

Índice de Gobernanza de las Instituciones

Hay Derecho

El proyecto piloto: la AIReF

Resumen ejecutivo

Objetivo del proyecto

En la Fundación Hay Derecho nos hemos marcado como misión el proporcionar información objetiva e independiente a ciudadanos y responsables políticos sobre los problemas de nuestra sociedad y sus posibles soluciones, con el objetivo de mejorar nuestro Estado de Derecho, la calidad de nuestras instituciones y la forma de hacer políticas públicas en España. Y lo queremos hacer con rigor, independencia, en base a la evidencia empírica disponible y acercando las conclusiones a la ciudadanía con mensajes claros y sencillos.

La **capacidad** de las instituciones y la **confianza** en las mismas son cruciales en el momento actual. No en vano la creciente desconfianza en las instituciones a nivel global está llevando al auge de populismos y posiciones políticas cada vez más extremas, muchas de ellas dudosamente democráticas.

Como afirma Lapuente en la “La calidad de las instituciones en España”, la práctica totalidad de nuestra vida se ve afectada por la calidad de las instituciones, y su calidad e imparcialidad afecta no sólo al bienestar percibido, sino al crecimiento económico y hasta a la salud de los ciudadanos (Lapuente et al., 2018)¹.

En Hay Derecho creemos firmemente en que el primer paso para mejorar nuestras instituciones es conocer cuáles son los problemas, dónde fallan las instituciones, para avanzar en su solución. La comparativa internacional tradicional, en la que se valora el conjunto de un país desde distintos puntos de vista, es un gran método de análisis que ayuda a entender nuestra situación y evolución relativa respecto de los países de nuestro entorno. Si embargo este enfoque, aunque extremadamente valioso, no es suficiente para identificar qué instituciones son las que realmente están fallando y deben reformarse.

Por eso hemos decidido poner en marcha el “**Índice Hay Derecho de Gobernanza de las Instituciones**”, para tener información desagregada de las diferentes instituciones públicas españolas sobre su capacidad para desempeñar sus cometidos y la confianza que transmiten a la ciudadanía. Este índice estará compuesto de **un Indicador de Gobernanza para cada una de las instituciones** más relevantes de nuestro país. Tras un análisis de cada institución, estas serán puntuadas y ordenadas de mayor a menos puntuación, conformando así un ranking que podríamos considerar de calidad institucional. Este análisis o evaluación se realizará

¹ Lapuente et al. *La Calidad de las Instituciones en España*. Círculo de Empresarios, 2018.

periódicamente y los resultados publicados de modo que pueda conocerse cómo se comparan entre sí estas instituciones, y cómo evolucionan a lo largo del tiempo.

Los indicadores, si están bien definidos, establecen un marco de referencia en el que se observan los gestores públicos y su cumplimiento se convierte en un objetivo en sí mismo (Dahler-Larsen, 2014). Por ello son un mecanismo eficaz de intervención indirecta de la sociedad civil en el funcionamiento de las instituciones. Estamos convencidos de que pueden contribuir a la “destrucción creativa” del actual status quo institucional (Johnsen, 2005) que, como estamos viviendo, no parece que sea capaz de dar respuesta a las necesidades de nuestra sociedad.

Entre las instituciones a analizar se encontrarían inicialmente las siguientes: Banco de España, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Tribunal de Cuentas, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo, Consejo de Seguridad Nuclear, Congreso, Senado, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la AIREF.

El Índice HD de Gobernanza de las Instituciones

El Índice HD de Gobernanza de las Instituciones está inspirado en indicadores internacionales como los indicadores mundiales de gobernanza que proporciona el Banco Mundial desde 1996 (World Bank, 2016). Contempla dos áreas clave de la gobernanza institucional: la capacidad de las instituciones para desempeñar sus funciones apropiadamente y la confianza que las instituciones transmiten a la sociedad. Para ello se han definido ocho ámbitos de análisis con varios indicadores cada uno, que se han ponderado siguiendo el método conocido como *Budget allocation*.

Sin embargo, se trata de una metodología novedosa y compleja en la que se valoran cada una de las instituciones, frente a los índices de calidad democrática o institucional existentes que normalmente analizan y comparan los países y sus instituciones de forma agregada. Es esta, por tanto, una aportación novedosa y creemos que necesaria al estado del arte del análisis institucional. Transformar el análisis de las instituciones en un dato cuantitativo puede tener un importante impacto en España ya que permitirá conocer, no solo el estado actual, sino la evolución de la cuestión a lo largo del tiempo. Además, gracias a la experiencia que hemos acumulado los últimos años, creemos firmemente que el hecho de realizar un ejercicio de análisis objetivo y externo de nuestras instituciones, el hecho de que se sepan observadas y de cierta forma evaluadas y comparadas, supone un estímulo de mejora para sus gestores. Además proporciona a los ciudadanos y la sociedad civil una herramienta para exigir y provocar los cambios necesarios.

