

**“LOS RETOS PRIORITARIOS DE LAS
ADMINISTRACIONES EN EL ACTUAL
CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL”
MANUEL VILLORIA. UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS**

**ADMINISTRACIÓN
Y CIUDADANÍA
Transparencia,
Buen Gobierno y
Participación
Ciudadana.
Pamplona, 3
marzo 2016**

**NO PUEDE HABER UN BUEN GOBIERNO
SIN UNA BUENA ADMINISTRACIÓN.**

JOAN PRATS

**ADMINISTRACIÓN
Y CIUDADANÍA**

**Transparencia,
Buen Gobierno
y Participación
Ciudadana.**

**Pamplona, 3
marzo 2016**

INTRODUCCIÓN

- La crisis económica, desigualdad creciente y globalización están lanzando retos legitimatorios a la democracia.
- La calidad de la democracia como respuesta
- Dificultades actuales para la respuesta:
 - desarrollo de una economía globalizada basada en la financiarización, endeudamiento y especulación continua es incompatible con la calidad democrática
 - la igualdad política es continuamente pisoteada por los grandes grupos organizados dado su control de las finanzas de los grandes partidos y, con ello, de las agendas de estos.
- No nos basta el gobierno, necesitamos otros actores para promover democracia. Entre estos: la Administración pública.

INTRODUCCIÓN

- La Administración puede y debe servir a la ciudadanía guiada por los valores de la imparcialidad, la equidad, la efectividad, la rendición de cuentas, la transparencia, la participación y la integridad. Y haciendo esto será un actor clave para la calidad de la democracia.
- Camino:
 - En primer lugar, separar Administración de Gobierno y ver si la primera puede tener valores autónomos.
 - Para seguir, será necesario aclarar qué valores son los que la Administración lleva en sí de forma endógena y cómo puede hacerlos reales en una sociedad democrática.
 - También será preciso clarificar la idea de calidad democrática y sus dimensiones.
 - Finalmente, habrá que ver cómo la Administración puede generar calidad democrática siendo fiel a sus valores y desarrollando instituciones que los implanten

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Las Administraciones públicas en una democracia son la suma de cientos, cuando no de miles de organizaciones que desarrollan su labor bajo la dirección (directa o indirecta) del Gobierno, que se estructuran territorial y funcionalmente y que deben servir los intereses generales (expresados normalmente por decisiones gubernamentales y sometidos al sistema de principios y valores constitucionales) con imparcialidad y respeto de la legalidad.
- El problema fundamental al estudiar las Administraciones democráticas tiene que ver con el reconocimiento o no a estas organizaciones de una legitimidad propia para perseguir valores constitucional o legalmente definidos. Si consideráramos a las Administraciones como meros instrumentos al servicio del gobierno carecerían de dicha legitimidad y su estudio sería irrelevante.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Obviamente, la cuestión que inmediatamente surge es hasta dónde puede la Administración enfrentarse al Gobierno, hasta dónde llega su derecho de decirle la verdad al poder. Más aún ¿qué legitimidad tiene para ello?
- En esta línea, Pierre Rosanvallon (2010) nos dice que la legitimidad tradicional por elecciones y por resultados está en crisis, y que las democracias actuales demandan otros tres tipos de legitimidad:
 - la legitimidad de imparcialidad (garantizar la aplicación imparcial de la ley y la gestión imparcial de los servicios públicos),
 - la legitimidad de reflexividad (asegurar una visión más plural del bien común que la gubernamental, de ahí el papel de tecnócratas y juristas en el análisis desapasionado de los problemas y en la búsqueda razonable de soluciones)
 - y la legitimidad de proximidad (la cercanía de las propuestas al entorno y las circunstancias, con participación de los afectados).

LA ADMINISTRACIÓN...

