la disposición adicional quinta de la hoy parcialmente derogada Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Posteriormente, la disposición adicional decimocuarta de la LBRL (Régimen especial de organización de los Cabildos Insulares Canarios), vigente desde 2003, dispone la aplicación del régimen previsto para los municipios de gran población (diferenciando entre órganos superiores y directivos), en los Cabildos de Tenerife y Gran Canaria. Esta disposición adicional fija que «El nombramiento de los titulares (...) de los Órganos Directivos se efectuará teniendo en cuenta los requisitos exigidos en los artículos 129 y 130» de la LBRL, reproduciendo el sistema municipal especial. Igualmente, el art. 32.bis de la LBRL, inserto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local señala que:

«El nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en (...) Cabildos (...) deberá efectuarse de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera (...) salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario».

Finalmente, la Ley 8/2015, insiste en esta diferenciación en su preámbulo, que textualmente reza así:

«En cuanto a los órganos administrativos, se establecen dos tipos de órganos: los superiores y los directivos, recogiendo como órganos superiores, con facultades de dirección política, al presidente, como máximo órgano director de la administración insular, y a los consejeros insulares titulares de las áreas o departamentos insulares. Y en lo que se refiere a los órganos directivos, se distingue entre los órganos directivos de la organización general, que despliegan sus funciones respecto de la totalidad de la organización del Cabildo, y los órganos directivos de las áreas o departamentos insulares, que son las coordinaciones técnicas para los servicios comunes y las direcciones insulares para la gestión de las áreas funcionales del área o departamento».

A pesar de la taxonomía abierta de esta norma, el art. 78.1 de la Ley expresamente unifica los requisitos de los titulares de los órganos directivos, bajo la siguiente redacción:

«El nombramiento de las personas titulares de las coordinaciones técnicas, direcciones insulares y demás órganos directivos del Cabildo insular deberá efectuarse de acuerdo a criterios de formación, competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente reglamento orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular pueda designarse entre personas que estén en posesión del grado universitario que habilita para el acceso a los cuerpos y escalas clasificados en el mencionado subgrupo A1».

Si observamos el art. 130.3 de la LBRL y el art. 78.1 de la Ley 8/2015, veremos casi plena identidad entre ambos preceptos, aún con un final de párrafo diferente, ya que, mientras la LBRL admite la excepción para quienes no tengan la condición de funcionario, la Ley 8/2015 les exige también una titulación mínima (grado universitario que habilita para el acceso a los cuerpos y escalas clasificados en el mencionado subgrupo A1). Por ello, la normativa para

Cabildos resulta incluso más estricta que la municipal y que la estatal, que no exigen expresamente tal titulación.

En el Cabildo de Gran Canaria, la figura de órgano directivo se lleva utilizando desde que apareció normativamente (2003), aunque en la mayoría de los casos viciada con tres características que inutilizan su carácter profesional: nombramiento directo (sin publicidad, ni concurrencia), por cooptación política (no meritocrática), y sin evaluación de resultados. En la actualidad dispone de veintisiete puestos directivos (sin contar el sector público administrativo, empresarial y fundacional). Es preciso recuperara el carácter profesional de estos puestos, para lo cual el directivo público debe quedar debidamente institucionalizado mediante actuaciones como las siguientes:

- Mejorar la selección para profesionalizar al directivo público y eludir la tendencia a la politización de la figura.
- Mejorar las competencias gerenciales, que trasciende la de conocimientos técnicos sobre las que se ha basado la burocracia administrativa, mediante formación y coordinación.
- Reformar la estructura organizativa (como condición necesaria pero no suficiente) para obtener diseños descentralizados, que obliguen a la existencia de sistemas de planificación y control basados en resultados (desplazando el sistema tradicional de control administrativo).

3.2. Dirección por objetivos

La implantación de un sistema de dirección por objetivos (en adelante, DPO) se percibe desde la obligación de la Administración pública, según el artículo 103 de la Constitución Española, de servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación. El art. 3.1 de la Ley 40/2015, establece como principios generales de actuación, que deben respetar todas las administraciones públicas, los de planificación y dirección por objetivos, el control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, la economía y la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Asimismo, la legislación en materia de Transparencia ha venido a reconocer la obligación de la planificación de los objetivos de los sujetos del sector público, así como de su evaluación. Tanto la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley de transparencia), como la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, entre la información sujeta a publicidad activa (la que la propia Administración debe difundir periódica y actualizadamente, sin necesidad de solicitud concreta de la ciudadanía) recogen la relativa a los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, los indicadores de medida y valoración, su grado de cumplimiento y la evaluación de sus resultados.

La DPO constituye una forma particular de desempeñar las tareas directivas. Pero es mucho más que una forma concreta de dirigir una organización, ya que se configura como una filosofía real de gestión, como instrumento básico para el desarrollo de los principios de programación y de rendición de cuentas en el cumplimiento eficaz y eficiente de los fines de interés general asignados a la Administración. La DPO es un sistema de dirección y gestión basado en la definición de compromisos concretos, directa y objetivamente mensurables, que deben ser cumplidos en un horizonte temporal breve, generalmente un año.

Es posible una primera aproximación desde la clásica definición expresada por Chiavenato (2006): «proceso por el cual gerentes y subordinados identifican objetivos comunes, definen las áreas de responsabilidades de cada uno en términos de resultados esperados y utilizan esos objetivos como guías para su actividad». Como su propio nombre sugiere, la DPO se fundamenta alrededor de la definición de los objetivos de la organización, con la particularidad de que la identificación de objetivos es resultado del consenso derivado de la participación de las diferentes partes (gerentes y subordinados). De hecho, el único método obligado es precisamente que se trabaja por objetivos. De este modo, los objetivos constituyen simultáneamente un fin y un medio en la DPO.

Por ello, en este sistema, las metas pueden cambiarse si no han sido definidas adecuadamente. Ello contrasta con un error inicial muy frecuente: mitificar las metas y objetivos, lo que convertía a la DPO en una metodología rígida, poco capaz de adaptarse a los cambios del entorno. Por ello, los objetivos propuestos pueden modificarse, pero lo que no se

altera es el sistema de trabajar por objetivos, incluso cuando la meta sea otra diferente a la inicialmente prevista.

Sobre mediados del siglo pasado (1954), Drucker se refirió por primera vez a la DPO, entendiendo que permite la integración coherente de todos los objetivos de la organización y su estructura. La DPO evoluciona hacia un enfoque de sistema integral en el proceso de dirección, que engloba las actividades administrativas clave: planificación, organización, integración, mando y control. Se trata de un proceso, lo que implica que se constituye como una serie de fases encadenadas de manera consecutiva que persiguen un propósito común, en este caso, la transformación eficaz de la organización para obtener determinados resultados. Desde esta perspectiva, las fases que caracterizan el proceso de DPO y que se implementan de manera cíclica, tienen una estructura común que se puede sintetizar en los siguientes hitos:

- La determinación de metas y objetivos
- La elaboración de un plan de acción
- La ejecución de un plan mediante autodirección y autocontrol
- La realización de revisiones periódicas y autoevaluación

Cuando se elabora un plan se pueden introducir modificaciones, tanto de las acciones contempladas como de los objetivos previstos, como consecuencia de circunstancias sobrevenidas. Todo ello se deriva de la consideración de los objetivos, no como un fin en sí mismos, sino solo como pautas para la actuación, que pueden redefinirse cuando la situación lo requiere. Por ello, la DPO es una herramienta con flexibilidad ascendente y descendente, que obliga a detectar desviaciones, analizarlas y comunicarlas para poder introducir las medidas correctoras que se precisen.

La DPO también exige la participación de todo el personal de la organización, en mayor o menor medida, ya que exige la implicación activa en la definición de los proyectos y tareas de las personas que las desempeñan. De este modo se logra la integración de los objetivos individuales con los de la organización, favoreciendo una dinámica de trabajo en equipo y, sobre todo, se logra que cada persona interiorice y asuma los objetivos y proyectos como algo propio.

Por ello, la actual DPO gira sobre tres ideas claves:

- El estilo de dirección, que debe ser participativo, descentralizado y con un fuerte componente de delegación, basado en la creencia de que cuando las personas conocen lo que se espera de ellas y participan en la definición de sus objetivos y tareas, tienen un mayor grado de motivación e implicación que redundan en mejores resultados individuales y organizacionales.
- Una obligación de planificar, ya que se hace preciso operativizar los grandes objetivos organizacionales (la estrategia) hasta descender a la actividad cotidiana. Para ello, la planificación táctica tiene un contenido más detallado, se dirige a las diferentes unidades de la organización y está orientada al medio plazo. La planificación operativa se centra en actividades y tareas muy concretas que se llevarán a cabo en el corto plazo y para las que se proponen metas y plazos específicos.
- La orientación a resultados, ya que la definición de objetivos estratégicos y específicos se convierte en el punto de salida del sistema y determina las actuaciones a desarrollar.