Estos indicadores tratan de analizar si la institución cuenta con las herramientas necesarias para llevar a cabo la misión para la que fue concebida de una forma adecuada, eficaz y de modo que los ciudadanos puedan conocerla y tener confianza en que así es. Los fallos o debilidades de la institución pueden deberse a varios motivos, siendo el primero de ellos que el **diseño institucional no sea el adecuado**, o haya quedado obsoleto para las funciones que debe desempeñar. Este sería el caso, por ejemplo, de una institución que debería ser totalmente dependiente del poder ejecutivo, pero tiene un presupuesto totalmente dependiente de un ministerio. Un ejemplo de ello sería el Consejo de Transparencia. Esto puede suceder también con el dimensionamiento de la plantilla, el diseño de la RPT o los recursos materiales con los que

cuenta la institución, como podría ser el caso de la Fiscalía. Otro ejemplo sería la modalidad de rendición de cuentas, que puede estar limitada por la propia legislación. Este tipo de problemas, que son bastante comunes en nuestra Administración, no dependen tanto de los propios gestores de las instituciones perjudicadas, sino que parten de un modelo cuyo diseño debe ser revisado. En cualquier caso, afectan a la calidad y funcionamiento de la institución y por ello se han incluido en el análisis.

El segundo tipo de fallos pueden deberse a **la cultura de la organización**. Este tipo de problemas suelen estar relacionados con la falta de transparencia, o formas de trabajo heredadas tras muchos años de actividad. Podríamos decir que están relacionadas incluso con una forma de hacer política en España, donde, por ejemplo, los objetivos no se diseñan adecuadamente y no se implementan sistemas de evaluación apropiados.

Un tercer tipo de problemas tienen que ver con la gestión, normalmente con **la gestión ineficaz de la institución** y sus recursos. Este tipo de problemas suelen derivarse de la excesiva politización de las instituciones y de la existencia de redes clientelares. Estos fallos sueñen afectar a la gestión de personal y a los procedimientos de contratación.

Nuestro objetivo con este índice y con la elaboración de estos indicadores es valorar de la forma más objetiva posible cómo funcionan nuestras instituciones. Esto significa que las valoraciones cuantitativas no tienen en cuenta el origen del problema, si se trata de un problema de diseño o de gestión, sino simplemente el efecto que tienen en el funcionamiento de la institución. Por ello una nota baja en uno de los indicadores será indicativa de un fallo o un área de mejora en la institución, independientemente del nivel al que deba ser solucionada o las herramientas que se deban utilizar para ello. El análisis cualitativo que acompañará a cada valoración es la que tratará de indagar sobre el motivo por el que existe un área de mejora, con el fin de facilitar la búsqueda de soluciones. Una búsqueda que nos atañe a todos como sociedad y en la que se debe tener en cuenta el contexto de cada institución y las razones de fondo que provocan el problema.

Nuestro indicador está formando por 8 bloques de indicadores cuya composición es la siguiente:

Índice de Gobernanza Institucional Hay Derecho	
Indicadores	Pesos
Bloque 1. Recursos Humanos: Idoneidad, capacidad y esquemas de retribución del personal	15%
<i>1.A La calidad del equipo directivo (perfiles, mecanismos de selección y de cese)</i>	25%
<i>1.B Distribución de los perfiles y categorías profesionales del personal</i>	25%
<i>1.C Adecuación de la plantilla a las funciones y recursos</i>	25%
<i>1.D Peso de la retribución variable sobre el total de la retribución del personal</i>	25%
Bloque 2. Recursos Humanos: Formación, organización y confianza.	10%
<i>2.A Existencia de planes de formación continua, actualización de competencias y desarrollo profesional</i>	25%
<i>2.B Disposición de organigrama y de RPT/Catálogo de puestos de trabajo</i>	25%
<i>2.C Existencia de expedientes sancionadores y disciplinarios en el ámbito de los RRHH</i>	25%