- En suma, un país que disponga de una Administración que busca la efectividad (impacto positivo sobre los problemas sociales) y dice la verdad al poder, que se preocupa de la equidad y que defiende el cumplimiento de su misión institucional puede auxiliar a tener una mejor democracia.
- Dos límites infranqueables. El primero es que esta misma burocracia que se arroga el derecho de ver mejor los errores técnicos y jurídicos, tiene que ser controlada de forma rigurosa en el cumplimiento de sus deberes y debe asumir sistemáticamente su obligación de transparencia y rendición de cuenta. El segundo límite es del respeto a la dimensión política del gobierno y a las decisiones estratégicas que desde el mismo surgen.

LA ADMINISTRACIÓN...

- Frente al despotismo burocrático, las democracias bien constituidas saben controlar sus excesos, y lo hacen a través de otras instituciones que colaboran con los gobiernos en esta labor, en concreto:
- Mediante el control que ejercitan unos Parlamentos fuertes.
- Usando Consejos fiscalizadores y gabinetes que tienen base técnica suficiente como para poder retar el poder experto. “Holistic government”.
- A través de la división de los funcionarios en dos categorías: los funcionarios profesionales y los funcionarios tecno-políticos.

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

- Diamond y Morlino (2004) consideran que los tres principios clave en los que se sustenta la democracia son la soberanía popular, la igualdad política y las libertades civiles y políticas.
- A partir de ahí surgen ocho dimensiones de la calidad: libertades, Estado de derecho, *vertical accountability* (elecciones libres y justas), responsividad, igualdad, participación, competición y *horizontal accountability* (que incluye sólidos controles horizontales sobre la labor del ejecutivo). A ellos se podrían añadir dos de carácter auxiliar, como la transparencia y la eficacia en la representación.

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

- Según estos autores, la calidad puede ser procedimental (el producto es resultado de un proceso controlado con métodos precisos), de contenido (consecuencia de las calidades estructurales del producto, como su diseño, materiales o funcionamiento), de resultado (el producto es valorado positivamente por los clientes, con independencia de los procesos o del contenido del producto).

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

- Puesto todo junto podríamos decir que una democracia tiene calidad cuando satisface las expectativas ciudadanas de gobernanza (calidad de resultados); cuando la ciudadanía disfruta de amplias libertades e igualdad política (calidad de contenido); y cuando (a) la ciudadanía tiene el poder de evaluar la acción de gobierno y el respeto a las libertades, (b) la ciudadanía y sus partidos y organizaciones participan y compiten para mantener a sus electos rindiendo cuentas por sus políticas y actividades, (c) además, monitorean la eficiencia y equidad en la aplicación de las leyes, la eficacia de la acción gubernamental y la responsabilidad política y responsividad de los electos, (d) las instituciones se controlan mutuamente en el marco de la ley y la Constitución (calidad de procedimiento).

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

- De esto se deduce que hay ocho dimensiones en las que las democracias varían en calidad, cinco de ellas son procedimentales: Estado de derecho, participación, competición y rendición de cuentas horizontal y vertical (con la transparencia como instrumento mediador esencial); otros dos se refieren a calidad de contenido: respeto real a las libertades civiles y políticas y la progresiva implantación de mayor igualdad política, económica y social; finalmente, la última es la responsividad, que une la dimensión procedimental con la sustantiva y permite comprobar si las políticas públicas (que incluyen leyes, presupuestos y organizaciones) se corresponden con las demandas y preferencias ciudadanas, tal y como han sido agregadas mediante el proceso político.

LOS VALORES DE REFERENCIA PARA LA ADMINISTRACIÓN

- El camino de la calidad democrática implica a las Administraciones en al menos tres dimensiones procedimentales –Estado de derecho, participación y rendición de cuentas horizontal- además de afectar a las dimensiones de contenido y resultado.
- La forma de involucrar a la Administración en esta tarea es consiguiendo que asuma valores pro-democráticos que le guíen, de tal manera que acerque la democracia existente a una democracia de mayor calidad a través de millones de conductas cotidianas coherentes con tal marco axiológico. A veces lo hará siguiendo las instrucciones gubernamentales, pero también debe hacerlo autónomamente.

