

II. REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN: ENTRE LA ACUMULACIÓN Y LA PARADOJA

Manuel VILLORIA MENDIETA *

Resumen

El artículo pretende realizar un repaso de los paradigmas y teorías más importantes con los que se encuentra hoy en día cualquier análisis de la Administración. En base a cada paradigma se intentan definir retos y prioridades. Posteriormente se analiza qué se está haciendo en la materia en nuestras administraciones, con especial énfasis en la Administración General del Estado. Finalmente, se trata de hacer ver las múltiples paradojas y contradicciones a los que tiene que hacer frente cualquier reforma en estos tiempos de complejidad y cambio acelerado.

Palabras clave

Weberianismo, Nueva Gestión Pública, equidad, transparencia, participación, rendición de cuentas, integridad, ciencias conductuales, nuevas tecnologías, paradoja.

Abstract

The article aims to review the most important paradigms and theories with which any analysis of the Public Administration finds itself today. Based on each paradigm, we try to define challenges and priorities. Subsequently, what is being done in this area is analyzed in our Administrations, with special emphasis on the General State Administration. Finally, we will try to show the multiple paradoxes and contradictions that any reform has to face in these times of complexity and accelerated change.

Key words

Weberianism, New Public Management, Equity, Transparency, Participation, Accountability, Integrity, Behavioral Sciences, New Technologies, Paradox.

* Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos. manuel.villoria@urjc.es

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La Administración clásica y sus renovaciones. 3. La vuelta del NPM. 4. Las revueltas antieficietistas: la equidad como valor. 5. La buena gobernanza y el papel de la Administración. 6. La revolución tecnológica y la revolución cognitiva. 7. Acumulación y paradojas.

1. INTRODUCCIÓN

CUANDO hace ya más de 25 años investigaba para mi tesis doctoral los procesos de modernización de la Administración, convivía mi análisis con el avance imparable en los países anglosajones de lo que se denominó el New Public Management (NPM); como todos saben, el NPM trataba de introducir en la «anquilosada» Administración burocrático-weberiana valores de eficacia, eficiencia y economía, tomando prestado del sector privado todo un conjunto de instrumentos de gestión acreditados por su buen hacer en tal entorno, además de estrategias de mercado y competitividad que, se suponía, generarían rendimientos mejores y menor coste. Hoy, transcurridos todos estos años, hemos visto cómo tal oleada eficientista entraba en crisis y, de repente, con la Gran Recesión volvía a renovar su ímpetu. También hemos visto una fuerte reivindicación del weberianismo, eso sí, con una renovación importante de sus principios y valores. Pero junto a la vuelta del NPM y el neoweberianismo hemos descubierto una fuerza telúrica invadiendo los proyectos de investigación y las agendas gubernamentales, la denominada buena gobernanza. La preocupación por generar una Administración que sea coherente con los valores esenciales de la democracia ha dado lugar al desarrollo de toda una serie de programas y proyectos legislativos en los que la transparencia, la rendición de cuentas y la participación han ocupado un lugar central. Con este tercer pilar de los procesos modernizadores, el de la buena gobernanza, es con el que personalmente me he sentido más identificado en mis investigaciones ya desde la propia tesis doctoral, en la que proponía que la Administración, si asumía dichos valores y profundizaba en la imparcialidad weberiana, se convertiría en un instrumento clave para la generación de calidad democrática.

La acomodación de estas tres corrientes paradigmáticas es en gran medida la fuente de lo que denominaríamos hasta hace poco las reformas necesarias de la Administración. El problema es que por diversas razones tres nuevas corrientes llegan con fuerza y complejizan más aún el panorama. Por una parte, la preocupación por la equidad, que ya estaba académicamente presente en Estados Unidos desde los años 1960 con la *Minnowbrook Perspective*, pero que ahora resurge con fuerza frente a las presiones privatizadoras y subcontratadoras, sobre todo en el mundo local con la famosa remunicipalización de servicios. En segundo lugar, la Administración inteligente, una Administración que hace del uso de la inteligencia artificial el centro de sus procesos de cambio y reforma, bien sea para reforzar la eficiencia bien para promover la rendición de cuentas, la participación o la transparencia, incluso para promover el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (Chui *et al.*, 2018). Finalmente, la revolución en las cien-

cias conductuales, tanto desde la perspectiva de la neurociencia como, sobre todo, desde la psicología, ocasionó un cambio sustancial en la ciencia económica; estas transformaciones han llegado también a la Administración a través del *nudging* y las nuevas formas de impulsar el denominado paternalismo libertario (Thaler y Sunstein, 2008). A partir de este momento procederemos a ir analizando estas corrientes y viendo cómo afectan a la realidad actual y el previsible futuro de nuestras Administraciones. Concluiremos con unas reflexiones sobre las dificultades de articular de forma coherente corrientes tan diversas y las paradojas que generan.

2. LA ADMINISTRACIÓN WEBERIANA Y SUS CRÍTICAS

Los estudios sobre la Administración Pública se pueden encontrar ya, con una cierta sistematicidad, varios cientos de años antes de la era cristiana, en China. Después, estudios sobre Administración han existido en Occidente desde antes de que surgiera ese fenómeno político y social llamado nación-Estado, aunque es con su desarrollo como empiezan a cimentarse las bases de la Administración moderna y, con ello, de los estudios «modernos» sobre Administración. Dejando a un lado los estudios cameralistas y de Ciencia de la policía –demasiado orientados a la práctica y ateóricos para nuestros estándares–, la primera aproximación rigurosa y científica al estudio de la Administración la realiza Max Weber. Weber (1979; 1981) realizó un minucioso estudio histórico y social de la burocracia, detallando sus rasgos y potencialidades. Este estudio lo insertó en el marco de sus reflexiones sobre la dominación y la legitimidad del poder. Consciente de que todo poder necesita razones para ser aceptado, elaboró una clasificación de tipos de dominación legítima: tradicional, carismática y racional-legal (1979, pp. 170 y ss.). Dentro de esta última, que es la propia de las sociedades modernas, el instrumento más puro de dominación es la propia burocracia. La burocracia, así pues, era la forma de organización más adecuada para el tipo de sociedad moderna basada en la racionalidad instrumental, las normas abstractas y el capitalismo. Curiosamente, Weber no diferenciaba organizaciones públicas de privadas al hablar de la extensión de la burocracia, a la que consideraba un fenómeno general y expansivo, de ahí que hablase de que la toma de decisiones en todos los niveles era cada vez más un asunto «administrativo», que se realizaba por expertos (1979; 1994). En todo caso, la burocracia pública destacaba por la superior eficacia y la adecuada protección de derechos generados por el sistema jurídico, debido a su neutralidad y al ejercicio de su cargo por el burócrata *sine ira et studio*; todo ello le hacía un modelo idóneo para la consolidación del Estado de derecho y la industria. Desde la obra de Weber, las reformas administrativas en Europa han ido vinculadas, hasta la llegada del New Public Management, al cumplimiento de los principios propios del modelo con la adición de algún análisis organizacional más moderno: especialización de funciones, jerarquía, unidad de mando, delimitación rigurosa de competencias, estructura competencial basada en normas, seguimiento estricto de procedimientos, preparación técnica para acceso al puesto, procedimientos racionales de disciplina y control, etc.

Otra temprana aportación teórica sobre la Administración es el seminal y ambiguo artículo realizado por el politólogo Woodrow Wilson en la edición de junio de 1887 del *Political Science Quarterly*, titulado precisamente «The Study of Administration». Wilson requirió a sus compañeros de investigación un mayor tiempo de estudio para la gestión gubernamental y menor dedicación a los estudios de la Constitución (McCurdy, 1986). Además, abrió en Estados Unidos otro gran tema de debate cual es el de la separación entre política y Administración. Wilson afirmó que «Public administration is detailed and systematic execution of public law» y que «The field of administration is a field of business» (1887, reproducido en Stillman, 1992, pp. 12 y 10). Idea con la que podría haber estado de acuerdo Weber, pero que anticipó que, en la vida real, no funcionaría tan fácilmente. El propio Wilson, reconocía que, a pesar de todo, los funcionarios debían ser sensibles a la opinión pública y que la función real de los administradores no es sólo técnica, sino también de adaptación, de guía, de acción discrecional (Svara, 1998). Más tarde, Frank Goodnow, uno de los padres de la Ciencia política y de la Administración, en su muy ponderado libro *Politics and Administration* (1900) realizó un análisis de la administración municipal y del «spoils system», llegando a la conclusión de que la política partidista debe separarse de la administración, y de que, por razones de conveniencia y lógica, la interpretación de la voluntad del Estado –ley– debe hacerse por una autoridad más o menos independiente de la legislatura, por una autoridad libre de la influencia político-partidista. La función administrativa implica el ejercicio de discrecionalidad y previsión, así como la persecución de la verdad y la imparcialidad (Goodnow, 1900).

Efectivamente, la construcción de la burocracia ha consistido en establecer un espacio protegido frente a la pasión partidista (Weber, 1979), un espacio donde, tras una selección meritocrática, con profesionalidad, con rigor técnico y jurídico y con estabilidad se pudiera desarrollar un trabajo que sirviera objetivamente al interés general. La imparcialidad es la clave de la calidad de la Administración, entendiéndose por tal una forma de actuación que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales. En suma 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 (Rothstein y Teorell, 2008, p. 170). Precisamente para proteger este tipo de actuación surge el servicio civil de carrera, que otorga al funcionario seleccionado meritocráticamente unas garantías de imparcialidad, de las cuales la más importante es la estabilidad en el empleo, salvo causas legalmente reconocidas y acreditadas a través de un debido procedimiento. A ello se añade la existencia de un modelo laboral propio para los servidores públicos profesionales, en el que es el derecho administrativo el que marca las reglas y no la normativa laboral, en el que es el Estado el que define los sistemas de ingreso, carrera, condiciones de trabajo o salida. Todo en su conjunto configuró el paradigma weberiano en lo relativo a las relaciones de trabajo.

Este modelo, centrado en el poder de la técnica y una cierta distancia de la dinámica partidista, encontró dos críticas tempranas que, posteriormente, dieron lugar a modelos paradigmáticos diferentes. Por una parte, no hay que olvidar que la Administración en los países anglosajones, como verdadera gran organización, llega después de que ciertas instituciones democráticas se asienten; en USA por

ejemplo surge de una nación sin Estado y va conquistando áreas de influencia poco a poco, conviviendo con instituciones y tradiciones previas a la era progresista (Orren y Skowronek, 1999). De ahí la desconfianza con que los anglosajones observan cualquier avance de un Leviathan que ponga en peligro las instituciones liberales (Lynn, 1996; Rainey, 1997). Por ello, va surgiendo una crítica de raíz madisoniana en la que se pone de relieve la importancia de controlar este inmenso aparato del ejecutivo, sobre todo a partir del *New Deal*, cuando un cierto jeffersonismo había comenzado a instalarse en la política americana: participación, debate e intervención pública eran sus armas.

El primer académico en lanzar el mensaje en tal sentido fue Burnham quien destacó cómo las «leyes en los Estados Unidos (...) ya no son hechas por el Congreso (...) sino por las agencias ejecutivas (...) La soberanía se ha situado en los despachos administrativos» (1941. p. 147-8). En general, la preocupación se basaba en saber cómo en un Estado cada vez más intervencionista se podía controlar a la burocracia. Muy importante es la crítica que, basada en la teoría de la elección pública, considera que el gobierno y la burocracia ha ido demasiado lejos en su intento de controlar la sociedad, y han suplantado las preferencias de los ciudadanos por las suyas propias (Niskanen, 1971); por su parte, V. Ostrom (1974, 1982) propone un acercamiento de la AP a la democracia basada en el libre funcionamiento del mercado, una democracia más directa y menos mediada por los intereses gubernamentales. Esta tendencia va a culminar posteriormente en el denominado *New Public management*.