Además de la planificación y de la definición de objetivos, para implementar la DPO en el Cabildo de Gran Canaria se necesitan elementos que, aunque no pueden considerarse nucleares, resultan imprescindibles para garantizar el éxito de implementación. Uno de ellos es el Modelo de Gobernanza y Participación. En su primera faceta (la Gobernanza) hace referencia a los órganos que asumen funciones de dirección, coordinación y seguimiento del progreso de las distintas fases que están previstas para la incorporación paulatina del modelo de DPO en las diferentes áreas de gobierno del Cabildo. En su segunda faceta (la Participación) tiene que ver fundamentalmente con reuniones para la identificación de objetivos, determinación de metas y revisiones periódicas.

El otro elemento es el Plan de Comunicación, también con dos vertientes: la primera de carácter general, dirigido a la totalidad del personal del Cabildo, pero también a la ciudadanía, cuyo propósito será la explicación del modelo de DPO y su finalidad. Por otro lado, está la comunicación con cada una de las áreas de gobierno que interioricen la DPO, para explicar el proceso de implementación, detallando las etapas previstas y los plazos para su ejecución, los órganos y unidades administrativas involucradas, y los resultados esperados en cada caso. Se dirige por tanto al personal propio del Cabildo, como parte de una comunicación interna.

3.3. Transparencia, ética e integridad

3.3.1. Transparencia

El principio de transparencia es un pilar fundamental de la gestión pública en los países democráticos, en cuanto fortalece la confianza de los ciudadanos en los representantes políticos y servidores públicos y legitima las instituciones públicas. Ello conlleva instituciones más fuertes y cercanas con las necesidades de los ciudadanos. La transparencia, el acceso a la información pública y a las normas de gobierno, como señala el propio preámbulo de la Ley de transparencia, deben ser los ejes de toda acción política.

Cuando hablamos de transparencia, nos estamos refiriendo no solo al deber que incumbe a los poderes públicos de publicar y exponer al escrutinio público toda aquella información relativa a la institución y organización, así como información económica, presupuestaria y estadística relativa a la gestión pública, al empleo de recursos públicos y la toma de decisiones, sino también al derecho de acceso de los ciudadanos a esa información. Como señala Jiménez Asensio (2016) la transparencia bien entendida y aplicada puede coadyuvar al control democrático y facilitar del mismo modo la rendición de cuentas.

Hay que decir que la Ley de transparencia, que fue la primera sobre este tema en España, fue además pionera en Europa en lo relativo a contemplar la transparencia activa de una forma avanzada mediante portales de transparencia y a establecer una serie de obligaciones de publicidad que debían publicar en sus páginas web las administraciones públicas y entidades dependientes. Hoy día, la gran mayoría de las páginas web institucionales de las distintas administraciones públicas en el territorio español recogen un portal de transparencia. No obstante, la mayoría de las veces no contiene toda la información que están obligadas a publicar, ni se encuentra actualizada y, mucho menos, se publica en formatos reutilizables.

En línea con la Ley de transparencia estatal, las distintas comunidades autónomas han ido aprobando sus respectivas leyes de transparencia. La Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, la cual se ajusta a la legislación básica, pero incorpora, además, un régimen de infracciones y sanciones disciplinarias y administrativas en caso de incumplimientos. Asimismo, se crea la figura del Comisionado o Comisionada de Transparencia y Acceso a la

Información Pública, cuya misión es el fomento, análisis, el control y la protección del principio de transparencia y acceso a la información pública dentro de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como la elaboración de un informe anual sobre el grado de aplicación de la Ley.

Según informa el Comisionado de Transparencia en Canarias en diciembre de 2020, los portales de transparencia de los siete cabildos insulares han mejorado casi un punto en el Índice de Transparencia de Canarias con respecto al año pasado. Si tenemos en cuenta el avance producido en los cuatro años en que han sido evaluados, se ha pasado de una nota media de 3,85 en 2016 a un 8,27 en el ejercicio 2019. En concreto, se sitúan por encima del 8 en el Índice de Transparencia de Canarias los portales de transparencia de los cabildos de Tenerife, la Palma, La Gomera, Gran Canaria y El Hierro.

En concreto, los datos resultan los siguientes:

Evolución del Índice de Transparencia de Canarias (ITCanarias) de los siete cabildos insulares.

Entidad	ITCanarias 2016	ITCanarias 2017	ITCanarias 2018	ITCanarias 2019
Cabildo Insular de Tenerife	5,61	8,43	7,24	10
Cabildo Insular de La Palma	5,54	6,41	6,48	8,85
Cabildo Insular de La Gomera	2,59	6,87	7,80	8,84
Cabildo Insular de Gran Canaria	5,49	6,50	8,21	8,82
Cabildo Insular de El Hierro	0,76	8,21	9,04	8,36
Cabildo Insular de Lanzarote	3,01	4,52	6,83	6,83
Cabildo Insular de Fuerteventura	3,97	7,58	6,14	6,19
Media aritmética	3,85	6,93	7,39	8,27

Fuente: web del Comisionado de Transparencia de Canarias.

Si nos centramos en el ámbito del Cabildo de Gran Canaria y sus organismos dependientes, los datos que arroja el Índice de Transparencia en 2019 otorgan una puntuación media al sector público insular del Cabildo de Gran Canaria de 6,24 puntos frente a la puntuación de 8,71 de media que tiene el sector público insular del Cabildo de Lanzarote o de 6,21 el sector público insular del Cabildo de Fuerteventura. Por su parte, el Cabildo Insular de Gran Canaria sin contemplar sus organismos dependientes, muestra una puntuación de 8,82 en 2019 frente a la puntuación de 5,49 en 2016, lo que demuestra el importante esfuerzo realizado en materia de transparencia. En concreto, los datos del Cabildo de Gran Canaria y

sus órganos dependientes, según la información del Comisionado de Transparencia de Canaria, son los siguientes:

Entidad	ITCanarias			
	2016	2017	2018	2019
Cabildo Insular de Gran Canaria	5,49	6,5	8,21	8,82
Consorcio de Viviendas de Gran Canaria		7,77	9,69	10
Instituto de Atención Social y Sociosanitaria			7,31	9,8
Sociedad para el Desarrollo de las Telecomunicaciones de Gran Canaria, S.A.U.		7,77	9,55	9,78
Sociedad de Promoción Económica de Gran Canaria, S.A.U. (SPEGC)		7,7	8,52	9,37
Mataderos Insulares de Gran Canaria, S.L.		3,71	7,89	9,22
Fundación Canaria de las Artes Escénicas y de la Música			4,57	9,11
Consejo Insular de la Energía		6,86	7,02	8,93
Institución Ferial de Canarias		8,38	5,84	8,41
Centro Atlántico de Arte Moderno, S.A. (CAAM)		4,12	3,47	7,16
Fundación Canaria Orquesta Filarmónica de Gran Canaria		5,67	5,5	7,12
Fundación Canaria Gran Canaria Convention Bureau			2,74	6,87
Consejo Insular de Aguas		5,67	4,75	6,26
Consorcio de Autoridad Única del Transporte				4,82
Instituto Insular de Deportes			1,74	4,53
Fundación para la Etnografía y el Desarrollo de la Artesanía Canaria (FEDAC)		3,98	3,08	4,17
Patronato Insular de Turismo			4,16	3,65
Fundación Canaria para el Fomento del Transporte Especial Adaptado		3,11	2,71	3,33
Valora Gestión Tributaria			0,83	3,28
Consorcio de Emergencias			1,98	2,91
Club de Baloncesto Gran Canaria Claret, S.A.		3,55	2,06	2,76
Fundación Canaria Nanino Díaz Cutillas			2,67	2,7
Ferrocarriles de Gran Canaria, S.A.			0,63	0,63
Fundación Canaria del Deporte				Incumplidora
Media del sector público insular del Cabildo de Gran Canaria	5,49	5,75	4,77	6,24

Fuente: web del Comisionado de Transparencia de Canarias.

Los datos ponen de manifiesto la necesidad de seguir avanzando en materia de transparencia, considerando que debe ser una herramienta para recuperar la confianza que los ciudadanos depositan en las administraciones públicas. Según Jiménez Asensio (2017), alcanzar la efectividad en la transparencia requiere una internalización del principio por parte de los gobernantes y de los funcionarios, junto con una política tenaz y continua de transparencia, y un cambio de cultura organizativa que inserte tal principio en su quehacer cotidiano.

Aun cuando no hay una relación directa, parece innegable que la transparencia limita la corrupción y disminuye los abusos de poder. Además, la transparencia es un incentivo para incrementar la eficiencia, en tanto que conlleva la publicación de los datos en determinadas políticas públicas (por ejemplo, los sueldos de los funcionarios, los costes de las contrataciones, las subvenciones concedidas, período medio de pago o en materia de presupuestos), haciendo de esta manera posible el acceso de la información a los ciudadanos y la posibilidad de rendición de cuentas por los gestores públicos. Por tanto, esta eficiencia se obtiene dado que la publicación de tales datos fomenta, necesariamente, la competencia entre administraciones dada la necesaria aprobación social de parte de los propios servicios públicos, lo que conlleva que tales gestores orienten su gestión en términos de mejora tratando de evitar los cuestionamientos sociales sobre la utilización ineficiente de los recursos públicos.