INTEGRIDAD

- Aplicado a la Administración pública sería una cualidad del servidor público que hace que actúe de forma coherente con los valores y normas *relevantes*, y con las leyes, reglas y rutinas que se derivan de ellos. Para fomentar la integridad de los servidores públicos es muy importante crear marcos de integridad, en los que normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces contribuyan conjuntamente a prevenir la corrupción y fomentar la ética.
- Clave: efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora.

INTEGRIDAD

- Entre los elementos esenciales de un marco de integridad se encuentran, como instrumentos clave, los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética a los servidores públicos de la organización, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso o ineficiencias (con instrumentos de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético entre los empleados, etc.

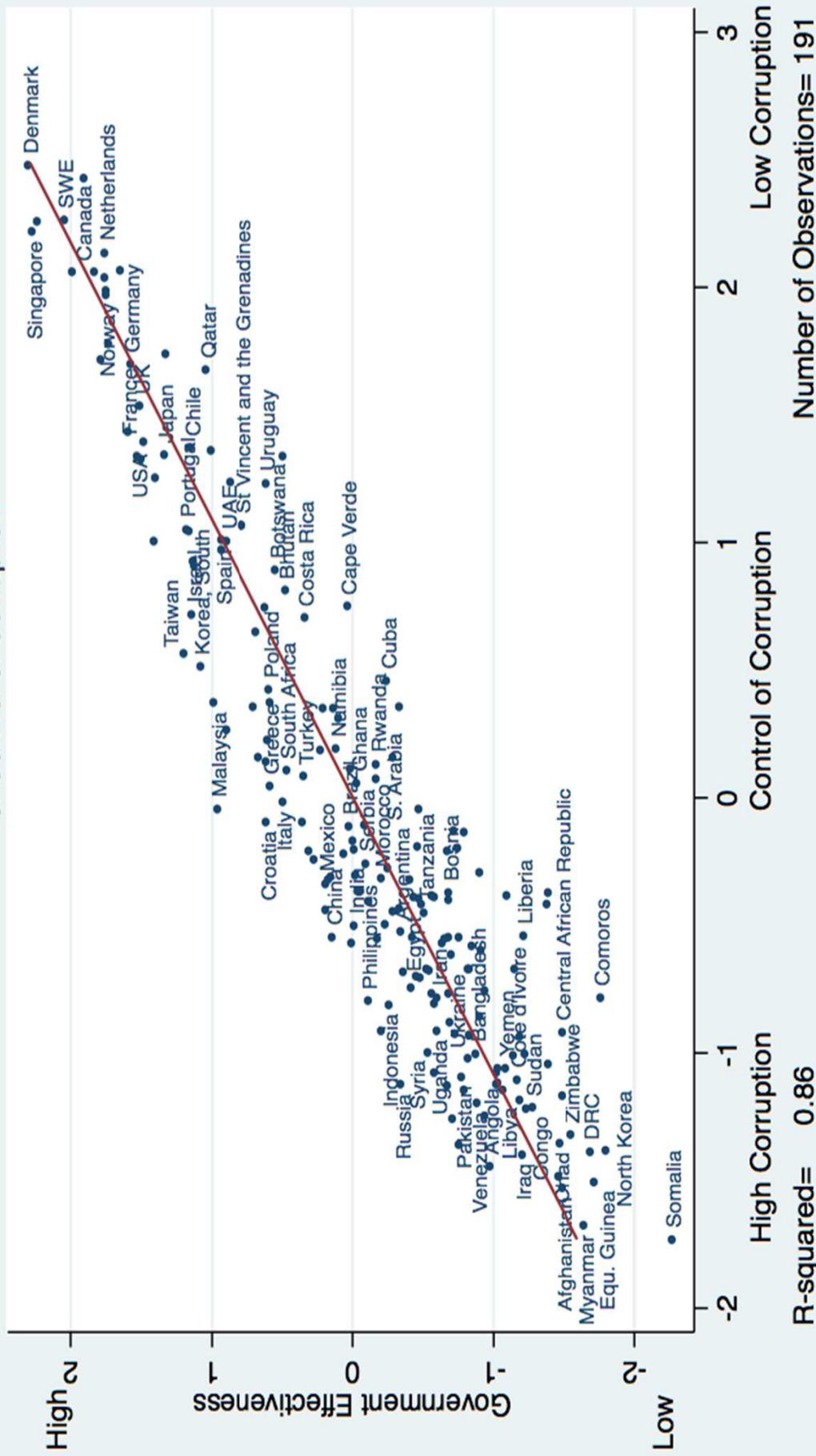
IMPARCIALIDAD (Y LEGALIDAD).