La otra crítica va precisamente en el sentido contrario, la Administración es un aparato demasiado neutral en un mundo lleno de injusticias y desigualdades; la obra de Waldo (1948) criticando la «buena nueva» de la eficiencia y destacando cómo valores distintos a los de la eficiencia, como la equidad, habían guiado a la Administración con resultados satisfactorios será fundamental. A partir de estas críticas va surgiendo una corriente que propone una Administración implicada en la profundización democrática, generando espacios de participación ciudadana y deliberación pública y fuertemente implicada en la lucha contra la desigualdad.

No obstante, a pesar de estas críticas, poco a poco ha ido configurándose una respuesta que se ha denominado neoweberiana y que, recogiendo algunas ideas de los críticos (entre otras la preocupación por la eficacia), ha dado lugar a una potente teoría llena de utilidad y solidez argumentativa. La clave de estas ideas ha estado en analizar qué pasa en países que no tienen esta Administración imparcial, profesional y meritocrática. Los datos son claros y contundentes: hay mayor corrupción, mayor ineficacia y menor seguridad jurídica. Por el contrario, donde una Administración imparcial se ha implantado las posibilidades de desarrollo económico y consolidación del Estado de derecho se han incrementado enormemente (ver, entre otros, Rauch y Evans, 1999). Diversos estudios desde el institucionalismo económico también nos resaltan que si un país quiere desarrollarse debe limitar el natural egoísmo de sus dirigentes políticos y, para ello, una clave es una burocracia meritocrática, estable y sólidamente enmarcada en la infraestructura estatal, además de la aceptación de un poder judicial competente e independiente (North, 2010; Acemoglu y Robinson, 2013). Al construirse esta función pública profesional, además, se van generando competencias esenciales para el diseño e implantación de políticas eficaces y efectivas. De forma que, al final, el impulso político domesticado se une a una eficaz maquinaria de gestión que producen

resultados imparciales y eficientes para la afortunada sociedad donde este mix se consolida. Como consecuencia, la Administración imparcial contribuye a reducir la pobreza, pero además contribuye a incrementar la confianza institucional e intersubjetiva (Henderson et al. 2003; Rothstein, 2011). Otro factor clave para resaltar su importancia es su eficacia en la lucha contra la corrupción (Rothstein y Holmberg, 2014). En esencia, el modelo neoweberiano considera que los funcionarios (basado en Rohr, 1986; Terry, 1995): 1. Deben sostener y preservar los principios constitucionales. Esta obligación ya nace del propio juramento o promesa del cargo en su toma de posesión. 2. Los funcionarios no deben permanecer pasivos en la acción de gobierno; tienen el derecho legítimo, amparado por la Constitución, de controlar el poder de los líderes políticos electos. 3. No sólo ejercen labores administrativas, sino que también ejercen, de forma delegada y subordinada, poderes cuasilegislativos y cuasijudiciales, por dicha razón, su estabilidad es fundamental para la generación y aplicación imparcial del derecho. 4. Su eficacia es indiferente al interés partidista del poder. 5. Son seleccionados de forma que se garanticen los principios de publicidad, igualdad y mérito.

Finalmente, en el marco de los estudios neoweberianos es interesante destacar el macro-estudio desarrollado por Dahlström y Lapuente (2018). Su análisis pretende evaluar empíricamente qué elementos del denominado paradigma burocrático son realmente eficaces en la lucha contra la corrupción, la generación de eficacia y el amparo de reformas como la evaluación del rendimiento. Para ello seleccionan los elementos burocráticos vinculados al empleo. En ellos consideran dos dimensiones, la primera tiene que ver con la protección del empleo (sistemas cerrados y abiertos) y la segunda con la separación de las carreras de políticos y burócratas. Estas dimensiones no se correlacionan entre sí, puede haber sistemas cerrados donde se mezclan las carreras y abiertos donde no (2018, p. 32). El modelo cerrado es aquel en el que los funcionarios son seleccionados a través de exámenes competitivos muy formalizados para ingresar en la Administración, sin definir bien el puesto de destino; una vez dentro tienen un sistema de carrera cerrado, donde sólo los funcionarios de carrera pueden acceder a puestos superiores en la Administración; y están protegidos del despido mediante un sistema muy garantista (empleo de por vida), además de tener sus propias normas laborales, distintas del resto de los trabajadores. El modelo abierto se caracteriza por tener sistemas de selección iguales que en el sector privado, basados en curriculum y entrevistas para demostrar que se tienen competencias para ocupar un puesto determinado; una vez que ingresan su carrera depende de ganar concursos donde pueden presentarse personas de fuera del sector público, en concursos abiertos; y no tienen un régimen de personal distinto del sector privado, se rigen por las normas laborales comunes y sin garantía de empleo de por vida. En cuanto a la separación de carreras de políticos y funcionarios implica una clara separación en dos cadenas de rendición de cuentas diferenciadas –los políticos respecto a partido gobernante (y los votantes) y los funcionarios respecto a sus pares– (2018, p. 48) con lo que se evita la integración de la carrera de ambos tipos de servidores públicos. Cuando la carrera está integrada se puede dar lugar tanto a una politización de la burocracia como a una burocratización de la política como ya indicaban empíricamente Aberbach et al. (1981). En todo caso, la clave de la separación es conseguir un control mutuo entre estos dos grupos, evitando con ello abusos de poder, los políticos vigilan a los burócratas y los burócratas a los políticos.

El sofisticado análisis empírico que realizan da como resultados que la selección meritocrática correlaciona claramente con control de la corrupción, con eficacia y con eficiencia tras introducir múltiples y diversas variables de control. Sin embargo, de forma contraria a las expectativas, ni la existencia de una carrera de por vida ni la existencia de estatutos especiales para los empleados públicos correlacionan de forma significativa con el control de la corrupción, la eficacia o la eficiencia medida como remuneración vinculada al rendimiento. Finalmente, la separación de carreras correlaciona positivamente con las tres variables, mostrándose como un factor clave para explicar éxitos en la lucha contra la corrupción, mejoras en la eficacia gubernamental y control del gasto público.

Dicho todo esto ¿qué podemos aprender de estos resultados para España? Para empezar que hay que seguir insistiendo en tener sistemas de selección meritocráticos, aunque deberían adaptarse a las competencias que hoy se requieren y que se van a requerir en un futuro próximo; es necesario definir competencias por tipos de puestos, desarrollar análisis funcionales más rigurosos y modernizar los sistemas de selección, con menos memorización y más métodos que realmente midan competencias en sentido amplio (conocimientos, actitudes y aptitudes). También es urgente implantar ya la función directiva profesional, separar la carrera política y administrativa y cambiar los sistemas de libre designación por sistemas de *assessment center*. Los burócratas y directivos públicos deben rendir cuentas a sus pares, salvo en los niveles de subsecretario o Secretario General, donde parece inevitable que se rindan cuentas al ministro correspondiente, a través de una evaluación del rendimiento rigurosa. Finalmente, parece muy difícil aceptar que en España se asuma un modelo de función pública totalmente equiparado al modelo laboral, esencialmente porque la ausencia de garantías de empleo en puestos de alta responsabilidad o que ejercen labores de *imperium* difícilmente garantizaría la imparcialidad necesaria en el ejercicio de los mismos (sobre todo en el nivel local). Existen factores culturales que hacen que estas medidas tan radicales deban tomarse con prevención. También es complejo que en España se pueda establecer la norma de que el funcionario que pasa a desarrollar puestos políticos no pueda volver a la función pública, esencialmente porque en un país con el nivel de desempleo del nuestro nadie profesionalmente relevante va a querer dedicarse a la política, generando un sistema de selección adversa, en el que a la política solo van los peores, que puede ser muy dañina para la democracia. Algún sistema intermedio se podría buscar, como que determinados puestos tengan, por su relevancia y posibles efectos de imagen, mayores dificultades de salida y regreso (ejemplo: jueces, inspectores de finanzas, reguladores...).

3. LA VUELTA DEL NPM

Desde fines de la II Guerra Mundial hasta la crisis del petróleo de la década de 1970 el paradigma keynesiano había sido el dominante en la economía occidental. La búsqueda del pleno empleo y de un crecimiento equilibrado y regular estaba en su esencia; para ello, una economía centrada en la demanda y en un papel activo del Estado eran absolutamente necesarios. Pero Nixon tomó una decisión que dio lugar al nacimiento, más tarde, de un modelo económico bien

diferente, centrado en la oferta. Nixon acabó con la convertibilidad del dólar y, con ello, con el sistema establecido en Breton Woods de tipos de cambio fijo y control de la circulación de capitales. Es el comienzo de una economía basada en el crédito y no en el ahorro e inversión. Poco a poco este modelo se va configurando de forma nítida, primero con la idea de que el mercado puede autorregularse y ser más eficiente, lo que llevó a la desregulación de mercados clave, como el financiero; segundo, con el avance imparable del capitalismo financiero; finalmente, con la reducción de los impuestos sobre el capital y sobre la renta (López Garrido, 2014). Los servicios del Estado de bienestar fueron considerados una pesada carga que no permite el crecimiento y la competitividad, su progresivo desmantelamiento comenzó de forma imparable, sobre todo en donde eran más visibles, es decir, en Europa. A estos cambios hay que añadir las transformaciones tecnológicas, de valores culturales, del sistema de producción y del sistema de legitimación político que surgen a partir de mediados de los años 1980 (ver Castells, 1998; Giddens, 1994; Kooiman, 1994; Luhmann, 1993). La *globalización* de la producción, de la circulación de mercancías y servicios y de los mercados de capital transforma la economía. Las empresas buscan el lugar más adecuado para producir, en términos de rentabilidad, sin importarles países ni continentes. La *revolución tecnológica*, sobre la base de las tecnologías de la información, permite una expansión del conocimiento y la comunicación desconocidas hasta el momento. Se expande un nuevo capitalismo, el *capitalismo informacional*, más flexible, preocupado por profundizar en la lógica del beneficio, exigente de apoyo estatal para el aumento de la productividad y competitividad, exigente, además, de acuerdo a su lógica, de reducciones en los niveles de protección social y laboral.

El correlato en la gestión pública de todo el modelo económico que acabamos de exponer se denomina *New Public Management*. Un nuevo paradigma que intenta imponerse, sustituyendo al modelo burocrático y a la economía keynesiana. Este modelo convive con versiones marginalmente diversas, como la de la reinención del gobierno estadounidense. Tiene sus antecedentes ideológicos en la obra de algunos economistas que, como Niskanen (1971), introducen la lógica de la elección racional para analizar el comportamiento burocrático y llegan a la conclusión de que las burocracias tienden a ser demasiado grandes y a tener presupuestos excesivos pues es lo que interesa a los burócratas que las pueblan; como consecuencia, las democracias están abrumadas con demasiada regulación, demasiados servicios públicos y demasiada burocracia, sin que los políticos sean capaces de poner freno a la tendencia elefantiásica de la Administración, pues con ello consiguen tener contentos a los funcionarios y asegurarse su colaboración en la formulación de políticas que sirven a sus electorados. Las respuestas más coherentes con estas ideas se expresan en, primero, privatizaciones de empresas públicas productoras de bienes; segundo, en la privatización de las empresas públicas productoras de servicios públicos; tercero, en la promoción de la subcontratación de servicios públicos que el Estado no puede dejar de proveer y financiar; cuarto, en la generación de cuasi-mercados o mercados internos para fomentar la competencia; quinto, en la introducción del cobro o co-pago por servicios públicos recibidos. En esa línea de introducir lógica de mercado en el sector público que no había sido privatizado o subcontratado, aparece en una segunda fase la necesidad de hacer que los gobiernos se reinventen y trabajen más estratégicamente, piensen en términos de misión y visión,

definan su valor y aporte clave, traten al ciudadano como si fuera cliente, trabajen por procesos, permitan la elección siempre que sea posible, separen dirección de gestión, etc...