2.D Porcentaje de sentencias ganadas por el organismo ante los tribunales de Justicia en el ámbito de los RRHH	25%
Bloque 3. Procedimientos de trabajo y garantía de calidad	15%
3.A Planificación del trabajo	25%
3.B Seguimiento de las actuaciones	25%
3.C Realización de evaluaciones "ex post" de la actividad de la entidad	25%
3.D Realización de actuaciones de asesoramiento como institución	25%
Bloque 4. Presupuesto y digitalización de la entidad	9%
4.A Grado de ejecución presupuestaria	25%
4.B Instrumentos de gestión de mejora de la eficiencia y eficacia	25%
4.C Auditorías externas de cuentas (presupuesto de gastos)	25%
4.D Utilización de medios digitales	25%
Bloque 5. Confianza en la institución: a nivel general y a nivel de personal	11%
5.A Porcentaje de impugnaciones ganadas por la institución (tanto recursos administrativos como ante los tribunales de Justicia)	25%
5.B Neutralidad en la definición y ejecución de las actuaciones de la institución	25%
5.C Número de investigados entre los cargos directivos y técnicos de la institución en procedimientos de instrucción penal	25%
5.D Existencia de planes previstos para la prevención de conflictos de intereses	25%
Bloque 6. Confianza en los mecanismos de contratación de la entidad	10%
6.A Ratio de contratos menores y negociados respecto al total	20%
6.B Número de adjudicaciones o de acuerdos impugnados en el ámbito de contratación	20%
6.C Composición de las mesas de contratación	20%
6.D Número de licitantes por cada contrato (media)	20%
6.E Ratio de contratos con publicidad limitada	20%
Bloque 7. Contrapesos	15%
7.A Existencia de procedimientos de contrapesos en la entidad	100%
Bloque 8. Transparencia y rendición de cuentas	15%
8.A Índice Transparencia Cumplimiento Obligatorio	33%
8.B Índice Transparencia Cumplimiento Voluntario	33%
8.C Rendición de cuentas y estrategia de comunicación	33%
TOTAL	

La elección y definición de estos indicadores ha tenido en cuenta la enorme disparidad de objetivos y funcionamiento de las instituciones que pretendemos analizar. Por ello, somos conscientes de que ciertas características específicas de una institución, como su tamaño o su juventud, pueden beneficiar a ciertas instituciones frente a otras. Sin embargo, estas mismas características pueden perjudicar las puntuaciones en otros indicadores, como hemos podido comprobar durante la realización del proyecto piloto. Sin ser una metodología perfecta, en el piloto se ha mostrado como una herramienta eficaz y objetiva.

En Hay Derecho entendemos este índice como algo vivo, que podrá irse perfeccionando con el tiempo y con la evolución de las propias organizaciones y la sociedad a las que pretende servir.

La AIREF

Para la puesta en marcha del Indicador, y como primer paso para la elaboración de un Índice, hemos puesto en marcha un proyecto piloto, consistente en elaborar el Indicador de Gobernanza para una institución, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, en adelante la AIREF.

Se ha seleccionado esta institución por ser una institución pública de reciente creación y con un tamaño adecuado para un piloto, lo que nos ha permitido ajustar la metodología del diseño y composición del Índice. Para la realización de este piloto hemos contado con la ayuda de la propia institución, sin cuyo apoyo en la recopilación de información y documentación el análisis no hubiera sido posible.

La AIREF es organismo público que tiene por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española a medio y largo plazo y cuyos pasos iniciales —no exentos de dificultades— están provocando un cambio importante en el panorama institucional español.

Se creó en el año 2013 a instancias de la Unión Europea. El 14 de noviembre de 2013 se publicó la Ley Orgánica 6/2013 que la creaba. En marzo de 2014 fue aprobado su Estatuto Orgánico. La AIREF pertenece a la [Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea](#) desde 2015.

El análisis y los resultados

La puntuación total de la AIREF es de **80,5 puntos** sobre 100 puntos posibles. Se trata de una puntuación alta, que indica que, aunque existen áreas de mejora, es una institución que cuenta con las herramientas suficientes para llevar a cabo la misión para la que fue creada con eficacia, y con instrumentos suficientes para generar confianza en los ciudadanos.

Al analizar el desglose de puntuaciones obtenidas, observamos que los indicadores relativos a los procedimientos de trabajo, la formación y organización de los RR.HH., los contrapesos y la transparencia y la rendición de cuentas son aquellos donde la institución obtiene las puntuaciones más altas. En algunos casos, como en los Procedimientos de trabajo y garantía de calidad y los Contrapesos la AIREF obtiene las puntuaciones máximas posibles.

Las puntuaciones más bajas, aunque siempre por encima del aprobado, se dan en dos ámbitos: la idoneidad de los recursos humanos y su esquema de retribuciones, y los mecanismos de contratación de la entidad.