Por lo que se refiere al Cabildo de Gran Canaria, cuenta con un órgano directivo específicamente destinado a la transparencia y una unidad para ello, aunque sus valores no son brillantes, como se expuso antes, especialmente lastrados por los paupérrimos resultados de algunos de sus organismos dependientes. Además, no solo debe ser garantizado el acceso a la información pública del Cabildo, sino también hacer que sea accesible, comprensible, actualizada y reutilizable.

3.3.2. Ética pública, integridad institucional y códigos de conducta

3.3.2.1. Ética pública e integridad institucional

Cuando hablamos de ética pública nos referimos a la ética aplicada en las instituciones públicas. Señala Cortina (1997), que la ética pública es aquella rama de la ética que «señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública». Como indica Jiménez Asensio (2017) la posición especial de los cargos y empleados públicos de una institución pública conlleva asumir los valores, principios y las normas de conducta de la institución. Y este compromiso va a resultar determinante para la legitimidad pública, considerando el impacto que tienen las actuaciones de las personas con responsabilidades públicas en la imagen de la institución. Una buena imagen institucional mejora la confianza en las instituciones, lo que tiene especial trascendencia en una sociedad digitalizada en la que la información circula de manera espontánea y a gran velocidad.

En este contexto, las políticas de integridad institucional constituyen actualmente una exigencia de la sociedad para superar la crisis de legitimidad pública y de credibilidad que padecen las instituciones públicas, consecuencia de la coyuntura económica y los frecuentes casos de corrupción que se suceden en la esfera pública, como señala Campos (2018). Ello deviene en el creciente interés que genera la ética pública habida cuenta de los recientes casos de corrupción y las prácticas poco éticas de algunos cargos y empleados públicos. Por este motivo, los códigos de conducta se presentan como un instrumento idóneo para legitimar las instituciones públicas al ayudar a reforzar la confianza de los ciudadanos.

Como indica Nieto (2014), es a finales de los años '70 y principios de los '80 cuando surge la idea de ética pública en el mundo anglosajón como instrumento para controlar la corrupción en las administraciones públicas. Sobre este aspecto, merece la pena destacar los Pactos de Integridad que se han ido promoviendo desde la década de 1990 como un instrumento más contra la corrupción de sector público, y que son acuerdos que se suscriben entre gobiernos y empresas licitadoras en procesos de contratación pública, mediante el que existe un compromiso de no aceptar ni pagar sobornos, y de someterse a un procedimiento de supervisión externo. Su implementación en el ámbito europeo suele estar promovido por Transparencia Internacional, una organización no gubernamental a escala universal que tiene como objetivo luchar contra la corrupción mediante la congregación de la sociedad civil y los gobiernos. En el Reino Unido, el informe Nolan⁶ en 1995 se refería a los «siete principios de la vida pública» como principios que debían aplicarse en todos los ámbitos de la vida pública, lo que supondría un cambio de paradigma para la nueva gestión pública.

Sin embargo, pese a que en las dos últimas décadas en las democracias avanzadas y, especialmente en la OCDE, se observa un impulso importante en materia de Ética Pública, en España sigue lejos la práctica de códigos éticos o marcos de integridad, asumiendo un papel retórico sin entrar en la agenda política. Por ello, como afirma Jiménez Asensio (2017), la Gobernanza Ética en España se encuentra aún en un estadio que se puede denominar como

⁶ Este informe (cuyo verdadero título es “*Standards in public life*”) fue encargado en 1994 por el primer ministro (PM) de Reino Unido para la fijación de normas de conducta de la vida pública. El nombre común del informe responde al de su presidente: el juez Michael Patrick Nolan.

inicial. Sin embargo, no es posible iniciar una mejora de la Administración pública sin observar la cuestión de la ética pública. La cuestión ética debe ser incorporada a la “cultura organizativa”, definida como un conjunto de pautas de creencia o sentimientos. En la Administración, la cultura organizativa es grande, jerarquizada, repetitiva y poco permeable al cambio, como indica Ramió (1999). La ética pública ha de regirse por unos valores, centrados en este caso en la integridad, lo que supone una apuesta por construir confianza y credibilidad. También, supone el primer paso a un liderazgo ético fundamentado en virtudes.

La “Recomendación sobre Integridad Pública de la OCDE” (2017) ha obligado a actuar en esta materia para minimizar la corrupción en el sector público. Un ejemplo de ello es el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, (en adelante, EBEP), que incorpora un código de conducta, como una de las herramientas más utilizadas para la regulación de los comportamientos éticos de los funcionarios públicos. Concretamente, esa recomendación de la OCDE sobre integridad pública la define como «el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como el conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre intereses privados». Ese mismo documento, además, recomienda «demostrar el compromiso a los más altos niveles políticos y dirección del sector público». Y para disipar cualquier duda, también se recomienda en este documento internacional sobre la integridad el «promover un sector público profesional, basado en la meritocracia, consagrado a los valores y a la buena gobernanza del servicio público».

Así, los valores son claves en la gestión pública, motivo por el cual se intenta reforzar la ética en el ámbito público desde posiciones institucionales. Uno de los autores que más ha trabajado esta cuestión es Longo, ya que la ética es una cuestión subyacente en todas sus obras, aunque tiene un trabajo específico (Longo & Albareda, 2015) en el que hace una recopilación por el estado de la cuestión en el ámbito internacional y analiza la evolución de este discurso, hasta llegar a la práctica en España, donde indica que (2015, pág. 124) «los valores pueden actuar como poderosos elementos cohesionadores de la energía colectiva y como mecanismo de alineación de las personas en torno a un propósito compartido». Todo ello lo ha llevado siempre al empleo público, ya que «les corresponde la responsabilidad de formular juicios morales individuales ante una diversidad de situaciones que antes quedaban cubiertas por el recurso a la regla establecida» (Longo, 2004).

Este discurso de integridad también es desarrollado por Jiménez Asensio (2017, pág. 23) cuando explica que: «un error muy común es vincular la política de integridad exclusivamente con el comportamiento o las conductas de la clase política o de los altos cargos y personal asimilado. Reducir la integridad a las políticas y a la zona alta de la Administración ha sido una idea sin duda condicionada por el contexto de corrupción y su focalización en el estrato político-directivo del sector público».

Igualmente, Ramió Matas (2016, p.174)) propone como estrategia para frenar la corrupción un marco de integridad cuando señala que la «politización de facto de los empleados públicos y sus miedos por perder sus puestos por motivos políticos o discrecionales asegura a los cargos políticos una lealtad sin fisuras que traspasa con facilidad la barrera de la profesionalidad y de la ética de los servidores públicos».

3.3.2.2. Códigos de conducta

Un marco de integridad institucional (*Integrity Framework*, que es una construcción conceptual que se debe a la OCDE), es fundamental para producir un cambio de cultura organizativa. Estos marcos tienen como finalidad prevenir malas prácticas y casos de corrupción y recoger los principios éticos y de conducta que inspirarán la actuación de todos aquellos que desempeñen sus funciones en una determinada institución pública. Como indica Villoria (2017, pág. 22): «Un marco nacional de integridad incluye el diseño, además de al ejecutivo, de los poderes legislativo y judicial, e incorpora un programa de desarrollo de la cultura cívica del país correspondiente».

Son varios los elementos que pueden formar parte de los marcos de integridad, como los códigos éticos o de conducta, evaluaciones de riesgo en integridad, creación de órganos o comités de ética, formación a los empleados públicos, canales de quejas, oficinas de denuncia e investigación e incluso mecanismos para dar a conocer la cultura ética. Existen, también, diferentes normas en el marco legal español que recogen algunos de estos elementos que configuran un marco de integridad en el ámbito público, como la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al Servicio de la Administración pública o el EBEP, donde se recogen los deberes de los empleados públicos y el Código de Conducta, así como los principios éticos y de conducta de los empleados públicos. Incluso la propia Ley de Transparencia recoge unos principios de buen gobierno.

Centrando la atención en los códigos éticos o de conducta, Jiménez Asensio (2017) explica los códigos de conducta como instrumentos de autorregulación, en cuanto la propia institución se dota de ellos, con carácter preventivo y orientativo de la actuación los cargos y empleados públicos. Según la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017), se recomienda que se fijen normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos en las que se dé prioridad al interés general y a los valores del servicio público, con una cultura de la transparencia y el aprendizaje organizativo para una buena gobernanza. Se recomienda unas normas de conducta que incluyan la integridad en el ordenamiento jurídico y en las políticas, mediante códigos éticos o códigos de conducta, en los que se clarifiquen expectativas como base para investigaciones y el establecimiento de sanciones tras unos procedimientos claros y proporcionados que contribuyan a prevenir infracciones de normas de integridad y conflictos de intereses. Pero también que incluyan aquellos valores que no solo se apliquen internamente en el sector público, sino también en la sociedad civil y sector privado, y en las relaciones entre ambos interlocutores.