Muy poco después, y ante la evidencia de un Estado sobrepasado por las demandas sociales y con evidentes límites cognitivos y presupuestarios, surge el paradigma de la Gobernanza. El término *governance*, que en castellano se ha traducido como gobernanza, gobierno cooperativo, gobierno en red, etc., se refiere a la superación o la disolución del modelo jerárquico e intervencionista de dirección política en el que el Estado era el actor dominante en el proceso de elaboración de políticas, viéndose sustituido por un modelo de relaciones cooperativas, horizontales o en red, entre actores públicos y privados (Kickert, 1993). Algunos hablan de una gobernanza sin gobierno, en concreto, Rodhes (1997) habla de la gobernanza como un nuevo proceso de gobernación que se caracteriza por redes interorganizacionales y autoorganizadas, caracterizadas por la interdependencia, las interacciones permanentes entre los miembros de la red para el intercambio de recursos, la confianza y una significativa autonomía respecto del Estado. Muy vinculado a este concepto está el desarrollo de unas relaciones intergubernamentales fluidas y una gestión intergubernamental coordinada y eficaz.

Tabla 1. *Los rasgos de estos modelos promercado*

La Nueva Gestión Pública + la gobernanza
<ul style="list-style-type: none"> - La eficiencia es el objetivo clave - Privatizaciones de las grandes empresas públicas (las joyas de la corona) - Descentralización de la adopción de decisiones (federalismo competitivo) - Agencificación (creación de agencias autónomas de los ministerios), separar organizativamente dirección de gestión. - Organizaciones pequeñas, más poder a los empleados de base. - Adelgazamiento de la burocracia. - Racionalización de los procedimientos. - Desregulación (relajar las normas con la finalidad de agilizar y hacer más competitiva la economía). - Utilización de mecanismos de mercado, sobre todo la competencia público-privado y los mercados internos (competencia público-público). - Adecuar los recursos a los resultados. - Obsesión por el cliente, por su satisfacción. - Dar al ciudadano la posibilidad de elegir (bonos, cheques para compra de servicios). - Cobrar por los servicios públicos para evitar el consumo excesivo: tasas, copago. - Privatizar los servicios o, al menos, su gestión. - Re-regulación de los mercados privatizados (un Estado que no opera directamente en la economía, que no produce, sino que regula, sobre todo en mercados de red). - Inversión fuerte en nuevas tecnologías para controlar las finanzas. - De la jerarquía a la gobernanza, desarrollo de partenariados público-privados, subcontratación extensa.

Fuente: elaboración propia.

Hoy en día, tras todas estas innovaciones, el Estado, para proveer los bienes y servicios que considere necesarios para la ciudadanía, puede actuar a través una gran cantidad de instrumentos. Entendemos por instrumentos métodos a través de los cuales la acción colectiva se estructura para hacer frente a problemas públicos (Salamon, 2002, pp. 19 y ss.), así:

1. Acción gubernamental de prestación directa, para lo cual el gobierno debe regular el acceso a los bienes y servicios (quién tiene derecho a qué, etc.), financiar los servicios y gestionar directamente dichos servicios mediante organizaciones públicas y empleados públicos. Todo ello con propiedad pública de bienes, inmuebles, etc.

2. Contratación. Financiando los servicios pero dejando que sea el mercado, a través de empresas de servicios contratadas por el Estado, el que gestione la prestación de dichos servicios. En estos casos la regulación se realiza, además de mediante las regulaciones generales sobre derechos ciudadanos, a través de los contratos de servicios que se firmen. No obstante ello, las modalidades de contratación son innumerables e incorporan posibilidades como las concesiones, que no incluyen financiación directa, la gestión interesada, los conciertos, las empresas mixtas, los partenariados, etc.

3. Regulación económica. Garantizando el servicio, es decir, asegurando que existe y que se prestará a quienes reúnan las condiciones para tener derecho al mismo y puedan pagar el precio, pero sin financiarlo y sin prestarlo directamente, dejando que sean las empresas en competencia quienes presten los servicios. Su fin es asegurar y promover la competencia

4. Regulación social. En esta modalidad el Estado simplemente introduce normas que favorezcan el interés general pero ni siquiera asegura provisión pues entiende que el mercado provee satisfactoriamente. Su fin es garantizar la seguridad, el bienestar, la salud, el medio ambiente a través de un sistema de normas, prohibiciones, vigilancia y sanciones.

5. Subvenciones. A través de estas ayudas se promocionan actividades y servicios que el gobierno no presta directamente. Muchas veces se conceden a gobiernos locales para que desarrollen los programas estatales, otras veces son para ONG, s e incluso particulares.

6. Los préstamos directos. En estos casos se busca apoyar iniciativas privadas que auxilian en la prestación de servicios públicos.

7. Las garantías de préstamos o avales. El gobierno avala a los sectores privados que reciben préstamos de bancos comerciales para realizar actividades que pueden repercutir en el bienestar colectivo.

8. Seguros. Es un instrumento a través del cual el gobierno acepta proteger a las personas o empresas que han sufrido daños en sus propiedades como consecuencia de desastres naturales u otro tipo de eventos similares.

9. Gastos fiscales. Significan deducciones en las obligaciones fiscales en caso de que se den determinadas circunstancias o se realicen determinadas actividades que se entiende que produce efectos positivos económicamente.

10. Precios y tasas. Tratan sobre todo de reducir comportamientos irresponsables en el uso de servicios públicos cargando un precio sobre el uso de los servicios cada vez mayor en función del abuso de los mismos.

11. Empresas públicas. Son empresas que surgen para prestar directamente servicios públicos y que normalmente compiten con las privadas por prestar los mejores servicios y obtener los mayores beneficios.

12. Bonos. Son subsidios que garantizan a los beneficiarios un poder de compra limitado normativamente a efectos de que elijan entre un número restringido de bienes o servicios.

13. Responsabilidad por el daño o mal funcionamiento de servicios. Este instrumento otorga a los beneficiarios de servicios el derecho de exigir indemnizaciones cuando los servicios son prestados con negligencia o conductas no profesionales y se les causa un daño innecesario.

Este nuevo modelo de actuación gubernamental se encuentra pronto con críticas, no solo ideológicas, sino también analíticas y basadas en estudios empíricos rigurosos. Así, numerosos estudios sobre los efectos del NPM han demostrado que promueve el fraude e incrementa la corrupción así como que eleva la desconfianza en el gobierno (Pollit, 2014, 26-7). Con una visión panorámica, en una reciente evaluación de los efectos del NPM en el Reino Unido, realizada por Hood y Dixon (2015), éstos llegan a la conclusión de que tras 30 años de reformas de este tipo el gobierno del Reino Unido «cuesta un poco más y funciona un poco peor» (2015: 183). Con respecto a la subcontratación de ciertos servicios públicos, hay bastantes estudios que muestran cómo no ha generado los beneficios supuestos, bien porque los costes no solo no se han reducido sino que han aumentado, bien porque se han generado déficits de equidad y medioambientales, bien porque se han producido casos de captura e, incluso corrupción en relación a las negociaciones contractuales, o todo junto (Pigeon et al. 2012).

Desde la perspectiva de la gobernanza, Agranoff (2012), estudiando las redes público-privado, nos afirma lo siguiente: 1. Aunque estemos entrando en la era de la red, ello no significa que las redes estén reemplazando a las jerarquías. La mayoría de los gestores públicos sigue trabajando en el marco de procesos jerárquicos dentro de sus organizaciones. 2. Aunque las redes son no-jerárquicas y autoorganizadas, el proceso de estructuración y operación no surge automáticamente, alguien debe guiar el proceso, y es normalmente el Estado. 3. Las redes no se limitan a aportar recursos e información, sino que introducen nuevo conocimiento y permiten desarrollar nuevas competencias. 4. Las redes generan una diferencia y añaden valor a las actuaciones públicas, sobre todo frente a problemas difíciles y que cruzan fronteras organizativas. Con una visión más crítica aún, Peters afirma que el gobierno continúa ejerciendo un rol esencial y dominante en la nueva gobernanza, y que ha sabido adaptarse a los cambios en la generación de ingresos públicos vía impositiva, además de ser la única institución capaz de realizar la tarea de plantear e implantar metas colectivas de una manera efectiva y de aportar responsabilización y rendición de cuentas (Peters, 2007). En resumen, la gobernanza sin gobierno es una idea que no ha tenido realización práctica.

Ahora bien, como consecuencia de la Gran Recesión y el daño generado en las cuentas públicas europeas, la respuesta promocionada desde la Unión ha estado muy ligada a modelos neoliberales y eficientistas que han hecho reemerger el NPM como paradigma dominante. En general, para hacer frente al problema del déficit público un conjunto de ideas e instrumentos fueron diseñados por las instituciones de la Unión Europea, en coalición con los grandes organismos económicos interna-

cionales (FMI, BM, OCDE), que se han rotulado con el nombre de *políticas de austeridad fiscal*. Siguiendo a Blyth's (2013, p. 2) la austeridad es «una forma de deflación voluntaria en la que la economía se ajusta a través de la reducción de salarios, precios y gasto público para restaurar la competitividad, pues se supone que ésta se alcanza mejor cortando el déficit, las deudas y los presupuestos del Estado». La austeridad incluye medidas como los recortes de derechos de forma generalizada, la retirada del Estado de la prestación de servicios o la reducción del Estado (Cutbacks; Retrenchment; Downsizing) (Overmans and Noordegraaf, 2014: 99-102). Este paquete de medidas de austeridad conllevó una reactivación de las propuestas del New Public Management, entre las que son de destacar las vinculadas a la privatización y subcontratación, dado que aportaban ahorros a corto plazo (Pollit and Bouckaert, 2017). En suma, que los gobiernos de toda Europa, pero sobre todo los del Sur, fueron presionados legal o políticamente a reforzar las privatizaciones, las subcontrataciones, y los partenariados y a abandonar la prestación directa de servicios públicos.

La llegada del NPM a España no fue muy exitosa en los primeros momentos de su desarrollo; aunque hubo intentos de desarrollar políticas de modernización durante los primeros gobiernos socialistas, mejorando la eficacia y eficiencia gubernamental e introduciendo mayor flexibilidad en la gestión, escándalos de corrupción impactantes llevaron a un retorno a las aguas tranquilas del weberianismo más estricto, con un claro reforzamiento de los controles legales y procedimentales. La llegada del Presidente Aznar al gobierno, con el apoyo del centro-derecha catalán y vasco, sí supuso un impulso a las reformas eficientistas. La privatización de las «joyas de la corona» fue el resultado más conocido, pero los avances en subcontratación y partenariados también fue sustancial. No hubo, eso sí, reformas internas en las Administraciones que pudieran considerarse exitosas. El intento más interesante se dio con el programa de «Policía 2000», que implicaba un cambio en la Dirección General de la Policía en la línea marcada por la «Reinvención del Gobierno» estadounidense. No obstante los esfuerzos, el resultado fue un fracaso. Es con la crisis económica y sus demoleedores efectos sobre nuestra economía cuando estas ideas resurgen con fuerza, especialmente la promoción de la subcontratación, el copago de servicios, la generación de competencia público-privada y las privatizaciones (como la de Bankia). La preocupación por mejorar la eficacia y eficiencia gubernamental culminó con el proyecto CORA y sus 222 medidas, un proyecto cuyos resultados tampoco han podido ser destacados como impactantes y que, desde luego, no han transformado la tradicional y rutinaria Administración General del Estado en una empresa eficiente al servicio de la ciudadanía. Como indicaba el propio informe de la OCDE (2016) sobre estas reformas, se basaban en una visión centralista y autoevaluada, descoordinada del resto de organizaciones clave para la reforma, sin conexiones con los gobiernos regionales y locales y con limitada visión estratégica. Sus éxitos mayores estaban en avances en el uso de las nuevas tecnologías (algo en lo que el Gobierno de Rajoy solo continuaba esfuerzos ya lanzados durante el gobierno anterior) y en el avance en la transparencia, gracias a la Ley de 2013 y a la creación del portal de transparencia. Una de las principales demandas de la OCDE, como era el reforzamiento de la Agencia de Evaluación (AEVAL), se ha contestado con su eliminación recientemente.