La siguiente tabla muestra el desglose de puntuación para cada indicador y subindicador. El detalle de la información y documentación que ha servido de base para el análisis se encuentra recogido en el Anexo II. Indicador de Gobernanza de la AIREF 2018.

Índice de Gobernanza Institucional Hay Derecho		AIREF	Responsabilidad sobre el indicador	
Indicadores	Pesos	Puntuaciones	A nivel institución	A nivel normativo
Bloque 1. Recursos Humanos: Idoneidad, capacidad y esquemas de retribución del personal	15%	58,15		
1.A La calidad del equipo directivo (perfiles, mecanismos de selección y de cese)	25%	90,9		
1.B Distribución de los perfiles y categorías profesionales del personal	25%	75		
1.C Adecuación de la plantilla a las funciones y recursos	25%	66,7		
1.D Peso de la retribución variable sobre el total de la retribución del personal	25%	0		
Bloque 2. Recursos Humanos: Formación, organización y confianza.	10%	87,50		
2.A Existencia de planes de formación continua, actualización de competencias y desarrollo profesional	25%	50		
2.B Disposición de organigrama y de RPT/Catálogo de puestos de trabajo	25%	100		
2.C Existencia de expedientes sancionadores y disciplinarios en el ámbito de los RRHH	25%	100		
2.D Porcentaje de sentencias ganadas por el organismo ante los tribunales de Justicia en el ámbito de los RRHH	25%	100		
Bloque 3. Procedimientos de trabajo y garantía de calidad	15%	100,00		
3. A Planificación del trabajo	25%	100		
3.B Seguimiento de las actuaciones	25%	100		
3.C Realización de evaluaciones "ex post" de la actividad de la entidad	25%	100		
3.D Realización de actuaciones de asesoramiento como institución	25%	100		
Bloque 4. Presupuesto y digitalización de la entidad	9%	71,60		
4.A Grado de ejecución presupuestaria	25%	89,81		
4.B Instrumentos de gestión de mejora de la eficiencia y eficacia	25%	50		
4.C Auditorías externas de cuentas (presupuesto de gastos)	25%	N/A		
4.D Utilización de medios digitales	25%	75		
Bloque 5. Confianza en la institución: a nivel general y a nivel de personal	11%	66,68		
5.A Porcentaje de impugnaciones ganadas por la institución (tanto recursos administrativos como judiciales)	25%	100		
5.B Neutralidad en la definición y ejecución de las actuaciones de la institución	25%	0		
5.C Número de investigados entre los cargos directivos y técnicos de la institución en procedimientos de instrucción penal	25%	100		
5.D Existencia de planes previstos para la prevención de conflictos de intereses	25%	66,7		
Bloque 6. Confianza en los mecanismos de contratación de la entidad	10%	53,34		
6.A Ratio de contratos menores y negociados respecto al total	20%	16,67		
6.B Número de adjudicaciones o de acuerdos impugnados en el ámbito de contratación	20%	100		
6.C Composición de las mesas de contratación	20%	66,7		
6.D Número de licitantes por cada contrato (media)	20%	50		
6.E Ratio de contratos con publicidad limitada	20%	33,33		
Bloque 7. Contrapesos	15%	100,00		
7.A Existencia de procedimientos de contrapesos en la entidad	100%	100		
Bloque 8. Transparencia y rendición de cuentas	15%	92,84		
8.A Índice Transparencia Cumplimiento Obligatorio	33%	92,8		
8.B Índice Transparencia Cumplimiento Voluntario	33%	85,71		
8.C Rendición de cuentas y estrategia de comunicación	33%	100		
TOTAL		80,5		

Veamos con un poco más de detalle los aspectos donde la AIREF ha obtenido las puntuaciones más bajas. Respecto de los aspectos relativos a los RR.HH. debemos destacar dos cuestiones esenciales. Por un lado, los recursos humanos de la entidad parecen estar subestimados y su RPT parece no ser la más idónea para la consecución de sus objetivos. Además, el esquema retributivo da un peso excesivo a los variables sobre el total de la retribución. Todas estas cuestiones vienen, en el caso de la AIREF, impuestos a la institución por su marco normativo. La escasa flexibilidad que existe en nuestras AA.PP. en estos dos aspectos supone sin duda un problema para que, entidades como esta, alcancen cotas de eficacia y buena gestión más altas. Queremos llamar la atención especialmente en la cuestión de las retribuciones variables. Su distribución entre la plantilla sin ligazón a elementos objetivos y transparentes de evaluación se debe en muchos casos a la limitación que tienen las AA.PP. para ofrecer salarios competitivos

en el mercado, un problema que afecta especialmente a las instituciones con mayores grados de especialización, como es el caso de la AIReF. Sin embargo, este modelo de retribución puede tener importantes efectos perversos, ya que en manos de ciertos gestores puede ser utilizado como herramienta de control de los empleados, cuyo salario depende en gran medida de criterios no objetivos ni transparentes y que pueden modificarse de forma arbitraria. Además de trata de un elemento de enorme opacidad en gran parte de nuestro sector público.