Los Códigos de Conducta, por tanto, deben incorporar normas de comportamiento, valores y principios que inspiren la actuación de cargos y empleados públicos, sin consecuencias sancionadoras, pues lo que se pretende es la interiorización de valores. Pueden contener también, además de estos valores éticos, aquellos principios de actuación orientados al logro de resultados. No obstante, es importante que los códigos éticos o de conducta no sean meros principios que se recogen con efecto propagandístico, sino que deben estar integrados en un marco de integridad organizacional para que puedan tener los efectos deseados. Es decir, deben ser interiorizados en la cultura administrativa, integrados en los procesos de formación y en los procesos selectivos. Es precisamente la ética la que ayuda a seleccionar y formar servidores públicos que actúen con responsabilidad y eficiencia.

En cuanto al concreto contenido de los códigos, se considera conveniente examinar previamente las necesidades de cada administración mediante una evaluación de riesgos, para identificar aquellos valores y principios que se quieren promover. Es necesario tener en cuenta que los principios éticos deben inspirar de la misma manera la actuación de todos los servidores públicos. Respecto a esto, señala Campos (2017) que, si bien los códigos pueden clasificarse en éticos, de buen gobierno o de buenas prácticas, en la actualidad la opción que más fuerza adquiere son los Códigos éticos, en cuanto comprenden los aspectos de buen

gobierno y administración en la doble vertiente de la ética pública, es decir, la ética política y la ética administrativa.

Aunque la validez de los códigos de conducta puede ser cuestionada por quienes consideran pueden llegar a provocar un sistema rígido que puede ser tan propenso a la corrupción como la gestión pública tradicional, otros autores (Jiménez Asensio, 2011) afirman que los países con menores índices de corrupción son aquellos que tienen instituciones sólidas que disponen de sistemas de control de poder. Por ello, muchos consideran que los códigos de conducta son instrumentos que permiten implantar valores éticos deseables contribuyendo con ello al mejor desempeño de los servidores públicos y eficiencia de la gestión pública.

Por último, la virtualidad de los códigos éticos (como herramientas de *Compliance*) no se limita a la lucha contra la corrupción, sino que pretende la mejora de la gestión pública tanto en lo relativo a la calidad de los servicios como a la racionalización económica bajo los principios de eficacia, economía y eficiencia.

3.3.3. Compliance

En las últimas décadas muchas de las empresas, especialmente las transnacionales, han ido implementando instrumentos denominados medidas de cumplimiento o de conformidad (*Compliance*) con el objetivo de prevenir comportamientos ilícitos en las organizaciones, consistentes en una serie de controles internos para luchar contra la corrupción.

La presión regulatoria en el ámbito privado para que las empresas instrumenten medidas de prevención de la corrupción ha supuesto un incentivo muy potente en Estados Unidos y algo más tarde en los países de la Unión Europea. Se trata de medidas como las responsabilidades de las personas jurídicas recogidas en los códigos penales, el sistema de listas negras en el ámbito de la contratación o la exigencia de algunas empresas para entablar relaciones con proveedores que cuenten con medidas de prevención de la corrupción. Estos estímulos no han existido en las administraciones públicas, por lo que no han desarrollado medidas de prevención (Nieto, 2014). La traslación del modelo de *compliance* del ámbito privado al público encuentra, además, varias dificultades derivadas no solo de la imperfección del ordenamiento jurídico, sino también del ámbito subjetivo, especialmente la Administración local, que muestra experiencias muy variadas (Campos, 2017).

Sin embargo, la *compliance* en la Administración pública adquiere una significación especial, en cuanto comprende no solo el cumplimiento de la legislación (lo que ya es obligado en la propia Administración pública), sino que este cumplimiento de la normativa lleva implícito una gestión eficiente en la asignación y utilización de los recursos públicos, principio que viene recogido en multitud de normas como principio de actuación, así como en la calidad de los servicios públicos. El término *compliance* se refiere a las políticas de cumplimiento normativo, estableciendo pautas de actuación en diversas materias para detectar y gestionar riesgos que deriven de tales incumplimientos (Campos, 2017).

Dentro de las herramientas que podemos entender comprendidas dentro de un modelo de *compliance*, siguiendo a Nieto (2014) y de forma resumida, encontramos, por un lado, una evaluación de riesgos y la correspondiente asignación de medios y recursos preventivos para abordarlos, así como procedimientos disciplinarios frente a los incumplimientos. Son también una piedra angular del sistema los llamados códigos éticos o de conducta acompañados de la formación de los empleados públicos, así como un adecuado proceso de selección.

Especial importancia tienen los mecanismos de control de contabilidad y auditoría pública, así como la rendición de cuentas mediante las actuaciones que realizan los órganos de Intervención relativas a la fiscalización, intervención y control financiero permanente, así como la actuación de los Tribunales de Cuentas. Se hace preciso un adecuado control de la contratación pública y de las subvenciones y del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Encontramos, también, otra herramienta como las oficinas de denuncias con canales adecuados de denuncias, buzones de denuncias y protección del denunciante o la creación de la Autoridad Independiente de la Integridad Pública.

El nuevo paradigma de la gestión pública exige avanzar en las políticas de buen gobierno y de integridad institucional, para adaptarse a las exigencias ciudadanas que requiere una sociedad democrática avanzada, según Campos (2017). Por todo ello, en el ámbito del Cabildo de Gran Canaria un agente del cambio que puede generar un impacto importante, no solo en la cultura organizativa sino en la mejora de la gestión pública es establecer un marco de integridad para, previa evaluación de los riesgos de integridad así como de los principios de actuación, poder elaborar un código de conducta donde se recojan aquellos principios éticos y de gestión que deben inspirar la actuación de todos los empleados públicos de la

organización. La elaboración, de forma participativa por los propios empleados públicos, en la elaboración de los principios que formarán el contenido del código de conducta, beneficiará el grado de aceptación y compromiso de todos y aumentará la posibilidad de ser incorporado en la cultura organizativa. Asimismo, establecerá un punto de referencia para las nuevas incorporaciones, pudiendo formar parte del contenido de los temarios de todos los procesos selectivos.

3.4. Gestión del conocimiento y del talento

Una de las claves para la eficaz transformación pública es el antiguo concepto de “formación”, ahora mejor definido como la gestión del conocimiento. Esto implica potenciar el capital de las administraciones públicas en su desarrollo profesional, bajo las fórmulas de captación, desarrollo y retención del talento. Aunque el empleo público puede haber dejado de ser un polo de atracción para las nuevas generaciones (Ramió y Salvador, 2018), hay que desplazar el foco en esta materia desde la enseñanza al aprendizaje.

Un experto (Jiménez Asensio, 2010) señala que la formación es uno de los elementos centrales en la arquitectura institucional. Losada Marrodan, et al. (2017, pág. 182) explican que «La inversión en capacitación ha sido, en muchos casos de nuestro entorno, un comienzo de cambios importantes en las estructuras y maneras de hacer de las organizaciones públicas».

Es necesario advertir que la idea de “formación” tiene un énfasis en la enseñanza transmisora con aprendizaje pasivo. Hoy, la acción se desplaza al aprendizaje colaborativo mediante recursos interactivos gracias a una reflexión más lógica sobre el diseño del aprendizaje. Ello conduce a una infraestructura tecnológica, más que física, encaminada al aprendizaje ubicuo y asíncrono, más allá de los formatos y prestaciones que han servido de modelo hasta ahora. Dentro de las políticas de recursos humanos (y más concretamente para retener talento), los planes de desarrollo de carreras profesionales se han convertido en un elemento clave. Esta formación se orienta cada vez más a los objetivos de negocio, más que a conocimientos académicos.

Muchas veces, se echa en cara la carencia de valores en esa formación. Mintzberg (Mintzberg, 2005, pág. 121) insiste en «el problema central de los MBA: su individualidad egocéntrica». Otro autor (Teal, 2002, pág. 155) explica que «una razón para la escasez de grandeza directiva es que, a la hora de educar y formar a los directivos, nos centramos demasiado en la pericia técnica y muy poco en el carácter». En el siguiente apartado, profundizamos en esta cuestión. Como ya estableció un estudio (Gorriti Bontigui & López Basterra, 2009), el análisis de puesto de trabajo (APT) permite diseñar y gestionar la formación, que definiremos en la acepción realizada por Gorriti como «cambio planificado para la adquisición, retención y transferencia de los conocimientos y destrezas que mejoran el desempeño de las tareas del puesto y facilitan el desarrollo del/la trabajador/a». Este autor explica la existencia de tres tipos de formación: la de entrada o acceso, la del puesto y la de carrera. Los programas de desarrollo directivo han evolucionado durante los últimos años desde el punto de vista de sus contenidos (nuevos temas como la gestión del cambio) y de sus metodologías docentes (nuevas herramientas formativas como coaching, simuladores, role playing y action learning).