- Es tratar a la gente igual, con independencia de las relaciones especiales y de las preferencias y simpatías personales, de ahí que un buen funcionario no tome en consideración del ciudadano implicado en el procedimiento nada que no esté previamente estipulado en la norma.
- Precisamente para proteger este tipo de actuación surge el servicio civil de carrera, que otorga al funcionario seleccionado meritocráticamente unas garantías de imparcialidad.
- Muy vinculado a lo anterior es la conexión entre la imparcialidad y el *ethos* del respeto a la ley.
- Imparcialidad y desarrollo

IMPARCIALIDAD

- la Administración imparcial contribuye a reducir la pobreza, pero además contribuye a incrementar la confianza institucional e intersubjetiva.
- Otro factor clave para resaltar su importancia es su papel en la lucha contra la corrupción; la corrupción aparece repetidamente en diversos estudios como el factor esencial para reducir la calidad de la democracia donde esta existe; la variable que correlaciona más con democracia es la (falta de) corrupción, con un coeficiente de 0,61 (estudio de 2014). Y precisamente la variable que más correlaciona con reducción de corrupción es la eficacia del gobierno, con un coeficiente de 0,86 (ver gráfico 1); eficacia entendida como competencia de los funcionarios (mérito), independencia frente a presiones políticas (imparcialidad), credibilidad del gobierno en su capacidad de aportar políticas adecuadas (Rothstein y Holmberg, 2014).

Government Effectiveness vs. Control of Corruption



Sources: World Bank (Kaufmann et al. 2009)

EFFECTIVIDAD.

- La gestión orientada a resultados es un instrumento destinado a lograr cambios en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño tanto en lo referente a los resultados como en la orientación central. Para ello proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Conectando todo ello con el presupuesto.
- Pero, para la calidad democrática, la acción gubernamental es considerada socialmente deseable no sólo por lo que hace, sino también por cómo lo hace.
- Por ello, actualmente se diferencia entre un enfoque de gestión por resultados tecnocrático (GpR) que simplemente apoya procesos de ajuste fiscal, y un enfoque enraizado en un compromiso por profundizar el desarrollo integral, o enfoque de gestión para resultados de desarrollo sostenible.

EFFECTIVIDAD

- La creación de sistemas de planeación, presupuestación y evaluación por resultados, y más importante aún, la integración de estos tres componentes con el ciclo de implementación de la política pública, se convierten en medios críticos para apoyar una visión más amplia, de carácter no sólo gerencial, sino político, de la GpR, como es la visión de crear un mundo donde el derecho a una buena vida le pertenezca a todos.
- La efectividad, así pues, se convierte en un elemento esencial para uno de los componentes clave de la calidad democrática: la responsividad. La conexión adecuada entre procesos y contenidos se ve finalmente en la sensación ciudadana de que existe respuesta a sus demandas

TRANSPARENCIA.

- La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes en una política (Bellver, 2007), información que, en el ámbito de lo público debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión.
- la transparencia no deja de ser una forma de regulación que asume que quien recibe la información es capaz de procesarla adecuadamente y que quien la elabora lo hace sin sesgos, lo cual no siempre se produce, de ahí la importancia de clarificar quién está detrás de los datos y cómo se estructuran.

TRANSPARENCIA

- **Open Government** crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración ciudadana y wiki-government. Unido al open data plenamente funcional, hay una posibilidad real de reutilizar y agregar datos y, además de generar conocimiento abierto, crear empleo a través de la apertura de nuevas empresas y ONG,s que traten dichos datos, abrir vías de participación y mejorar la rendición de cuentas.