La clave para conseguir que los esfuerzos presupuestarios y planificadores desemboque en resultados palpables de bienestar es trabajar por resultados. La crea-

ción de sistemas de planeación, presupuestación y evaluación rigurosos y creíbles, y más importante aún, la integración de estos tres componentes en el ciclo de implementación de la política pública y su alineación estructurada se convierte en un factor clave para lograr una visión más amplia, de carácter no solo gerencial, sino político, de la denominada Gestión por Resultados. Vinculado a la efectividad, suele ser conveniente que la Presidencia del Gobierno disponga de un gabinete amplio y muy bien seleccionado desde el que se definan estrategias holísticas (*joined-up government*) en torno a los problemas esenciales del país y se coordinen ministerios y servicios para conseguir impactos conjuntos, pues los problemas esenciales no se detienen donde las competencias ministeriales comienzan (Christensen y Laegreid, 2007). Y es también necesario que ese gabinete controle a los Ministerios e incentive su coordinación. Posteriormente, es muy importante que cada Ministerio disponga de un gabinete que defina la estrategia en el marco de la estrategia global del gobierno y que, además, establezca un sistema de controles riguroso sobre el cumplimiento de objetivos y metas por sus agencias y órganos dependientes. Promover este modelo de acción coordinada también favorece la responsividad y la rendición de cuentas.

Hoy en día, la reforma de la Administración en la línea de profundizar en eficacia y eficiencia no parece estar entre las prioridades del nuevo Gobierno de Pedro Sánchez. Un análisis de los despilfarros en el gasto público de los últimos años deberían hacer pensar que reforzar los controles de eficacia y eficiencia es muy necesario. El despilfarro en infraestructuras en España (ver Romero *et al.*, 2018) ha sido, «en el periodo 1985-1995, de 15.217 millones de euros o cerca de un 5 % del PIB del año 95; pero en el periodo del llamado boom económico o la década dorada (1996-2007), la magnitud del despilfarro alcanzó ya un 20 % del PIB de 2007 con 14.732 millones de euros despilfarrados» (2018: 11).

4. LAS REVUELTAS ANTIEFICIENTISTAS: LA EQUIDAD COMO VALOR

Tanto la Administración weberiana como la eficientista separan la política de la Administración e introducen un sesgo profundamente tecnocrático en la visión del gobierno. El modelo neo-weberiano insiste en que una Administración imparcial, bien seleccionada y alejada de la política genera menos corrupción, más eficacia y más eficiencia. El modelo NPM destaca que debe ser el mercado y sus juegos de intereses el que marque el camino al gobierno, reduciendo la burocracia y limitando la esfera de decisiones políticas, constitucional o legalmente, para evitar que las preferencias partidistas y burocráticas dañen a la economía. Sin embargo, el modelo *jeffersoniano* de gobierno prima la voluntad política de transformación y sitúa a la Administración como un factor más de cambio, un instrumento que debe ayudar al gobierno en el cumplimiento de su obligación de dar respuestas a la voluntad popular e, incluso, que puede comunicarse directamente con la ciudadanía para tratar de impulsar los deseos de bienestar de esta. Obviamente, estas ideas atacan la visión de la burocracia como freno y contrapeso al poder político. El paradigma weberiano era un modelo peligroso para la democracia. Algo que ya ve el propio Weber, cuando afirma que mientras la extensión de

los derechos democráticos exigía el crecimiento de la burocracia, lo inverso no sucedía necesariamente (Weber citado por Giddens, 1997). Por ello, el principal problema al que se enfrentaba la formación del liderazgo político era el del control del «despotismo burocrático» (1981).

En una conferencia promovida por Waldo en 1968 ya se debatió sobre el papel conservador de la Administración en un entorno conflictivo como el de aquellos años, y las conclusiones son expresadas por un grupo de jóvenes politólogos, en un texto colectivo titulado *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, editado por Marini (1971). La teoría que exponen se caracteriza por atacar a la burocracia, no por su discrecionalidad, sino por el uso conservador y represivo que hace de ella. Proponen una AP más consciente de los factores normativos, más cercana a la filosofía política, más preocupada por los problemas que atenazan a América y socialmente más comprometida con la justicia. Los funcionarios, consecuentemente, debían implicarse más con las reformas sociales y la lucha contra la discriminación y la pobreza. Los efectos teóricos habría que buscarlos, sobre todo, en la obra del propio Waldo, cuya *The Enterprise of Public Administration* (1980), recoge una cuidadosa reflexión sobre la construcción de una Administración implicada en la mejora de la sociedad como partícipe pleno, tesis muy cercana a la de Wildavsky sobre la defensa de la interacción social por el analista de políticas (1993). Estas obras ya están claramente influidas por la Teoría de la Justicia de Rawls, publicada en 1971, y por los debates que surgen a partir de su conocimiento.

En la línea marcada por ellos, Wamsley (1990) se pregunta cuál debe ser el papel de la Administración en estos tiempos, y se responde que el servicio al interés público, lo cual implica no solo mera gestión, sino la creación de canales entre los ciudadanos y su gobierno, la generación de una comunidad política, en definitiva, la profundización de la democracia. Ello se manifiesta, para los administradores públicos, en diversos campos a cubrir: el conocimiento experto sobre cómo implantar políticas y programas; el conocimiento experto en la creación y mantenimiento de procesos de diálogo que permitan la más amplia definición posible del interés público; las habilidades en la generación de políticas creadoras de comunidad y el impulso de una activa ciudadanía; y la defensa de la Constitución y de los procedimientos constitucionales (1990, pp. 114-115). Denhardt (1993) intenta configurar un conjunto de valores que guíen la conducta de los administradores públicos, pero defiende que esos valores deben basarse en la preocupación por la libertad, la justicia y el interés público, no por el reforzamiento de conductas corporativamente interesadas. Frederickson (1997), nos advierte contra la obsesión por la eficiencia que atraviesa la Administración estadounidense, y recuerda que el problema no es solo hacer bien las cosas sino hacer lo que debe hacerse. Por ello, cree que un administrador público no debe olvidar, además de la eficacia, la empresa de construir una sociedad mejor, introduciendo una matizada pero importante dimensión de equidad social y justicia en su trabajo.

Todo esto lleva a una respuesta crítica a la NGP en la que se propone (Denhardt y Denhardt, 2003):

- Servir a los ciudadanos, no a los consumidores.
- Perseguir el interés público.
- Valorar la ciudadanía por encima de la gestión.

- Pensar estratégicamente, actuar democráticamente.
- Reconocer que la rendición de cuentas no es simple.
- Servir más que dirigir.
- Valorar a la gente, no solo la productividad.

Estas corrientes se refuerzan últimamente con los datos que muestran empíricamente el avance de la desigualdad en el mundo. Como dice Piketty: «cuando la tasa de rendimiento del capital supera la tasa de crecimiento de la producción y los ingresos, como lo hizo en el siglo XIX y parece que volverá a ocurrir en el siglo XXI, el capitalismo genera automáticamente desigualdades arbitrarias e insostenibles que socavan radicalmente los valores meritocráticos en el que se basan las sociedades democráticas» (2014, p 1). Actualmente, 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 solo 5 años antes eran 7 veces mayores; esto afecta sobre todo a los países desarrollados. Así, el coeficiente GINI se ha incrementado desde 0,29 a 0,32 en los últimos 30 años en los países de la OECD (el valor uno es el máximo de desigualdad posible). La evolución de las ganancias del 1%/10%/20% superior es otra muestra de la desigualdad creciente. Toda esta desigualdad económica se refleja posteriormente en una desigualdad política que lleva a que la toma de decisiones esté sesgada siempre a favor de los más poderosos. La democracia hoy está en riesgo, sobre todo en países capturados por el poder de las oligarquías económicas, como el propio Estados Unidos (Lessig, 2011). En este contexto, y visto desde este paradigma pro-equidad, es preciso que la Administración reaccione. Para ello existen dos mecanismos de equilibrio que deben considerarse prioritarios: uno frente al poder de los sectores privilegiados económica y mediáticamente; el otro frente a las tendencias a la desigualdad que la economía global genera.

El primer mecanismo puede descomponerse en tres partes. 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 (Thompson y Hogget, 1996). 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. Lo que se busca es que los órganos representativos estén más cercanos a las características plurales de la sociedad y se potencie la presencia de sectores desfavorecidos o minoritarios, mejorando con ello la toma de decisiones y la calidad democrática. Esto tiene en el ámbito tecnológico un reto importante: superar la brecha digital. En el ámbito de las políticas públicas exige una preocupación por el fortalecimiento de la sociedad civil, esencialmente de aquellas organizaciones que luchan por los más desfavorecidos, dándoles un papel esencial en la toma de decisiones que afectan a sus representados. En la propia Administración esto nos obliga a 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. Una burocracia representativa, con suficiente *empowerment*, puede ser un instrumento activo en la búsqueda de equidad. La *segunda* parte sería la vinculada a promover el 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, el control de las puertas giratorias... (Villoria y Revuelta, 2015). Todo un reto para asegurar unas condiciones lo más iguales posibles en la formulación e implantación de las políticas. La *tercera* estaría en el ámbito de las actitudes individuales y en la incorporación de valores de equidad a la cultura organizativa. Cada funcionario puede, en su pequeño ámbito de discrecionalidad, preocuparse por la equidad (Gooden, 2014). Los policías en sus controles, los maestros en su clase, los sanitarios en sus clínicas pueden y deben buscar equidad y equilibrio, aunque ello siempre genere tensiones.

El segundo mecanismo sería su labor en la promoción y, sobre todo, gestión de políticas predistributivas e inclusivas. La educación y la salud son esenciales para evitar la desigualdad y generar condiciones políticas y sociales para una democracia de calidad. Quienes trabajan en este ámbito deben promover decisiones considerando seriamente sus efectos distributivos y redistributivos, clarificando las relaciones de causa-efecto y sus impactos (OECD, 2015). En suma, las decisiones han de someterse a un exigente análisis coste-beneficio o coste-eficacia, las normas deben pasar por una adecuada evaluación previa y post de impacto social, medioambiental, de género, de pobreza, de empleo. No nos deben bastar los análisis generales, es preciso ir a micro análisis de impacto sobre los grupos más débiles. Los presupuestos deben ser estudiados y aplicados viendo sus impactos de género, pero también sus impactos sobre los otros grupos más débiles de la sociedad. En su conjunto, defienden los partidarios de este modelo pro-equidad, estas opciones permiten garantizar más crecimiento económico, mejor integración social, libertades reales –no solo sobre el papel–, mayor responsividad e igualdad política.

Aunque algunas de estas medidas se han introducido en las administraciones españolas, falta un programa coherente y bien estructurado para su formulación e implementación efectiva.

5. LA BUENA GOBERNANZA Y EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN

Como ya indicamos previamente, la calidad de las instituciones es clave para el desarrollo de los países. Si observamos los resultados de algunos de los índices más acreditados y rigurosos sobre bienestar o desarrollo económico hay una serie de países que repetidamente se encuentran en las posiciones superiores. Lo que permite a estos países tener esos resultados no es la riqueza natural de sus tierras, sino, de acuerdo a múltiples estudios, la calidad de sus instituciones. Estas instituciones les permiten disponer de crecimiento económico, seguridad integral y equidad. Entendemos las instituciones como reglas del juego formales e informales que estructuran la interacción social (North, 1990). De forma un poco más compleja las podemos considerar, además, como estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social (Scott, 1995, p. 33). Estas instituciones a veces están bien generadas y diseñadas y producen resultados positivos en términos de crecimiento económico y paz social, en otras, sin embargo, son fruto de preferencias e intereses egoístas y cortoplacistas generando conductas que producen daños a la comunidad. En general, las buenas instituciones son consecuencia del aprendizaje social y de una intencionalidad coo-

perativa y reúnen rasgos como los de ser productivas (generan equilibrios eficientes), estables, justas y legítimas (North, 2010).