Por eso, otra cuestión latente es la referida al modelo de aprendizaje. Existen críticas fieras al sistema MBA (Mintzberg, 2005) y también a la carencia de valores que destiló ese modelo. Como señala el autor canadiense (Mintzberg, 2005, p. 33) «los programas MBA no solo no desarrollan directivos, sino que proporcionan a quienes lo siguen una falsa impresión de la dirección que, llevada a la práctica, está socavando nuestras organizaciones y nuestras sociedades». Aunque no existen métodos correctos para desarrollar a la gente equivocada, sí hay métodos equivocados para enseñar a la gente correcta. Sin embargo, hay mecanismos más eficaces que la formación como la entendemos pues «gran parte de las habilidades esenciales para un liderazgo eficaz se aprenden con la experiencia más que a partir de programas de formación formales» (Yukl, 2008, pág. 412). Además, si la formación no se evalúa, la formación no se transfiere, como suele pasar, lo que viene a ser exactamente el fracaso de una formación.

La formación de entrada, en la Administración pública, traslada su coste al opositor de forma bastante ineficaz. Mientras más exigente sea la formación requerida, menos aspirantes pueden acceder al proceso selectivo, lo que supone bascular entre la satisfacción de dos valores: eficacia e igualdad (Gorriti, 2018). Longo (2006, p. 46) indica la necesidad de «un

modelo de aprendizaje del que quepa extraer tanto la filosofía formativa como los diferentes elementos integrantes (contenidos, metodología, formato, secuencia, incentivos...) del proceso de capacitación».

Todo ello debe hacerse operativo mediante un plan de formación como herramienta de planificación operativa y estructurante sobre las actividades formativas del Cabildo. Sobre las actividades concretas, se critica la externalización que hicieron los institutos públicos de formación en escuelas de negocios, a la vez que interesa varias propuestas: ofrecer formación a los responsables políticos mediante coaching y encuentros puntuales, aplicar también esos sistemas a los directivos profesionales, organizar postgrados institucionales con un trabajo final de mejora, programas a medida para determinados ámbitos, crear extranets especializadas y publicar monografías frecuentes y breves sobre la materia. Por el contrario, hay quien defiende ese modelo externalizado, porque las escuelas de negocios tienen experiencia y tradición. Una posición híbrida es la de Jiménez Asensio (2010, pág. 684) que exige que «el diseño de los contenidos a impartir son obligaciones de las que las Escuelas e Institutos de Administración Pública no pueden renunciar».

Pin Arboledas, (2017, pág. 109) explica que «Un buen programa (...) requeriría no solo el desarrollo de capacidades de métodos cuantitativos y cualitativos sociológicos, sino también una profunda formación humanista y ética».

Aunque es habitual la elaboración del Plan de Formación mediante unas encuestas sobre necesidades de formación, como ha hecho tradicionalmente el Cabildo de Gran Canaria, parece mejor estrategia una prospectiva sobre las capacidades que requieren los empleados públicos para afrontar retos de futuro en el diseño del Plan. Como capítulos diferenciados del Plan deben destacarse los siguientes:

- Programa de formación continua, que engloba la oferta formativa orientada al desarrollo y actualización de las competencias profesionales del conjunto de funcionarios del Cabildo, tanto en el desempeño general de los empleados públicos. como en el nivel directivo (destinado a niveles directivos y predirectivos).
- Programa de formación específica, que incluye la oferta formativa en ámbitos delimitados como especialmente críticos (contratación, recursos humanos, dirección por objetivos, etc.), siendo especialmente sensible el destinado tanto a altos cargos

como al nivel directivo (coordinadores técnicos, directores insulares y gerentes) para la reflexión sobre la mejora del Cabildo y de sus servicios públicos.

- Programa de innovación docente, que engloba programas para homogeneizar y mejorar la capacidad docente de las actividades formativas, con actividades de formación metodológica, la creación de repositorios de recursos para el aprendizaje o el fomento de redes de aprendizaje colaborativo. También se incluyen las actividades de proyectos (convocatoria, evaluación, adjudicación, seguimiento y productos finales) de relaciones con otras escuelas de formación de empleados, así como la comunicación interna y externa de la actividad de gestión del talento con la posibilidad de diseñar encuentros participativos multidisciplinares.

3.5. Simplificación de procedimientos

Cuando se plantea la simplificación como agente del cambio en las instituciones públicas, conviene distinguir los procesos de simplificación administrativa de la simplificación de procedimientos administrativos, ya que se trata de dos cuestiones diferentes. Si nos referimos a la simplificación administrativa, está estrechamente relacionada con una simplificación de las relaciones entre las instituciones públicas, los ciudadanos y los operadores económicos. Comprende, entre otros, procesos de simplificación de textos legales, derogando los ya desfasados y seleccionando el tipo de norma más adecuada en función del ámbito a regular, una mejor redacción de las normas que las haga más claras y sencillas, eliminación de unidades tramitadoras repetidas, simplificación de procedimientos y eliminación de barreras y cargas administrativas, todo de ello orientado a la mejora del funcionamiento de la Administración pública optimizando la prestación de los servicios públicos.

Sin embargo, cuando hablamos concretamente de la simplificación de procedimientos, nos referimos a aquellos procesos que vienen a actuar exclusivamente sobre los concretos procedimientos administrativos, con el objeto de agilizarlos mediante la eliminación de fases, trámites o documentos para una mejor prestación de servicios públicos sin que por ello se vean afectados los derechos de los interesados. Por tanto, en este último caso, el objetivo que se persigue es conseguir procedimientos administrativos más sencillos, más fáciles y menos

complicados, según recoge el Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado (2014). En este sentido, en el ámbito de la Unión Europea, se elaboró un Plan de Acción denominado “Simplificar y mejorar el marco regulador”. El Plan surgió tras las labores de un grupo de trabajo destinado a estudiar el funcionamiento regulatorio, encargado, en el año 2000, por los Ministros de Administraciones Públicas de la Unión Europea. Estos trabajos culminaron con un informe donde se proponían una serie de medidas en materia de simplificación y reducción de cargas, así como medidas de mejora que se plasmaron en el citado Plan.

Si nos centramos en el ámbito de la legislación española, no existe una normativa específica que regule la simplificación administrativa y la reducción de cargas, lo que ha podido repercutir en la cultura administrativa, si bien se recoge en el art. 103 de la Constitución española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978) que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. La falta de una concreta regulación y las consecuencias derivadas de ello, en cuanto a la complejidad de los procedimientos administrativos, tiene repercusiones importantes que afectan concretamente a las relaciones con la ciudadanía. Es obligatorio, por tanto, simplificar los trámites y procedimientos, especialmente aquellos que tienen que ver con derechos y libertades.

Por este motivo, en los años 2000 y 2001 el Ministerio de Administraciones Públicas presenta el I y el II Plan General de Simplificación Administrativa. En ellos se proponía la reducción de documentos, eliminación de procedimientos innecesarios, la gestión y archivo informático de procedimientos o la simplificación de formulario y solicitudes, entre otras medidas de reducción de cargas. Lo cierto es que, a lo largo de los años y especialmente tras las periódicas crisis económicas, se ha hecho latente una serie de ineficiencias que han puesto de manifiesto la necesidad de realizar una transformación de la Administración con el objetivo de mejorar el servicio que se presta, facilitar los trámites ciudadanos y promover el desarrollo empresarial. En 2008, el Estado aprueba un Plan de Acción para la reducción de Cargas Administrativas, que pretende reducir las cargas en los procedimientos tramitados por los ministerios. El Plan, que establecía mecanismos de colaboración con las comunidades autónomas y la FEMP para la reducción de cargas, proponía una serie de hitos y recogía una

serie de principios de simplificación, tales como automatización, no redundancia, priorización o información.

Con el objetivo de convertir nuestras administraciones públicas en un factor de competitividad de la economía española, se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas (en adelante, CORA), mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, y se plantearon más de 200 medidas de racionalización de estructuras, procedimientos y recursos, plasmadas en su informe final presentado al Gobierno de España el 21 junio de 2013. Estas medidas que tenían como objetivo principal profundizar en la eficiencia y reducción de costes, sin afectar a la calidad de los servicios, se plantearon en torno a los ejes de transparencia, racionalización, eliminación de duplicidades, reducción de cargas, independencia y eficiencia de los sistemas judiciales e impulso de la Administración electrónica. En 2013 se crea la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (en adelante, OPERA) para llevar a cabo las medidas propuestas en el informe de la CORA y, el 19 de septiembre de 2014, el Consejo de Ministro acuerda tomar conocimiento del Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado, que se publica por Resolución de 7 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (Boletín Oficial del Estado de 9 de octubre de 2014).

En el ámbito de Canarias se ha abordado la simplificación administrativa de forma reciente a través de distintos instrumentos, desde el Acuerdo del Gobierno de Canarias, de 15 de febrero de 2005, que aprueba el “Plan de simplificación y racionalización de la gestión administrativa en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias” hasta la Resolución de 16 de junio de 2016, que publica la “Estrategia de simplificación administrativa y reducción de cargas burocráticas de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos dependientes”. Esta última es la norma más reciente aprobada para abordar este proceso, declarando de interés prioritario para el Gobierno la inversión necesaria para la ejecución de la Estrategia de simplificación, condicionada a las disponibilidades presupuestarias, así como el plan de formación de empleados públicos, las acciones formativas necesarias para incrementar las competencias básicas en simplificación administrativa, la reducción de cargas y la administración electrónica, según recoge la propia resolución.