RENDICIÓN DE CUENTAS.

Incluye en sí tres dimensiones: el control institucional, el electoral y el social.

Podría definirse la rendición de cuentas como un proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes.

En este aspecto los servidores públicos ejercen una labor esencial para la calidad democrática; obviamente nos referimos a todos aquellos funcionarios que trabajan en unidades de control interno y externo, en órganos constitucionales o legales de control o evaluación, etc. Para poder realizar su trabajo tienen que tener instrumentos legales y materiales adecuados, procesos bien definidos y eficaces y órganos desde donde trabajar con protección, medios e imparcialidad suficiente.

RENDICIÓN DE CUENTAS

- Seis niveles de accountability para la propia Administración:
- Auxiliar al control político; este control es del Parlamento sobre el Gobierno. En el ámbito de la gestión pública existen numerosos estudios sobre cómo planificar y gestionar estratégicamente y cómo evaluar políticas y, sobre todo, programas. La Administración tiene que facilitar este control político aportando al Gobierno la información y conocimientos adecuados; más aún, debe estar dispuesta a actuar con plena objetividad si el Parlamento solicita sus servicios.
- El segundo es el control de los inferiores por los superiores, a través de la escala jerárquica.
- El tercero es el control legal. La Administración se debe someter a la ley y al derecho y para ello el papel de los jueces es fundamental

RENDICIÓN DE CUENTAS

- El cuarto es el control económico-administrativo. Este control de la actividad económico-administrativa debe incorporar un control externo no sólo contable y de legalidad, sino también de eficacia y de gestión económico-financiera por el órgano competente.
- Debe asegurar un control interno realizado de forma rigurosa por los auditores e interventores internos. Debe conllevar un control de riesgos económicos, organizativos, legales y éticos realizado por inspecciones con medios y protección suficiente para desarrollar su tarea. Exige mejorar los sistemas de contabilidad impulsando una contabilidad analítica. Demanda un control de la ejecución y diseño presupuestario por una autoridad fiscal verdaderamente independiente, etc.

RENDICIÓN DE CUENTAS

- **Quinto, el control profesional.** Los códigos éticos deben ser algo más que decorados en la vida profesional del empleado público
- **Sexto, el control social.** Para ello, es esencial ir más allá de los controles de calidad y las quejas y recomendaciones, sin negarles su importancia; hoy en día es ineludible el desarrollo de políticas de transparencia y, más aún, de gobierno abierto.

PARTICIPACIÓN.

- Es un instrumento educativo que refuerza las virtudes cívicas, mejora la lealtad al sistema democrático de la ciudadanía, mejora la eficacia en la gestión pues refuerza la legitimidad, genera consensos y facilita la implantación, además de mejorar los controles sobre los representantes.
- Centrándonos en la acción de gobierno, una democracia de calidad debería favorecer lo que se denomina gobernanza colaborativa, en la que empresas y ONG,s participen en la creación de valor público gracias a un diseño estratégico de prácticas cooperativas.
- El Gobierno Abierto, la Co-producción de servicios, las Innovaciones público-privadas abren un inmenso abanico de posibilidades que una democracia de calidad no puede ignorar. Para ello, es preciso que la tecnología se ponga al servicio de la democracia

PARTICIPACIÓN

- Desde la perspectiva administrativa, los servidores públicos deberían:
- fomentar la investigación sobre las demandas ciudadanas de servicios públicos,
- el co-diseño de productos y servicios,
- la evaluación de la calidad y la evaluación de políticas con la ciudadanía.
- generar cartas de servicios que permitan conocer a qué se comprometen y que abran vías sencillas para la reclamación y la queja en caso de incumplimiento.
- generar mecanismos y plataformas confiables y amables para la participación ciudadana en la formulación de ideas sobre cómo resolver problemas públicos, en la generación de propuestas normativas, en la colaboración para la gestión de servicios.

EQUIDAD.