Las buenas instituciones en el ámbito político-gubernamental serían aquellas que, siguiendo al Banco Mundial (Kaufmann *et al*, 2004), aseguran una transmisión pacífica y ordenada del poder, renovándolo y controlándolo democráticamente; que promueven una Administración eficaz y eficiente y aseguran calidad regulatoria; que dan voz y aseguran rendición de cuentas; que garantizan el Estado de derecho; y que controlan la corrupción. Estas instituciones en su conjunto serían las que generan buena gobernanza, una gobernanza que produce desarrollo y paz social. Desde la teoría política, Pierre Rosanvallon (2010) nos dice que la legitimidad tradicional por elecciones y por resultados está en crisis, que existe una presidencialización peligrosa del poder ejecutivo 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). Precisamente, los órganos de rendición de cuentas horizontal y las burocracias fuertemente meritocráticas nos dan la legitimidad de imparcialidad y reflexividad; y la sociedad civil activa, en cooperación con la Administración, a través de las nuevas formas de participación, co-gestión y gobierno abierto, la de proximidad. Un país que tenga órganos de control fuertes y con suficiente independencia, como unas Intervenciones, Tribunales de Cuentas, Oficinas de Auditoría, Defensorías del Pueblo, Consejos de Transparencia, Oficinas Presupuestarias, Autoridades fiscales, etc., tendrá, según esta teoría, no solo menos corrupción, sino también más *responsividad*, *accountability* y eficiencia. En suma, un país que disponga de una Administración que busca la efectividad (impacto positivo sobre los problemas sociales) y dice imparcialmente la verdad al poder, que se preocupa de ser transparente y que defiende el cumplimiento de su misión institucional puede auxiliar a tener una mejor democracia. Eso sí, siempre que ella misma rinda cuentas de forma permanente. De ahí que podamos afirmar que cuando la Administración favorece la calidad de la democracia está cumpliendo su función esencial.

Un excelente trabajo de conexión entre Administración y democracia, desde una sensibilidad postpositivista, es el trabajo de Fox y Miller, *Postmodern Public Administration: Toward Discourse* (1995). En esta obra, los autores, desde una triple aproximación teórica y epistemológica –teoría crítica, constructivismo interpretativo y fenomenología– proponen una Administración pública cuyo objetivo debe ser la generación de ámbitos donde sea posible la acción comunicativa o el discurso en condiciones de igualdad. Para ello, inician su construcción teórica advirtiendo contra el fenómeno moderno de la hiperrealidad, fenómeno que evita un auténtico discurso entre seres humanos y favorece la banalidad monológica, la fragmentación y el neotribalismo; recuerdan que la realidad es un construcción social y, por ello, transformable, y atacan las reificaciones, como por ejemplo, el concepto de organización, concepto que oculta, tras la imagen de un ente que piensa, una simple práctica recursiva. Definen como el tema dominante de estudio de la AP, no las burocracias, sino el «campo de energía público», un concepto de base fenomenológica que implica el campo de juego del discurso social. Establecen los

requisitos del discurso en base al pensamiento de Habermas, y le añaden el concepto de tensión agonística de H. Arendt. Finalmente, muestran su esperanza de encontrar elementos de un discurso auténtico en las redes de políticas, donde diversos actores debaten «qué hacer ahora» para solucionar problemas, y donde en ocasiones se encuentran cumplidos los requisitos del discurso ideal.

Dicho esto, podríamos considerar que el buen gobierno sería el producto del conjunto de normas formales, prácticas, sistemas operativos estandarizados, procedimientos y órganos que se generan e implementan para asegurar imparcialidad, efectividad, rendición de cuentas, participación, transparencia y, en definitiva, integridad de los actores políticos y administrativos que trabajan para dicho gobierno. Y al tiempo, podemos decir que un buen gobierno debe contribuir a generar todo ese conjunto de instituciones que permitan una Administración honesta, transparente, que rinde cuentas y que abre vías de participación a la ciudadanía. Comencemos por analizar qué implica la integridad y cómo se incentiva.

5.1 INTEGRIDAD

La preocupación por la corrupción se ha convertido en uno de los rasgos característicos de la actuación de los organismos internacionales en los últimos años. Incluso el FMI (1) se ha comprometido muy recientemente a incorporar análisis de corrupción en sus informes anuales de países, sobre todo cuando la corrupción pueda suponer un riesgo para la economía correspondiente. Estudios muy rigurosos vienen, desde hace más de una década, demostrando que la corrupción genera un gasto público elevado y claramente ineficiente; también, reduce los ingresos públicos y las inversiones internas y externas. Destruye las actitudes meritocráticas de la sociedad, exacerbando el recurso a las clientelas y el nepotismo. En general, supone un límite claro al crecimiento económico y una quiebra de la racionalidad del mercado. Desde la perspectiva social genera pobreza y, además, golpea de forma desmedida a los más pobres, que ven cómo ingresos básicos para su subsistencia se tienen que dedicar a sortear los cohechos de los funcionarios y políticos depredadores. En general, provoca desigualdad creciente y, con ello, reduce la confianza en el sistema y destruye los lazos de solidaridad social que permiten la acción colectiva, promoviendo un círculo vicioso de desconfianza, ilegalidad, pobreza y desesperación que provoca estallidos sociales y el triunfo de opciones políticas populistas y radicales. Desde la perspectiva política, en las democracias va eliminando la confianza en las instituciones representativas y la satisfacción con el funcionamiento del régimen, provocando en ocasiones el aumento de legitimidad de las opciones autoritarias. En su conjunto, así pues, tiene efectos muy negativos para la libertad, la justicia y el bienestar de cualquier sociedad.

Pero la lucha contra la corrupción es solo una parte de la construcción de un sistema político, económico y social íntegro. La integridad va más allá de evitar la corrupción, pues incluye una preocupación continua por conseguir que todos los actores del sistema político, social y económico actúen de forma coherente con los valores superiores que permiten el buen funcionamiento de una sociedad. Valores como la cooperación, el respeto a las leyes, el mérito, la libertad, la justicia, la solida-

(1) <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8547>

ridad son el fundamento de una sociedad decente y un buen sistema de integridad procura que a nivel nacional ello se promueva con los diseños institucionales adecuados. Por todo ello, para llegar a analizar y diseñar un buen sistema de integridad en el gobierno y la Administración conviene previamente entender la dimensión global del reto y diagnosticar los niveles de integridad a nivel nacional y holístico. No obstante, en este texto no vamos a analizar la integridad del sistema, sino solo cómo conseguir promover integridad en las organizaciones. En palabras de la OCDE: «La integridad pública se refiere al constante alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas, para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público» (OCDE, 2016).

Van Tankeren y Montfort (2012) afirman que la política de integridad se puede describir como el conjunto de intenciones, elecciones y acciones diseñadas para promover y proteger la integridad dentro de organizaciones. Ese conjunto puede involucrar una amplia gama de iniciativas e instrumentos, que idealmente será una combinación de «software» (cultura ética), «Hardware» (reglas y procedimientos), y un «sistema operativo» (organización y coordinación de políticas de integridad). Siguiendo a Huberts y Hoakstra (2016, p. 16), el software incluye medidas destinadas a influir positivamente en la cultura ética dentro de la organización. Están diseñadas para la internalización de los valores públicos. Contribuyen a una cultura marcada por la apertura, la seguridad, el respeto mutuo y la confianza. Los gerentes juegan un papel particularmente importante en esta dimensión de las políticas.

Supervisión, control y la garantía de la aplicación forman una parte importante del «hardware» de las políticas de integridad. En concreto, 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. Un sistema que debe considerar la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. 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. Junto a los elementos esenciales, hay elementos complementarios que coadyuvan al éxito del marco de integridad, aunque sus finalidades exceden el mismo. Así, una política de recursos humanos adecuada es esencial para evitar oportunidades e incentivos a la corrupción. Por una parte, a través de políticas de atracción, selección, evaluación, carrera y disciplina adecuadas, que permitan evitar la llegada y/o permanencia en la Administración de personas con bajo nivel de desarrollo moral. Por otra, con políticas de liderazgo basado en el ejemplo y un riguroso control del comportamiento de los directivos públicos. También son importantes las normas de contratación pública, las normas de planificación y presupuestarias, los sistemas de control interno y externo, o los modelos de gestión de calidad con sus indicadores y controles propios. Todos ellos ayudan a que los instrumentos específicos de integridad funcionen adecuadamente. En todo caso, estos elementos complementarios deben ser evaluados

para comprobar su impacto sobre la integridad y la prevención de corrupción, generando procesos de monitoreo que den inputs apropiados al sistema de integridad strictu sensu. Para concluir, sólo con los órganos adecuados estos instrumentos complementarios podrán cumplir su papel esencial y el complementario. Unos órganos de gestión de recursos humanos y de contratación técnicamente competentes y protegidos de las presiones políticas, o unas oficinas presupuestarias con el rigor y la capacidad adecuada son imprescindibles.

Finalmente, las políticas de integridad deben basarse en una visión compartida. Las medidas (ambas, las suaves y duras) debe ser coherentes y estar interconectadas con el fin de ser eficaces. Las políticas también deben ser institucionalizadas e integradas en el sistema. Otros aspectos importantes del 'sistema operativo' incluyen monitoreo, evaluación y análisis de riesgos. Además, los responsables oficiales de los programas de integridad juegan un papel importante organizando y coordinando la integridad dentro de las organizaciones. De ahí que definir sus puestos, protección y responsabilidades sea esencial.

5.2 TRANSPARENCIA

Analizamos ahora el valor de la transparencia. Como ejemplos de sus aportes positivos en la economía y la buena gobernanza podemos destacar que: reduce las incertidumbres del mercado sobre las preferencias de los *policy-makers* generando mercados financieros más eficientes y políticas monetarias más predecibles; también incrementa la inversión, pues la opacidad y la información no confiable desincentiva a los inversores; para las organizaciones genera confianza entre los *stakeholders*; en conjunto, contribuye al crecimiento económico y la calidad regulatoria y reduce la corrupción (ver Bellver y Kauffman, 2005). Desde una perspectiva más vinculada al buen gobierno, mejora el escrutinio público, promueve la rendición de cuentas, incrementa la legitimidad y el compromiso, restaura la confianza, incrementa la participación, etc (Hood y Heald, 2006). Desde una perspectiva normativa, es importante tener en cuenta que, en su esencia, la transparencia es un valor instrumental, que ayuda a que la integridad florezca, pero no es un fin en sí mismo. En esa línea Jeremy Bentham, en sus famosos estudios sobre el control social, insistía en que la transparencia permitía evitar conductas dañinas a la sociedad: «cuanto más te observo, mejor te comportas» escribe en sus *Writings on the Poor Laws*. La observación social reduce las posibilidades de conductas no cooperativas en la comunidad. En suma, desincentiva la corrupción y abre vías a la contestación a la misma.

En suma, desde la perspectiva de la buena gobernanza la transparencia nos aporta inputs para la coordinación, la cooperación, el compromiso y, en definitiva, el bien común. Desde la perspectiva del buen gobierno nos aporta inputs para la rendición de cuentas y, finalmente, la integridad gubernamental. Ahora bien, dicho esto, tendríamos que aclarar qué es transparencia en el ámbito público y qué normas, procesos y órganos precisa para realmente fomentar cooperación e integridad. En sentido estricto podríamos decir que la transparencia es «la aportación de información que es relevante para la evaluación de las instituciones», pero esta definición pone el énfasis en la provisión y podría dejar fuera la capacidad y habilidad de los actores externos para demandar y obtener información que no es aportada ruti-

nariamente por los actores políticos y administrativos; de ahí que la mejor definición sería «la disponibilidad y capacidad por parte de los actores externos e internos a las operaciones del Estado para acceder y diseminar información relevante para la evaluación de las instituciones, tanto en términos de normas y procedimientos como en impactos (Bauhr y Grimes, 2012: 4-5).