Antes de abordar algunas de las posibles herramientas, hay que señalar que cuando se pretende abordar un proceso de simplificación de procedimientos administrativos o de reducción de cargas, es posible identificar algunos factores que obstaculizan su efectividad. Se destacan los siguientes:

Factores	
Débil regulación normativa	No tenemos normas que especifiquen concretamente los procesos simplificadores, sino solo principios, tales como servicio efectivo, simplicidad, claridad, racionalización y agilidad de los procedimientos o los principios de eficacia en el cumplimiento de objetivos y eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Por ello, las instrucciones sobre simplificación sufren un mero carácter orientativo, sin que se les observe una fuerza vinculante para tener una verdadera incidencia en las relaciones entre administraciones o la preservación de los derechos de los ciudadanos.
Escasa visibilidad de los instrumentos y programas de simplificación	Las técnicas de simplificación administrativa no han sido objeto de la suficiente difusión y publicidad entre los propios agentes simplificadores (principalmente, los funcionarios del Cabildo) lo que reduce su potencial y la posibilidad de un enfoque global que aglutine diferentes procesos y abarque a distintas administraciones públicas.
Diferente grado de implantación	La simplificación de los procedimientos administrativos ha sido abordada con escaso ritmo, y siempre de forma desigual, lo que ha hecho que las Entidades locales hayan avanzado muy poco en la implementación de procesos de simplificación.
Ausencia de un enfoque global	Los procesos de simplificación han carecido de un enfoque conjunto, provocando cierto desorden en su implementación. Además, las visiones han sido monopolizadas por algún sector

concreto (jurista o tecnólogo), lo que ha derivado en el fracaso de algunas iniciativas.

Fuente: elaboración propia.

Aun así, existen diferentes prácticas y planes para reducir cargas y simplificar los procedimientos administrativos. La finalidad de diseñar procedimientos administrativos adecuados radica en garantizar los principios de seguridad jurídica, legalidad y acierto de la actuación administrativa para la consecución del interés general mediante servicios de calidad, de manera eficiente, eliminando los posibles “cuellos de botella” o cargas improductivas.

Por ello, un proceso de simplificación de procedimientos va dirigido a diseñar procedimientos que mejoren la eficacia y eficiencia de la prestación de los servicios, en función de las necesidades existentes. En el Cabildo de Gran Canaria son varios los aspectos que se deben contemplar, pudiendo implementarse una o varias de las herramientas siguientes:

Herramientas de simplificación
Evaluar la necesidad del concreto procedimiento, que debe estar justificada, unificando los procedimientos correspondientes a una concreta gestión administrativa
Eliminar tareas improductivas (por ejemplo, sustituyendo informes por visados) y estableciendo modelos que faciliten la cumplimentación
Atrasar al momento procedimental más avanzado la aportación de los documentos por los interesados, para reducir el tiempo de tramitación y la tarea improductiva
Mejorar la comunicación interdepartamental, mediante herramientas electrónicas que eliminen tiempos de espera en la tramitación
Identificar el tiempo necesario de los trámites procedimentales, generando alarmas en los retrasos y eliminando barreras para cumplir el tiempo programado

Implementar declaraciones responsables y comunicaciones, difiriendo a un momento posterior el control de requisitos

Fuente: elaboración propia.

4. Hoja de ruta

En el año 2019, el Cabildo de Gran Canaria⁷ comenzó un nuevo mandato, publicando con fecha 26 de julio de dicho año el Programa de Gobierno para el periodo 2019-2023⁸, definiendo 18 líneas estratégicas, y señalando como eje vertebrador el mismo objetivo de desarrollo sostenible contemplado en la Agenda 2030. Entre esas líneas estratégicas interesa destacar la enunciada con el número 13, destinada a la mejora de la gestión del Cabildo Insular y a su modernización. En dicho Programa se señala la aspiración de dar una adecuada respuesta a las demandas de la sociedad actual, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas, la participación, la racionalización y la eficiencia de los procedimientos y de los recursos humanos. Asimismo, se declara que la gestión de los recursos del Cabildo debe estar guiada por la búsqueda de la excelencia, que solo se puede entender desde la planificación y evaluación, la administración electrónica e inteligente y el gobierno abierto. También se proclama la voluntad de proponer medidas que redunden en un Cabildo eficiente e innovador, incrementando el valor público de los servicios que se prestan a la ciudadanía y colaborando en esa transformación con los ayuntamientos de Gran Canaria.

Para ejecutar todo lo anteriormente señalado, en línea con el Programa de Gobierno y las líneas estratégicas propuestas para la consecución de la Agenda 2030, partiendo del diagnóstico del cabildo previamente realizado, se propone un proceso de planificación estratégica para modernizar sus procesos de gobernanza, transformar su funcionamiento interno e impulsar la innovación administrativa, con afán de convertirse en un referente de cercanía y servicio a los ciudadanos, mejorando su calidad de vida y potenciando el desarrollo sostenible de la Isla, conscientes de que no es posible desarrollar buenas políticas públicas sin una buena Administración. Tras el análisis sobre la situación actual del Cabildo, se realiza una definición de su misión, visión y valores, para, posteriormente, concretarlas en la definición

⁷ En este mandato, el grupo de gobierno se conformó por los siguientes partidos: Nueva Canarias (NC), con ocho consejeros, Partido Socialista Canario (PSC-PSOE), con ocho consejeros y Unidas Podemos, con dos consejeros.

⁸ Disponible en la siguiente dirección:

<https://Cabildo.grancanaria.com/documents/10180/10509628/PROGRAMA+DE+GOBIERNO+2019-2023/0774be28-5b18-4a88-b3b1-206f0473f91e>

de los pilares o ejes de la estrategia y en objetivos que permitan el alineamiento de la organización al completo con la estrategia.

Posteriormente, se relacionan los proyectos incorporados a los planes de acción vinculados a cada uno de los agentes del cambio organizativo que se desea implementar en el Cabildo de Gran Canaria. Para finalizar, se incorpora un modelo de hoja de proyecto, con la definición de sus parámetros principales.

4.1. Misión, Visión y Valores

La metodología de la planificación estratégica exige una labor introspectiva previa de la organización, en paralelo a la fase de diagnóstico, con el objeto de definir o, en su caso actualizar, la declaración de su misión, su visión y sus valores. La “Misión” trata de condensar cuál es la razón de ser de la organización; es por tanto una declaración finalista. La formulación de la “Visión”, por su parte, implica dar un salto en el tiempo, supone plasmar de forma concisa cómo nos gustaría ser percibidos por la ciudadanía y resto de los grupos de interés, sirve para alinear las iniciativas y proyectos que se plantean en el presente con el rumbo que debe seguirse. La visión, por consiguiente, es una declaración voluntarista. Los “Valores” definen el conjunto de principios y reglas que se consideran especialmente resaltables para cumplir con la misión y alcanzar la visión que se desea. Constituyen la filosofía institucional y el soporte de la cultura organizacional.

Sentado lo anterior, es posible trabajar con las definiciones siguientes, acuñadas para el Cabildo de Gran Canaria:

Misión	Visión
<p>Liderar la gobernanza de Gran Canaria, para potenciar su desarrollo sostenible y la mejora de vida, en colaboración con los ayuntamientos y otras instituciones sociales</p>	<p><i>Ser apreciados por la ciudadanía, por los agentes sociales y económicos, por ser eficaces, eficientes e innovadores en el desarrollo del bien común</i></p>

Fuente: elaboración propia.

VALORES
Excelencia, innovación y corresponsabilidad como ejes de la gestión.
Orientación centrada en las personas para cumplir el fin de servicio público
Compromiso con la simplicidad y la agilidad de la actividad administrativa
Responsabilidad, rendición de cuentas y ética de servicio público
Compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible
Compromiso de los empleados con la colaboración de nuestros grupos de interés

Fuente: elaboración propia.

4.2. Planes de acción

Para desarrollar la misión anterior, se deben movilizar los planes de acción referentes a los agentes del cambio para impactar en el cumplimiento de los objetivos establecidos, dentro del periodo de vigencia del plan. A su vez, dentro de cada plan de acción se identifican una serie de proyectos que facilitarán la medición y evaluación de los objetivos asignados.

La gestión y actuación por planes de acción y proyectos permite una ejecución, gestión y evaluación más sencilla, asignando un responsable encargado de velar por la asignación de recursos al proyecto, su desarrollo y la consecución de los objetivos fijados en el plazo y con los niveles de exigencia o metas determinados.