- La igualdad política es enemiga de la captura de las políticas por grupos poderosos, pero además, sólo puede ser servida si existe un nivel de igualdad social razonable.
- La tendencia a la desigualdad económica es cada vez mayor, por ejemplo, en 2010, los ingresos del 10% más rico eran 9,5 veces los de los más pobres, cuando sólo 5 años antes eran 7 veces mayores
- Durante la crisis, entre 2007 y 2011, los ingresos disponibles decrecieron en una media anual de 0,53%; pero la media de reducción anual para el 10% más pobre fue de más del doble que la del 10% más rico en los países de la OECD.
- El coeficiente GINI se ha incrementado desde 0,29 a 0,32 en los últimos 30 años en los países de la OECD

EQUIDAD

- Medidas. La *primera* sería la de los instrumentos de discriminación positiva de los sectores más débiles de la población, buscando con ello favorecer la igualdad política real, sin atentar contra el universalismo. Mecanismos como los presupuestos con enfoque de género o el análisis de impacto de las normas desde la perspectiva de género o desde una perspectiva social y medioambiental serían buenos ejemplos.
- Superar la brecha digital.
- En el ámbito de las políticas públicas exige una preocupación por el fortalecimiento de la sociedad civil
- Pensar en la representatividad de la propia burocracia, y en la consiguiente búsqueda de mecanismos que ayuden a hacer una Administración que se parezca más a la sociedad y no se elitice

EQUIDAD

- También es fundamental:
 - control de los lobbies,
 - la regulación de la financiación de los partidos,
 - la elaboración de normas asegurando un campo de juego equilibrado,
 - la publicidad de las agendas gubernamentales,
 - la generación de la huella legislativa,
 - control de las puertas giratorias
- Esencial: la defensa de políticas pre-distributivas e inclusivas y del papel del Estado en esta labor. La educación y la salud son esenciales para evitar la desigualdad y generar condiciones políticas y sociales para una democracia de calidad.
- Todas las medidas deben tomarse considerando seriamente sus efectos distributivos y redistributivos, clarificando las relaciones de causa-efecto y sus impactos

Valores Administración	Componentes de la calidad democrática
Integridad	Rendición de cuentas horizontal Responsividad
Imparcialidad	Estado de Derecho Rendición de cuentas horizontal Libertades reales Igualdad política
Efectividad	Rendición de cuentas horizontal y vertical Responsividad Igualdad social
Transparencia	Rendición de cuentas vertical y horizontal Participación Igualdad política Responsividad
Rendición de cuentas	Rendición de cuentas horizontal y vertical Estado de derecho Responsividad
Participación	Participación Libertades reales Responsividad Igualdad política
Equidad	Libertades reales Responsividad Igualdad política y social

CONCLUSIONES

- Por supuesto que existen tensiones y contradicciones entre valores. Desde luego que una visión exigente de la imparcialidad choca con la discriminación positiva, o que la participación llevada a sus extremos puede ser claramente ineficiente. Pero pensar en una acomodación perfecta de valores plurales sería irreal. La Administración es un campo de energía pública donde diferentes discursos luchan, se acomodan y se enriquecen.
- Buscar el justo término en cada caso. Prudencia.

CONCLUSIONES

- 1) Deberían facilitar, en el marco de sus competencias, la participación y la deliberación en torno a los proyectos normativos y las decisiones públicas fundamentales
- 2) deben promover y respetar el Estado de Derecho, defendiendo su imparcialidad y trabajando por una legalidad
- 3) han de hacer de la defensa y promoción de los derechos humanos el pilar de su toma de decisiones, luchando porque sean reales sus componentes en la vida diaria;
- 4) deben optar por una conducta transparente y honesta, coherente con su vocación de servicio, rindiendo cuentas de su trabajo
- y 5) deben buscar el interés general, respetando el marco democrático y jerárquico de decisiones, pero sin obviar su capacidad de juicio y crítica basada en la defensa y promoción de los principios y valores aquí defendidos.

!GRACIAS!

manuel.villoria@urjc.es