Este enfoque de las profesoras Bauhr y Grimes les lleva a considerar como elementos esenciales de unas políticas de transparencia tres componentes: 1. La apertura de datos del gobierno y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información gubernamental; 2. La protección a los denunciantes de corrupción y fraude; 3. La publicidad (2012). El primer componente está expresado por la existencia de leyes que exigen la publicidad activa al gobierno de sus datos y que reconocen a los ciudadanos el derecho de acceso. No obstante, la existencia de las leyes no garantiza en sí, ni mucho menos, la transparencia. Puede acercarnos a la transparencia nominal, pero no a la efectiva, que requiere mucho más (Heald, 2006: 34). Muchas leyes de publicidad no se implementan adecuadamente o se implementan de forma parcial y sesgada. Del mismo modo, el derecho de acceso puede generar resistencias gubernamentales cuando las preguntas ciudadanas son políticamente incisivas. Lo que hemos aprendido en general, y que es plenamente aplicable a España, es que las leyes deben ir acompañadas de todo un conjunto de decisiones, procedimientos y órganos que permitan su eficaz funcionamiento (ver tabla 2).

Tabla 2. *Estándares de calidad de una política de transparencia*

<ol style="list-style-type: none"> 1. Un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz. 2. Una simplificación exigente de normas y procedimientos. 3. Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes intra e intergubernamentales para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. 4. Reconocimiento del principio de máxima apertura. 5. Una garantía de agilidad, claridad y calidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma. 6. Una garantía de reutilización de los datos por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste. 7. Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos. 8. Un procedimiento ágil de solicitud, demanda, quejas y recursos para el derecho de acceso. 9. Una formación eficaz de los funcionarios afectados, técnica y en valores. 10. Un presupuesto suficiente. 11. Un órgano político impulsor con relevancia y peso político. 12. Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros. 13. Un control público de las agendas de los actores públicos relevantes y un sistema que permita seguir la huella legislativa. 14. Protección a los denunciantes. 15. Un sistema que dé información de los <i>inputs</i>, <i>outputs</i> y <i>outcomes</i>, así como de los procesos para alcanzarlos (Heald, 2006: 30-32). 16. Un sistema de regulación del lobby que permita conocer quién lo ejerce, para qué, con quién se reúne y con qué presupuesto.
--

Fuente: Elaboración propia.

5.3 RENDICIÓN DE CUENTAS

Wences nos dice que «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» (2010, p. 69). Esta rendición de cuentas no puede ser solo de tipo electoral, pues numerosos estudios demuestran que (entre otros, Przeworski, *et al.*, 1999): (1) los representados pueden, a pesar de toda la información a la que hoy pueden acceder, no actuar con racionalidad objetiva e imparcial, dados los incentivos que puede haber para la rapiña en situaciones de baja virtud cívica y (2) los representantes pueden manipular y llegar a superar los controles horizontales de balance (derivados de la división de poderes) y ganar elecciones a pesar de su incapacidad. De ahí que el bien común de la sociedad necesite mecanismos de control horizontal también.

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. Todos estos funcionarios actúan en nombre de la ciudadanía para garantizar que los representantes y altos cargos gubernamentales informen debidamente y expliquen adecuadamente y, si no lo hacen, que reciban la sanción correspondiente. 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. Estos órganos no buscan equilibrios de poder, sino que son más ejecutivos, son permanentes, profesionales, capaces de analizar información muy compleja y han de poseer independencia suficiente. La diversidad y pluralidad de ellos es cada día mayor. Los hay vinculados al legislativo como la mayoría de los órganos de control económico-financiero externo, o las defensorías del pueblo; los hay vinculados al ejecutivo, como los órganos de control económico-financiero y contable internos o los órganos que promueven la disciplina fiscal; y los hay vinculados a unos u otros de forma diversa e, incluso, en algún país constituyen un cuarto poder constitucionalmente garantizado, como los que desarrollan actividades de prevención de la corrupción y los conflictos de interés, los que promueven la transparencia, etc. Gracias a estos órganos se pueden hacer más transparentes, legales y efectivas las decisiones de los gobernantes, con lo cual se refuerza la información ciudadana para que tome decisiones electorales más fundadas y racionales, así como se evitan caso de corrupción y abuso de poder; en suma, favorece una mejor «*accountability* horizontal» y una democracia donde los derechos y libertades estén mejor garantizados.

En todo caso, esta burocracia que controla no pueden estar al margen de su propia rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, se pueden considerar formas clásicas de control, como el control de procedimientos y el control parlamentario; así como formas más modernas: el control por resultados, el control por competencia administrada y el control social (CLAD, 2000). Ello llevaría, aplicado a la Administración, a diversos niveles de *accountability* (CLAD, 2000; Parrado, 2015). Comenzaremos con el control político; este control es ciertamente del Parlamento sobre el Gobierno y no sobre la Administración, pero la

Administración tiene que colaborar en ello. El gobierno, en su vertiente de cabeza de la Administración (no olvidemos que el Gobierno tiene un rostro político y otro administrativo), debe informar, explicar y asumir consecuencias de sus éxitos y fracasos en la solución de problemas sociales ante los representantes del pueblo y debe justificar de forma clara cómo se gasta el presupuesto. Ello obliga a generar todo un aparato retórico y técnico para justificar unas decisiones frente a otras y para, además, explicitar los objetivos a alcanzar y generar los indicadores y metas que muestren el éxito o fracaso. Más aún, esta gestión por resultados debería incorporar la medición de los impactos de dichos esfuerzos organizativos y presupuestarios en los problemas sociales, en suma, si los resolvieron o minimizaron o no. 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 por resultados y el de los inferiores por los superiores, a través de la escala jerárquica. Para ello, deben existir sistemas de planeamiento estratégico y de evaluación y monitoreo de la actividad diaria/semanal de las organizaciones y de las unidades; así como sistemas de evaluación del desempeño de los empleados públicos. La gestión pública ha analizado en profundidad cómo monitorear a través de las TIC y qué, cómo y para qué evaluar a los servidores públicos. Potenciar estos instrumentos y reforzar las actitudes favorables al control es fundamental para una Administración que sirva a la democracia. El tercero es el control legal y procedimental. La Administración se debe someter a la ley y al derecho y para ello el papel de los jueces es fundamental; sus decisiones pueden anular decisiones administrativas e, incluso, aportar soluciones alternativas en ciertos casos. Más aún, si como consecuencia del control judicial surgen responsabilidades penales o económicas los empleados afectados deberán asumir individualmente sus consecuencias. Nuevamente, la Administración deberá ayudar en su labor de control al poder judicial sin dilaciones o entorpecimientos ilícitos. El cuarto es el control económico-administrativo. Este control de la actividad económico-administrativa debe incorporar un control externo no solo contable y de legalidad, sino también de eficacia y de gestión económico-financiera por el órgano competente, llámese Tribunal de Cuentas o como se quiera. También 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 guiados por una autoridad fiscal verdaderamente independiente, etc. Quinto, el control profesional. Las diversas actividades que se realizan bajo el rótulo de servidor público demandan una deontología compleja y diversa, con ciertos elementos comunes. Los códigos éticos deben ser algo más que decorados en la vida profesional del empleado público; para ello, debe monitorearse su cumplimiento, debatirse su contenido y actualizarse por los comités correspondientes y generarse planes de formación en ética que ayuden a mejorar la sensibilidad y el razonamiento moral, así como el carácter y motivación moral del servidor público. El sutil pero continuo con-

trol mutuo de los compañeros sobre el comportamiento profesional de los empleados es un instrumento esencial para la vida pública. Sexto, el control a través de la agencificación y la generación de contratos de desempeño entre gobiernos y agencias. Estos mecanismos de control funcionan siempre que exista un gobierno holístico que coordine la pluralidad de intereses diversos de las agencias; los funcionarios responsables de estas agencias, además de cumplir con los contratos, deben procurar evitar la visión de túnel y promover la coordinación entre agencias para evitar la proliferación de externalidades negativas. Ciertamente, la red de agencias complejiza la rendición de cuentas en la Administración, aunque la mejora para el gobierno. Séptimo, el control social. La posible apertura de pluralidad de proveedores en ciertos ámbitos de prestación de servicios, promoviendo competencia controlada (dando «voz y salida al cliente») es un mecanismo de control, pero altamente peligroso si no se controlan bien sus efectos negativos (selección adversa, riesgo moral, inequidad, tecnocratización, etc.). Los empleados públicos sometidos a estos sistemas deben acentuar las precauciones para evitar los efectos dañinos de la introducción de lógicas de mercado en la prestación de servicios públicos. Menos problemático y más útil sería la introducción de programas de calidad, con sus acreditaciones, Cartas de servicios y sistemas de control, quejas e indemnizaciones. En todo caso, el control social puede modelarse y entenderse de forma más vinculada a lo público y la calidad democrática. En este caso, siguiendo a Cunill (2000, p. 11), el control social debe poder ser ejercido por cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales. Debe permitir el monitoreo y reacción sobre acciones y decisiones, tanto pasadas (resultados), como futuras (formación de decisiones y políticas) y siempre en condiciones de autonomía. Todo ello con recursos efectivos para forzar la observancia de los deberes administrativos, sean estos directos (poder de veto, elecciones, deliberación pública, etc.), como indirectos (acciones consagradas jurídicamente y recursos administrativos susceptibles de ser activados por una institucionalidad contralora y judicial). Y ese control debe poder ser desplegado tanto sobre el núcleo estratégico de la Administración Pública como sobre la gestión de los servicios públicos. Hoy en día, para que ese control sea plenamente operativo es ineludible el desarrollo de políticas de transparencia y, más aún, de gobierno abierto. Promover ese modelo de control social por parte de la Administración es construir calidad democrática.

5.4 PARTICIPACIÓN

Todos estos instrumentos de control constituyen un elemento clave de cualquier democracia, si ellos funcionan la democracia está viva, cuando no existen o no funcionan la democracia se desmorona. Pero junto a ellos, parece necesario que las democracias actuales desarrollen el fortalecimiento de una innovadora participación ciudadana. Tanto la teoría de la democracia deliberativa como el neorpublicanismo han insistido en las posibilidades relegitimatorias de una democracia que potencie la energía cívica y expanda la esfera pública como espacio de debate político y productor de normatividad (ver Habermas 1996, 1998;

Dryzeck, 2001; Pettit, 1999). Con mayor transparencia, mejor información y más participación se busca que los representantes, si quieren ganar elecciones, no prioricen sus intereses privados sobre el interés de sus representados; se favorece el control de la corrupción y del abuso de poder en última instancia. Pero los beneficios de la participación, son más amplios, pues 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 (Del Águila, 1996).

Por todo ello, 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 (Donahue y Zeckhauser 2011).

Desde la perspectiva administrativa, los servidores públicos deberían fomentar la investigación sobre las demandas ciudadanas de servicios públicos, el codiseño de productos y servicios, la evaluación de la calidad y la evaluación de políticas con la ciudadanía. Deben 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. Numerosos países, siguiendo este camino, han incluido la obligatoria consulta ciudadana a través de las nuevas tecnologías con carácter previo a la aprobación de las leyes (OECD, 2015). También, hoy en día es posible buscar una aplicación de normas más en diálogo –leyes blandas– con los afectados, más cercanas a las características del caso y a las instrucciones que a la represión (Peters, 2006). La innovación social ha penetrado con fuerza en las agendas públicas; gracias a ella se puede conseguir la involucración ciudadana en el diseño, gestión y evaluación de políticas y programas. Pero, a pesar de todas las buenas intenciones, todo este mundo de la participación y la cogestión tiene el riesgo de la captura, de la opacidad y la clientelización, por ello, es imprescindible expandir la actitud pública sobre este mundo de relaciones que tienden a privatizarse. En suma, es preciso expandir la *accountability* a las propias instancias de participación social (Cunill, 2015, p. 60).