Por tanto, partiendo de todo lo expuesto anteriormente y considerando los agentes del cambio identificados a lo largo del trabajo, se proponen las líneas de acción y proyectos siguientes:

Agentes del cambio organizativo		
Planes de acción	Proyectos	
1. Dirección pública profesional (DPP)	Proyecto 1.1	Institucionalización de la DPP en el Cabildo
	Proyecto 1.2	Mejora de los procesos selectivos de los directivos públicos (entrevista conductual estructurada)
	Proyecto 1.3	Sistema de evaluación periódica de la DPP
	Proyecto 1.4	Creación de espacios de mejora de la DPP (coordinación y cooperación) en el Cabildo
	Proyecto 1.5	Transferencia del modelo de DPP a entidades locales de Gran Canaria
	Proyecto 1.6	Plan de Formación en DPP (ver proyecto 4.4)
2. Dirección por Objetivos (DPO)	Proyecto 2.1	Diseño de un modelo de DPO aplicable al Cabildo
	Proyecto 2.2	Plan de Formación en DPO (ver proyecto 4.4)

	Proyecto 2.3	Institucionalización del sistema de DPO
	Proyecto 2.4	Evaluación de la DPO (vinculación a consecuencias formativas, motivacionales y retributivas)
	Proyecto 2.5	Transferencia del modelo a entidades locales de Gran Canaria
3. Transparencia, ética e integridad	Proyecto 3.1	Elaboración del código ético para cargos electos y empleados públicos
	Proyecto 3.2	Oficina de whistleblowing (denuncias anónimas) e inspección
	Proyecto 3.3	Plan de Formación obligatorio en integridad (ver proyecto 4.4)
	Proyecto 3.4	Plan anual de compliance
	Proyecto 3.5	Verificación periódica de parámetros de transparencia
4. Gestión del conocimiento y talento	Proyecto 4.1	Plan de benchmarking en materia de conocimiento y el talento
	Proyecto 4.2	Programa de formación para directivos y pre-directivos (ver línea 1)
	Proyecto 4.3	Programa de formación obligatoria (por ejemplo: integridad, igualdad y PRL)
	Proyecto 4.4	Itinerarios formativos en materias especiales (contratación, recursos humanos, presupuestos, DPO, subvenciones)

	Proyecto 4.5	Impulso a los grupos de aprendizaje colaborativos
	Proyecto 4.6.	Universidad corporativa para el empleo público local de Gran Canaria
5. Simplificación de procedimientos	Proyecto 5.1	Elaboración del catálogo de procedimientos
	Proyecto 5.2	Implantación del archivo electrónico y de la plataforma de Intermediación de Datos
	Proyecto 5.3	Implantación de Gestor electrónico de expedientes
	Proyecto 5.4	Simplificación de los sistemas de identificación y firma para la ciudadanía
	Proyecto 5.5	Oficina Técnica para la Modernización Administrativa

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se inserta un modelo de “Hoja de proyecto” para cada uno de los proyectos con los apartados siguientes:

Plan de acción			
Proyecto			
Descripción			
Responsable			
Inicio		Finalización	

Presupuesto						
Descripción						
Actividad 1	Desglose de tareas					
	<i>Tarea 1</i>	<i>Responsable</i>	<i>Inicio/fin</i>	<i>Vínculo</i>	<i>Producto</i>	<i>Presupuesto</i>
	<i>Tarea 2</i>	<i>Responsable</i>	<i>Inicio/fin</i>	<i>Vínculo</i>	<i>Producto</i>	<i>Presupuesto</i>
	<i>Tarea 3</i>	<i>Responsable</i>	<i>Inicio/fin</i>	<i>Vínculo</i>	<i>Producto</i>	<i>Presupuesto</i>
Actividad (...)						
Indicadores	<i>Hito 1</i>	<i>Hito 2</i>	<i>Meta anual</i>		<i>Meta final</i>	
Indicador 1						
Indicador (...)						
Observaciones						

Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones

La consecución de la Agenda 2030 y los diecisiete objetivos planteados representa un compromiso internacional que la participación y colaboración del conjunto de la Sociedad y exige el compromiso de los gobiernos locales, pues permiten un entorno participativo y de colaboración. Esto, unido a los continuos retos a que se enfrentan diariamente las administraciones públicas, requieren una adecuada actuación y gestión de los asuntos públicos. Ello reclama fortalecer las instituciones públicas con el objetivo de anticiparse y dar una respuesta adecuada a los nuevos desafíos mediante administraciones públicas responsables, eficaces, eficientes, participativas y transparentes en todos los niveles desde el local hasta el mundial.

En el contexto actual, la Administración pública sigue siendo imprescindible, por lo que debemos hacer que su funcionamiento sea el óptimo. Para ello, debemos adaptar su gestión a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Esto plantea la necesidad de una gobernanza reforzada, de manera que se adopten decisiones no solo inclusivas y representativas, sino también participativas para responder a las necesidades que puedan surgir en todos los ámbitos. Es decir, se busca una gobernanza en todos los niveles y en todos los espacios sociales y políticos, asegurando que todos los actores que estén involucrados participen no solo en la definición de políticas y en su seguimiento, sino también en la evaluación de estas. Dentro del ámbito local, la FEMP propone un proceso de empoderamiento municipal de forma que se fortalezcan las capacidades decisorias dentro de un gobierno abierto en relación con la transparencia, con el objetivo de fortalecer y legitimar el papel estratégico de las autoridades locales. En este proceso de cambio, se requiere de una planificación y una estrategia de transformación que identifique aquellos agentes del cambio que verdaderamente promueven el cambio organizativo.

El Cabildo de Gran Canaria aún no ha superado el siglo XX, pero necesita convertirse en una organización eficiente, ágil y eficaz, que mejore la sociedad grancanaria en su conjunto. Se planteaba al inicio del trabajo la siguiente hipótesis: en el Cabildo de Gran Canaria, es posible encontrar estrategias de acción que contribuyan a un cambio de la cultura

administrativa y a un desarrollo más eficiente de la gestión pública mediante una serie de agentes palancas o aceleradores.

Tras un diagnóstico del Cabildo de Gran Canaria en el que se han identificado las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, mediante el instrumento de análisis externo e interno llamado DAFO, y el correspondiente tratamiento estratégico (aprovechar las oportunidades, reforzar las fortalezas, afrontar las amenazas y minimizar las debilidades) se ha podido llegar a las siguientes conclusiones:

Primera. Un proceso de cambio comienza con una dirección pública profesional. En el Cabildo de Gran Canaria se ha venido utilizando la estrategia ineficiente de nombrar directivos en base a criterios de afinidad política y no por publicidad y concurrencia, mermando la posibilidad de una dirección profesional y meritocrática, que ejerza el liderazgo hacia una verdadera transformación de la Administración. No obstante, si bien se observa cierta tendencia a la dirección pública profesional, como consecuencia de las numerosas sentencias que han anulado los nombramientos bajo criterio político, es necesario seguir avanzando en la institucionalización de la figura del directivo público en el Cabildo, con una mejora de los procesos selectivos, así como un sistema de evaluación periódica, y el diseño de planes de formación en DPP y creación de espacios de participación y encuentro que faciliten la coordinación y cooperación.

Segunda. Un marco de referencia homogéneo sobre planificación y evaluación de resultados resulta imprescindible, además de preceptivo por la actual normativa. No obstante, el Cabildo de Gran Canaria carece de cualquier referencia en esta materia. Por ello, una estrategia de cambio requiere la institucionalización del sistema de dirección por objetivos aplicable al Cabildo, mediante el diseño de un modelo de DPO que comprenda un sistema de evaluación, pudiendo tener efectos retributivos como elemento motivacional. Asimismo, es necesario complementarlo con acciones de información y formación a la totalidad de los empleados para la correcta implementación del sistema.

Tercera. Las anteriores estrategias expuestas pierden su virtualidad si no se desarrollan en un marco ético que comprenda la triple fórmula: transparencia, ética e integridad. Esto va a producir, necesariamente, un impacto en la cultura organizativa y en la gestión de la propia Administración. Para ello, se precisa una previa evaluación de los riesgos en integridad, así

como de los principios de actuación, para la elaboración de un código de conducta que recoja todos aquellos principios éticos y de gestión que deben inspirar la actuación de cada uno de los empleados públicos de la organización y de los cargos electos. La elaboración participativa de este código se puede complementar con la creación de oficinas de denuncia e información, así como de Planes de Formación en integridad y Planes anuales de *compliance*.

Cuarta. La gestión del conocimiento y el talento es, sin duda, un elemento dinamizador de los procesos de mejora administrativa pues implica potenciar el capital de las administraciones públicas en su desarrollo profesional, bajo las fórmulas de captación, desarrollo y retención del talento. Si bien el Cabildo cuenta con un Servicio de Formación y Prevención de Riesgos Laborales que elabora planes anuales de formación para la mejora de la capacitación de aquellos empleados que participan en las acciones formativas, es posible aún encontrar acciones de mejora que comporten beneficios para toda la organización. Son varios los proyectos que pueden dar contenido a esta estrategia, como son la elaboración de un Plan de *benchmarking* en materia de conocimiento y el talento, programas de formación para directivos y pre-directivos, itinerarios formativos en materias especiales o el impulso de grupos de aprendizaje colaborativos.