Por último, la institución cuenta, al menos hasta este año 2018, con un número excesivo de procedimientos de contratación con publicidad reducida, lo que claramente daña la confianza en sus procedimientos de contratación. Los contratos menores y negociados han sido comunes, especialmente en los años 2016 y 2017, aunque durante el año 2018 se está corrigiendo esta tendencia y su número ha descendido drásticamente respecto de otro tipo de procedimientos más abiertos y transparentes. Asimismo, la puntuación de la AIReF se ha visto perjudicada por el hecho de que su personal directivo forme parte de las mesas de contratación, un hecho que desde Hay Derecho consideramos negativo, ya que las decisiones de contratación deben basarse exclusivamente en criterios técnicos. Sin embargo, somos conscientes de que el reducido tamaño de la institución juega, en este caso, un papel relevante en la composición de las mesas, ya que no siempre es posible constituir las sin personal directivo en ellas. En cualquier caso, consideramos que este es un ámbito en el que existe margen de mejora.

Por todo ello, podemos concluir que la AIReF cuenta con las herramientas suficientes para ser una institución con altos grados de eficacia y eficiencia, y que cuenta con los elementos suficientes para contar con la confianza de los ciudadanos. Su juventud y reducido tamaño son factores que deben jugar a favor de la institución a la hora de establecer pequeñas mejoras en sus procedimientos de contratación. Asimismo, instamos al legislador a revisar la normativa de aplicación para mejorar aquellos factores que no dependen de la organización, aumentando su autonomía para dotarse de los recursos suficientes para llevar a cabo su labor y mejorar la flexibilidad a la hora de establecer un esquema retributivo adecuado.

Próximos pasos

El Indicador de Gobernanza de la AIReF es el primero de una serie de indicadores de diversas instituciones que vamos a elaborar. Con todos ellos nuestro objetivo es elaborar un Índice que compare las puntuaciones de cada una de estas entidades y revele los aspectos donde son más débiles nuestras instituciones, de modo que podamos proponer mejoras particulares para cada institución, pero también globales para el conjunto de nuestro sector público.

Es nuestro objetivo elaborar este Índice de forma periódica, de modo que podamos conocer la evolución de nuestra calidad institucional y, con el tiempo, ir elevando el nivel de exigencia de los indicadores, de acuerdo con una mayor exigencia de eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Para poder llevar a cabo esta labor la Fundación Hay Derecho busca financiación, ya que el análisis de la información necesaria para realizar el Índice es muy exigente.

Agradecimientos

Parte del trabajo metodológico ha consistido en el establecimiento de la ponderación de cada uno de los indicadores dentro del Índice, para lo cual hemos contado con la colaboración desinteresada de un grupo de expertos especialistas en instituciones públicas, a los que agradecemos sinceramente su contribución a este proyecto: Mercedes Fuertes, Francisco Longo, Clara Mapelli, Julio Ponce, Carlos Sebastián y Manuel Villoria.

Desde la Fundación Hay Derecho queremos agradecer a la AIReF la colaboración en todo momento que nos ha prestado para poder llevar a cabo de forma satisfactoria este proyecto piloto del Índice de Gobernanza de Instituciones. No es frecuente encontrar tan buena predisposición en un organismo público cuando se trata de someterse a una evaluación tan compleja como la que nos ocupa, máxime si se tiene en cuenta que se realiza desde la sociedad civil. En particular, queremos resaltar la colaboración y ayuda que hemos recibido de parte de Diego Pérez, Director de la División Jurídico Institucional, Patricia Flores, Gerente del mismo departamento y Diana Sierra, Jefa del Gabinete del Presidente de la AIReF.

Por último, la Fundación Hay Derecho agradece a los autores Rafael Rivera, Elisa de la Nuez y Carlota Tarín su apoyo y, muy especialmente, a Jaime Castellano su trabajo desinteresado tanto en el diseño metodológico como en el desarrollo del proyecto piloto, sin cuya enorme contribución este proyecto no habría sido posible.