Todo esto nos lleva al Gobierno Abierto. Esta filosofía de acción gubernamental tiene su origen sobre todo en el Memorandum que el Presidente Obama aprobó en su primer día de mandato el 21 de enero de 2009 (2), que buscaba fomentar la transparencia, la participación y la colaboración con el objetivo de fortalecer la democracia y promover la eficiencia y la eficacia del gobierno. Más adelante este impulso estadounidense se transformó en global con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), promovida inicialmente en 2011 por gobiernos y sociedad civil de ocho países, entre los que estaban los Estados Unidos, Reino Unido y Brasil, y de la que actualmente forman parte 75 países, incluida España. Esta organización internacional destaca (3) que los países miembros deben reflejar en sus compromisos de acción cuatro valores clave del gobierno abierto: Transparencia: la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva,

(2) Memorandum sobre transparencia y gobierno abierto, accesible en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/

(3) <https://www.opengovpartnership.org>

puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos (bases de datos legibles por máquina). Participación ciudadana: los gobiernos deben movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsable (*accountable*), innovadora y efectiva. Rendición de cuentas: deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos. Tecnología e innovación: los gobiernos aceptan la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; del rol de las nuevas tecnologías en el fomento de la innovación, y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para usar las tecnologías.

El concepto de GA como se ve es bastante amplio y difuso; no obstante, hoy en día podría acercarse a una filosofía administrativa en el sentido generado por Hood: «un conjunto de doctrinas con justificaciones relativamente coherentes acerca de quiénes, qué y cómo administramos» (C. Hood & Jackson, 1997:59). Una filosofía basada en los valores de transparencia, democracia participativa y empoderamiento ciudadano, rendición de cuentas, open data y en el uso de los avances tecnológicos (Villoria y Cruz-Rubio, 2017; Cruz Rubio, 2014), todo ello para la conformación de los gobiernos como plataformas que promueven la colaboración, la implicación y la coordinación de cara a la generación de impactos positivos en la comunidad. Visto desde esta perspectiva, el gobierno abierto permite integrar en sí todas las estrategias preventivas de lucha contra la corrupción, además de generar beneficios de crecimiento económico y equidad social.

5.5 ALGUNAS REFLEXIONES PARA ESPAÑA

En un reciente estudio, Alcalá y Jiménez muestran cómo los resultados del indicador combinado de buena gobernanza y la productividad económica tienen una correlación de 0,68, con correlaciones parciales que van desde 0,44 en Voz y rendición de cuentas a 0,76 para Efectividad gubernamental, pasando por 0,63 en Control de la corrupción (2017: 27-28). Más adelante, ofrecen una cuantificación del impacto económico agregado que una mejora de la calidad institucional podría tener en España. Partiendo de que la «productividad española por ocupado se sitúa en el percentil 85 de la distribución para el conjunto mundial, consideran como referencia de calidad en la gobernanza a la que, al menos, debería aspirar España, el valor del indicador correspondiente a este mismo percentil 85 en la distribución mundial del indicador de gobernanza» (2017: 43). Considerando estas premisas, los autores concluyen que el incremento en calidad institucional, hasta los niveles que le corresponderían dada su productividad, permitiría incrementar el PIB de España en algo más de un 20% adicional al que se daría en ausencia de tal cambio; es decir, crecimientos anuales adicionales en torno a 1,2-1,5 puntos en 12-15 años. Este incremento, así pues, sería a largo plazo, indirecto, pues lo que generaría sería una mejora en la inversión y la productividad, y exigiría la formulación e implementación de medidas de gran complejidad (2017: 44-45).

Con estos datos en la cabeza creemos que el desarrollo de la buena gobernanza en la Administración española debería ser uno de las prioridades esenciales del

gobierno. Por desgracia, a pesar de los avances en transparencia, no creemos que España pueda presentarse internacionalmente con la cabeza alta en este apartado. Para empezar, no existe un plan estratégico nacional en la lucha contra la corrupción, tampoco existen políticas de integridad holísticas para las organizaciones públicas (con alguna excepción a nivel local); obviamente, faltan normas clave, como las relativas a la protección a los alertadores de corrupción o despilfarro; también faltan órganos esenciales, como una Agencia nacional de prevención de la corrupción; y los órganos que existen están mal dotados y su independencia es difícilmente sostenible. En materia de transparencia sigue sin aprobarse el Reglamento de la Ley de Transparencia y aunque el desarrollo normativo en el ámbito autonómico ha sido casi generalizado, la transparencia construida ha sido sobre todo nominal. En el derecho de acceso nos encontramos que para solicitar información hay que identificarse y aportar datos, lo que dificulta el ejercicio. Por estas y otras razones –como la impunidad en los incumplimientos–, ni la utilización del portal y sus visitas son altas, ni las peticiones de acceso a la información son suficientes para una población adulta de más de 30 millones de personas; y, para concluir este apretado análisis, no se cumplen los estándares 2, 5, 6, 7, 13, 14, 15 y 16 del cuadro 2, y el resto apenas se cumplen suficientemente. Sobre rendición de cuentas los datos son también bastante deprimentes; ni se evalúa el rendimiento global, ni el de los empleados, ni se evalúan políticas ni programas, ni existe un sistema de indicadores de control adecuado. Y en relación a la participación y el gobierno abierto, podemos decir que los resultados de evaluación de nuestro país por parte del Mecanismo de Revisión del Open Government Partnership han sido bastante malos; no obstante, hay que reconocer que la elaboración del III Plan de acción ha sido más participativa y sus compromisos más coherentes con la filosofía del gobierno abierto.

6. LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA Y LA REVOLUCIÓN COGNITIVA

Como ya Max Weber o Carlos Marx analizaron, con visiones bastante diferentes por cierto, ciertos cambios en las tecnologías abren vías a cambios en los modelos de producción, en la estructura social y económica y en la propia cultura transformando el mundo. Así ocurrió con la máquina de vapor y el desarrollo de la revolución industrial, cuyas consecuencias económicas, políticas y sociales significaron el fin del mundo premoderno. A estas tecnologías se les ha llamado disruptivas por sus enormes efectos. Hoy en día tenemos en pleno desarrollo algunas tecnologías económica y socialmente disruptivas, como el microchip semiconductor, la inteligencia artificial o internet. Internet, por ejemplo, ha sido un factor esencial para la generación de lo que Castells llamó sociedad-red. Una sociedad red es «aquella cuya estructura social está compuesta por redes activadas por tecnologías digitales de la comunicación y la información, basadas en la microelectrónica» (Castells, 2010, 50-51). En esta sociedad red el poder del gobierno está determinado por su capacidad para conectar y programar redes, en última instancia por su capacidad de dirección y comunicación en el marco de las redes activadas tecnológicamente. La tecnología no es la red, ni el mensaje, pero las redes, los mensajes y, sobre todo, el papel del gobierno, tal como los entendemos hoy, no serían comprensibles

sin las nuevas tecnologías de información y comunicación. Estas tecnologías disruptivas están transformando la forma en que vivimos y trabajamos, generan nuevos actores políticos y sociales y abren la vía a cambios que apenas imaginamos. Los líderes políticos tienen que identificar estas tecnologías potencialmente disruptivas, considerar cuidadosamente su potencial y avanzar estrategias para dirigir el cambio antes de que éste fagocite la posible respuesta (Manyika et al, 2013).

En este texto nos centraremos brevemente en el impacto de las nuevas tecnologías en la Administración, no en las formas de gobierno o en la economía. Para empezar, las TIC han permitido el desarrollo del gobierno electrónico, que ha transformado ya las relaciones entre ciudadanos/as y Administraciones. La administración electrónica en sentido estricto se refiere «a la aplicación de la tecnología necesaria para obtener la mayor eficiencia y efectividad de los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos» (Coroján y Campos, 2011, 16). Realmente, el foco de la e-administration está puesto en mejorar la provisión de servicios y la efectividad del gobierno, proporcionando información y servicios disponibles en varios canales diferentes y bajo diversas nomenclaturas (sitios Web, *One Stop Government Shops* o ventanillas virtuales únicas, etc.). Los mejores esfuerzos en este ámbito se han centrado en conciliar de la mejor manera posible los aspectos de *front office* (en la entrega de servicios) y de *back office* (rediseño de procedimientos administrativos, modernización de estructuras y funciones, etc.). En general, se reconoce el valor que puede tener para el ciudadano y para la administración acceder a procesos más ágiles, expeditos y amigables, como la digitalización de los mecanismos de declaración de impuestos en casi en todo el mundo, la generación de plataformas digitales para las compras y adquisiciones del sector público, la simplificación digital de trámites diversos sobre prestaciones esenciales, como certificados de nacimiento, tarjetas de identidad, entre muchos otros avances (Coursey y Norris, 2008). Todo ello reduce la corrupción, favorece y mejora la calidad de servicio y la percepción ciudadana, pero no cuestiona el trasfondo desde el cual se llevan a cabo este tipo de innovaciones.

Como afirman Tapscott y Williams (2011, 386): «La primera oleada de estrategias digitales para el gobierno electrónico arrojó beneficios importantes. Mejoró la accesibilidad de los ciudadanos a la información y servicios públicos, al igual que la eficiencia administrativa y operacional. No obstante, muchas de estas iniciativas se limitaron a automatizar procesos obsoletos y a trasladar a la red los servicios administrativos ya existentes». Hoy en día, los nuevos avances tecnológicos van a permitir que estas interacciones entre ciudadanos y gobiernos se desarrollen con una dimensión más interactiva, predictiva y sencilla. Para empezar, los nuevos *smart phones* permiten ya una conectividad casi ubicua y son parte ineludible de nuestras rutinas. La conexión mediante estos instrumentos con las Administraciones es creciente y sus posibilidades (para bien y para mal) inmensas. La prestación de servicios públicos mediante estos instrumentos va a ser continua, desde certificados y avisos a consultas de salud, recepción de formación o protección frente al crimen. También estos aparatos ayudarán a mejorar la productividad de los empleados públicos gracias a las aplicaciones adecuadas; un ejemplo ya se está dando en la seguridad pública. También es un aporte esencial el denominado internet de las cosas, que permite que gracias a sensores y dispositivos diversos las diferentes máquinas interactúen para generar servicios públicos. Con un monitoreo remoto, diferentes máquinas pueden mejorar la salud de personas con enfermedades cróni-

cas reduciendo costes y mejorando el servicio a proveer. Otra tecnología que está cambiando nuestro mundo es el almacenamiento de datos en la nube. La posibilidad de acceder a millones de archivos sin tener que llevar consigo aparatos con poderes extraordinarios de procesamiento o memorias inmensas permite acceder a información y poder trabajar en cualquier espacio. La flexibilidad y capacidad de respuesta que esto aporta a las empresas y los gobiernos es enorme. Sus efectos sobre el empleo y el teletrabajo es evidente. Obviamente, todo ello tendrá que ir unido a regulaciones muy estrictas de protección de datos y personas (en este sentido la nueva Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales es un reflejo de las nuevas tensiones y riesgos) dadas las inmensas posibilidades del *hackeo* de nuestras mentes en base a la información disponible de nuestra situación personal y estados de ánimo.