Quinta. Finalmente, un agente del cambio protagonista en el paradigma de los procesos de gestión pública en el siglo XXI es la simplificación. Un proceso de simplificación de procedimientos va dirigido a diseñar procedimientos que mejoren la eficacia y eficiencia de la prestación de los servicios, resolviendo de manera ágil las necesidades existentes. En el Cabildo de Gran Canaria son varios los aspectos que se deben contemplar, pudiendo implementarse diferentes proyectos. La elaboración de un catálogo de procedimientos puede ser la base para un análisis posterior de tales procedimientos, de forma que permita eliminar las cargas y barreras administrativas y la implantación de un Gestor electrónico de expedientes. Es necesario disponer de un archivo electrónico y trabajar con la plataforma de Intermediación de Datos, pudiendo abordarse un proyecto de simplificación de los sistemas de identificación y firma para la ciudadanía. Todo esto puede ser gestionado a través de una Oficina Técnica para la Modernización Administrativa.

Para terminar, concluir que se valida la hipótesis en cuanto es posible encontrar agentes del cambio que permitan la efectiva transformación institucional. Para ello se necesita

voluntad y visión política consensuada sobre ese objetivo de interés general. No obstante, es igualmente necesario que se implementen unos agentes catalizadores del cambio organizativo que en este trabajo se han definido mediante un círculo de cinco palancas, como indica el siguiente gráfico:



Mediante estos nuevos enfoques de gestión en la Administración insular es posible reorientar una organización con una notable fragmentación y extensión administrativa. Este proceso modernizador obedece a una visión sistémica, intentando coordinar los medios implicados, con especial importancia para el factor de los recursos humanos y la necesidad de transformar la cultura administrativa. En ese sentido, se trabajan dos palancas intangibles: liderazgo (mediante la DPP y la DPO) y mejora de los valores (gestión del conocimiento e integridad), lo que incrementa las posibilidades de éxito del cambio organizativo, como indica la experiencia comparada (OCDE, 2006, p. 154), que demuestra que son los valores, la competencia y el conocimiento los que hacen viable el éxito de la modernización.

Con estas medidas, se buscan soluciones organizativas que priman la evaluación de los resultados (DPP y DPO, principalmente). Además de esta rendición de cuentas, se incorpora la transparencia a la agenda de gobierno, así como la lucha contra la corrupción (valores e

integridad). Esto obliga a mejorar la rendición de cuentas, algo presente en la totalidad de agentes del cambio organizativo que han sido programados. Esta “nueva” Administración insular se configura para el logro efectivo de sus fines, elevando el discurso más allá de la gestión menuda que es común en otras reformas administrativas.

Además, con este nuevo contexto organizativo, la nueva Administración insular se instala en la senda de la Agenda 2030, conforme a la relevancia que determinados ODS tienen en el ámbito también de la institucionalidad y de las propias competencias materiales que el Cabildo de Gran Canaria tiene asumidas por el ordenamiento jurídico vigente. La construcción de instituciones sólidas (ODS 16) es una de las palancas efectivas para alcanzar el resto de los ODS en esa mirada estratégica que implica la propia Agenda 2030 y que, en el ámbito de actuación del Cabildo Insular, implica su despliegue durante tres mandatos consecutivos (2019-2023; 2023-2027; y 2027-2031). Por consiguiente, articular un modelo de Cabildo Insular que suponga un fortalecimiento institucional es un elemento clave para reforzar la calidad institucional y la legitimidad democrática y de eficiencia.

Por último, hay que tener en cuenta el ODS 11, relativo a la resiliencia y a la cohesión social, aplicables especialmente al ámbito del gobierno local, que, desde el punto de vista de estructuras institucionales y organizativas, implica no sólo la capacidad de estas estructuras de afrontar un entorno de volatilidad e incertidumbre cada vez más acusado, sino también la posibilidad de adaptarse para hacer frente a los desafíos que plantea el nuevo escenario y la oportunidad que la Agenda 2030 representa.

Referencias bibliográficas

ARENILLA, M. (2003). Legitimidad y eficacia de la Administración pública. Madrid. Gestión y Análisis de Políticas Públicas (26-27), pp. 71-102. Madrid: INAP.

ARENILLA, M. (2011). Crisis y reforma de la Administración pública. Oleiros (La Coruña): Netbiblo.

BLANCO GAZTAÑAGA, C. (2010). La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto. Madrid. Documentación Administrativa (286-287), 179-205.

CAMPOS ACUÑA, C. (2014). Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas. Granada: CEMCI.

DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA. (2016). Calidad de la Administración Pública. Una Caja de herramientas para gestores. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

ETXEBARRÍA, I. J. (2017). Organización y funcionamiento municipal y personal directivo público profesional. Oñati. RVAP, 349-366.

GORRITI BONTIGUI, M. (2009). La evaluación de directivos públicos (desempeño y predicción). Observatorio de recursos humanos y relaciones laborales.

GORRITI BONTIGUI, M. (2010). Los directivos públicos profesionales -DPP- en la AGE. En L. y. Ortega Álvarez, La alta dirección pública: análisis y propuestas (págs. 47-72). Madrid: INAP.

GORRITI BONTIGUI, M. (2018). Innovar en la selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2009). El personal directivo en la Administración Local. Barcelona: CEMICAL.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2010). La dimensión institucional de la política municipal: la organización y sus actores. En Política municipal. Guía para la mejora de la calidad institucional y la eficiencia de los Gobiernos locales. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2010). La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma? Oñati. Revista Vasca de Administración Pública, 637-688.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2011). Política municipal: guía para la mejora de la calidad institucional y la eficiencia de los Gobiernos locales. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2017). Cómo prevenir la corrupción. Madrid: Catarata.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2018). Alta dirección pública en España y en otros sistemas comparados. Politización versus profesionalización. Barcelona: Estudio Sector Público SLP.

LAPUENTE, V. (2016) La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno. Madrid: Alianza Editorial.

LONGO, F. (1999). Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo. En C. (. Losada Marrodan, ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington DC: Banco Iberoamericano de Desarrollo.

LONGO, F. (2002). Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades. Primer Congrés Català de Gestió Pública, (págs. 1-23). Barcelona.

LONGO, F. (2004). Mérito y flexibilidad. la gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós.

LONGO, F. (2006). La dirección pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en gerencia pública. Barcelona, ESADE.

LONGO, F., & ALBAREDA, A. (2015). Administración pública con valores. Madrid: Instituto nacional de Administración Pública.

LOSADA MARRODAN, C. (1996). Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. GAPP (7-8), 95-101.

LOSADA MARRODAN, C. (1999). ¿De burócratas a gerentes? Washington, D.C.: Banco Iberoamericano de Desarrollo.

LOSADA MARRODAN, C. (2005). El lideratge necessari en les polítiques de millora del funcionament de l'administració. Administración inteligente: el liderazgo necesario.

LOSADA MARRODAN, C. (2008). Liderar en el ámbito público. En F. Longo, & T. (. Ysa, Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI (págs. 221-248). Barcelona: EAPC.

LOSADA MARRODAN, C. (. ALBAREDA, A. (. LONGO, F., & FÉREZ, M. (2017). El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

MINTZBERG, H. (2005). Directivos, no MBA. Bilbao: Deusto.

MOORE, H. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.

NIETO MARTÍN, A.; MAROTO CALATAYUD, M. (2014). Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos. Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha

OCDE (2017). Recomendación sobre Integridad Pública. París: OCDE.

PARRADO DÍAZ, S. (2007). Guía para la elaboración de planes de mejora en las administraciones públicas. Madrid: INAP

PIN ARBOLEDAS, J. R. (2017). El trébol de cuatro hojas. Manual para la buena Gobernanza Pública. Madrid: EIUNSA.

RAMIÓ MATAS, C. (1999). Poder i conflicte a les organitzacions publiques. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.

RAMIÓ MATAS, C. (2008). El modelo directivo en las entidades locales. Revista internacional de organizaciones, 77-108.

RAMIÓ MATAS, C. (2012). La extraña pareja. Madrid: Catarata.

RAMIÓ MATAS, C. (2016). La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España. Madrid: Catarata.

RAMIÓ MATAS, C., & SALVADOR, E. (2018). La nueva gestión del empleo público. Barcelona: Tibidabo.

TEAL, T. (2002). El lado humano de la gestión. En H. B. Review, Liderazgo (págs. 155-179). Bilbao: Deusto.

VILLORIA MENDIETA, M. (1996). La modernización como instrumento al servicio de la democracia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

VILLORIA MENDIETA, M. (2000). Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa, Madrid: Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, Madrid.

VILLORIA MENDIETA, M. (2017). Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local. Barcelona: Diputación de Barcelona.

VILLORIA MENDIETA, M., & DEL PINO MATUTE, E. (2009). Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas. Madrid: Tecnos.

VILLORIA MENDIETA, R., & IZQUIERDO SÁNCHEZ, A. (2016). Ética Pública y Buen Gobierno. Madrid: Tecnos.

YUKL, G. (2008). Liderazgo en las organizaciones. Madrid: Pearson Prentice Hall.