Otro avance tecnológico de gran importancia es la automatización del trabajo dedicado a generar conocimiento. La inteligencia artificial, las máquinas que aprenden por sí mismas, los nuevos sistemas de interfaz (por ejemplo, el reconocimiento de voz) hacen que trabajos que hasta ahora solo podían hacer ciertas personas ahora puedan empezar a hacerlo todo tipo de personas y máquinas de forma más rápida y económica. Desde dar información a resolver convocatorias de subvenciones las máquinas empiezan a ocupar un lugar muy importante en el mundo del trabajo público. Unas máquinas que también pueden ayudar a generar programas muy especializados para empleados de alta cualificación en base a la información individualizada de sus carencias y capacidades.

Por otra parte, a gran velocidad se va desarrollando también *el gobierno electrónico participativo y colaborativo*. En su dimensión colaborativa, Schauer (2011) denomina este fenómeno «transparencia como epistemología». Con ello se quiere decir que la abierta disponibilidad de información facilita la identificación de la verdad y de la falsedad, contribuyendo, con esto, a generar mejor y mayor conocimiento y progreso. Hoy en día, a través de los *apps* y los *wikis* este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. Internet 2.0 crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración y *wiki-government*, lo cual permite confrontar una serie de problemas informativos muy importantes en la gestión de riesgos (Spina, 2012). Este proceso puede ser intencional, construido en la propia plataforma (por ejemplo, Wikipedia o el software de fuente abierta) para que los usuarios contribuyan voluntariamente, o puede ser fruto de una funcionalidad oculta en la propia plataforma que explota los datos. Con la agregación de datos, llega una tendencia a facilitar la incorporación de *feedback* de usuarios con el propósito de mejorar la calidad. Es lo que los tecnólogos denominan el *perpetual beta*, una funcionalidad integrada en el sistema que permite a éste su continua mejora. El gobierno ese convierte en una plataforma que engancha conocimiento disperso (por ejemplo, *crowdsourcing*) a través de contribuciones digitales, para mejorar la calidad y responsividad de sus políticas y la provisión de sus servicios (Australian Government 2.0 Task Force, 2009). Los gobiernos, en el marco de los subsistemas de políticas de gobierno abierto, están lanzando proyectos muy interesantes para generar conocimiento. En Estados Unidos, DOD y el Departamento de Educación trabajan en un «*Learning Registry* (<http://www.learningregistry.org/>)», esta plataforma proporciona contenido abierto; cualquier creador de contenido puede publicar *apps* que capturan y comparten recursos de aprendizaje. Nuevamente, habría que garantizar que este conocimiento

respetara una calidad adecuada, además de nuestra libertad y nuestros derechos a ser informados de lo que hacen con nuestros datos, ideas u opiniones. Por otra parte, los algoritmos que se usen para reconocer servicios deberían superar sistemas de control antiseguro

Sin lugar a dudas, las nuevas tecnologías también pueden ayudarnos en conseguir mayor equidad y mejores servicios para los más necesitados. Para ello, es preciso equilibrar previamente la natural desigualdad que generan. En términos simples, la inclusión digital (*eInclusion*) tiene como objetivo lograr que «nadie se quede atrás» en el disfrute de los beneficios que emanan de las TIC y, por lo tanto, las políticas impulsadas bajo esta mirada tienen como objetivo reducir las brechas y promover el uso de las TIC para superar la exclusión, mejorar el rendimiento económico, las oportunidades de empleo, la calidad de vida, la participación y cohesión social. Por su parte, la e-accesibilidad trata de minimizar las barreras a la accesibilidad, sean éstas técnicas, auditivas, visuales, semánticas y de lenguaje, de falta de habilidades, de exclusión de ciertos sectores sociales, etc. Además, cuando se diseñen sistemas accesibles es fundamental que los grupos con discapacidades sean consultados y evalúen las respuestas dadas al reto del acceso (European Commission, 2005, 2010). Una de las experiencias más exitosas en materia de accesibilidad sanitaria radica en el trabajo que ha desarrollado el Servicio Nacional de Salud (National Health Service, nhs) del Reino Unido con un enfoque que se basa en la idea de coproducción, reconociendo el valor de integrar en el proceso al paciente como un elemento central para el éxito y equidad de las políticas sanitarias; para ello, ha utilizado las herramientas tecnológicas y el uso de datos a fin de poder empoderar al paciente, ayudarlo a trabajar en su propio proceso de recuperación y asegurarle asistencia remota y apoyo permanente en todo momento (Department of Health, 2009). Hoy, en el marco de las políticas de e-salud, nos encontramos con programas como los de *self-tracking* o autoseguimiento por parte de los pacientes a través de herramientas tecnológicas diversas. La inteligencia artificial (IA) está haciendo avances importantísimos para el bienestar social, en las políticas de salud, en la lucha contra el hambre, en igualdad e inclusión, en seguridad y justicia. Por ejemplo, instrumentos de IA portables permiten dar información constante de personas con diabetes y avisan de cualquier cambio destacable, tecnologías de aprendizaje adaptativo pueden ayudar a millones de estudiantes a mejorar su aprendizaje, drones se usan en la lucha contra incendios, robots se usan para separar el material reciclable del no reciclable en vertederos, etc. (Chui *et al.*, 2018). La clave es que los gobiernos deben conseguir que esos avances se usen no para generar más desigualdad, sino para el bien común, lo cual abre enormes retos regulatorios y de control.

La llegada de los robots a los centros de trabajo público ya es una realidad, sus aportaciones en el ámbito médico son enormes, pero no solo en tal ámbito, también son muy útiles en la educación, o en la seguridad (ver Ramió, 2019). Cambios importantes también generará el uso de los vehículos autónomos, las impresoras 3D, los materiales avanzados (como los nanomateriales o los superconductores), los nuevos instrumentos de almacenamiento energético, la genómica... La nueva Administración que surgirá de estos cambios es aún difícilmente imaginable. Pero hay cambios en el mundo del empleo que hoy ya empiezan a ser ineludiblemente asumidos; es difícil saber qué número de puestos de trabajo desaparecerán por la automatización pero está claro que la denominada cuarta revolución industrial va a transfor-

mar el mundo del trabajo en (ver Rodríguez y Pérez del Prado, 2017): 1. La empleabilidad y la formación. Se necesitan empleados cada vez mejor formados con habilidades más sofisticadas, capaces de aprender continuamente, pues los trabajos más sencillos y repetitivos podrán ser realizados por máquinas. Sin embargo, España tiene un 43% de la población adulta con tan solo estudios primarios, 22 puntos por encima de la media europea. Lo mismo se puede decir de la formación digital básica. ¿De dónde sacaremos los empleados públicos que necesitará nuestra Administración en el futuro? 2. El tiempo de trabajo. Las nuevas tecnologías permiten que se trabaje en cualquier lugar y en cualquier momento. Este hecho, unido a los datos que muestran cómo introducimos el trabajo en nuestra vida privada lleva a preguntarse por cómo medir la jornada real de trabajo. 3. La conciliación de la vida personal y laboral. Un trabajo a distancia, coordinado con las posibilidades de tiempo deducible al trabajo en función de las etapas de nuestra vida permitirá cambios en la calidad de vida, en el tiempo dedicado a la educación de los hijos y la natalidad. El teletrabajo puede ser la regla en ciertos servicios. Este hecho, unido a la administración electrónica hará redundantes muchas oficinas administrativas. 4. Seguridad y salud. Pero esta digitalización también genera nuevos riesgos, No sólo ergonómicos o de vista, sino también de aislamiento, de agotamiento al no separar trabajo y vida privada. El derecho a la desconexión y la introducción de medidas protectoras de nuestra salud laboral en nuestros hogares son otra de las consecuencias que habría que sacar de estos cambios. Finalmente, el propio concepto y necesidad del funcionario cambia; por ejemplo, un algoritmo diseñado sin sesgos puede ser más imparcial que el más imparcial de los funcionarios. Tendremos que pensar de nuevo el servicio público cuando una parte importante de las actividades de imperium del burócrata tradicional sean realizadas por máquinas. ¿Cómo asegurar algoritmos imparciales y el debido proceso tecnológico? Los avances normativos en la materia se están quedando pronto obsoletos. (Ponce, 2019). Ante todo ello, es obvio que debe analizarse el entorno tecnológico y generar predicción para ir anticipándose a los retos, de lo contrario podemos encontrarnos con gravísimos problemas de discriminación y sacrificio de derechos fundamentales. Es preciso que la tecnología se ponga al servicio de la democracia (Barber, 1998). ¿Quién se encarga de esto en España? Dejo abierta la respuesta.

Finalmente, la revolución de las ciencias conductuales es otro potente elemento transformador del papel y función de las organizaciones públicas. Hasta hace poco, a pesar de los estudios de Simon (1976), la Ciencia de la Administración, como la economía, partía del hecho de que las personas eran racionales en su toma de decisiones, de tal forma que consideraban toda la información disponible que podían atesorar, meditaban y pesaban los pros y contras antes de tomar decisiones, y decidían aislada e individualmente. Sin embargo, de los cientos de artículos empíricos sobre toma de decisiones de los seres humanos, tres principios se destacan por proporcionar nuevos enfoques para comprender el comportamiento de las personas y para diseñar e implementar políticas más eficazmente (ver Banco Mundial, 2015, p. 3). Primero, la gente hace la mayoría de los juicios y la mayoría de las elecciones automáticamente, no deliberadamente: esto se conoce como «pensar automáticamente». Segundo, cómo las personas actúan y piensan depende a menudo de lo que hagan y piensen los demás a su alrededor: esto se conoce como «pensar socialmente». Tercero, los individuos en una sociedad dada comparten una perspectiva común a la hora de dar sentido y comprender el mundo que les rodea: esto se conoce como

«pensar con modelos mentales». Nuestros modelos mentales, heurísticas e intuiciones son clave para explicarse las decisiones humanas. De ahí que simplificar la información o generar una arquitectura social que facilite la respuesta por *default* da buenos resultados para conseguir conductas socialmente útiles y positivas (Thaler y Sunstein, 2008). Somos cooperativos siempre que creamos que los demás lo son y, por ello, tendemos a confiar en nuestras redes sociales y a seguir sus normas. De ahí la ventaja de fomentar el reconocimiento social antes que el castigo para conseguir ciertos cambios de conducta socialmente perjudicial (Bateson *et al.*, 2016). Y usamos modelos mentales que la sociedad y la historia nos transmiten y ello en ocasiones nos impide ver el mundo exterior. De ahí la importancia de liberar de los modelos y enfrentar al ser humano a una realidad más abierta enseñándole nuevas formas de pensamiento (Barr y Serra, 2010).

En esencia, estas ciencias permiten enfoques alternativos para el diseño e implementación de las políticas. La conexión del reconocimiento de una racionalidad limitada con la predecible irracionalidad del ser humano permitirá avances importantes en la toma de decisiones (Kasdan, 2018). Por ejemplo, dado que el gobierno debe preocuparse del bienestar de sus ciudadanos, entenderemos que un gobierno que observe conductas que son dañinas para los propios individuos, aunque no generen excesivo daño social, debe actuar para desincentivar tales actuaciones, con un cierto paternalismo libertario (Sunstein 2014). La parte libertaria del enfoque implica que la gente debe ser libre de rechazar acuerdos o reglas que les desagradan e, incluso, de destruir sus vidas si así lo deciden, pero ello no obvia que sea legítimo para los gobiernos tratar de influir la conducta de sus ciudadanos para que sus vidas sean más largas, más sanas y mejores. De ahí surge el concepto de *nudging*, una estrategia barata y útil para influir en las decisiones de la gente, conociendo sus sesgos y marcos, de una manera predecible, sin prohibir opciones ni imponer otras, de cara a conseguir decisiones mejores para cada uno y, agregadamente, para la sociedad (Sunstein y Thaler, 2008). El *nudging* puede aplicarse dentro de la Administración también, por ejemplo incentivando de forma conductualmente sólida el comportamiento íntegro de los servidores públicos; o en las organizaciones privadas y en los comportamientos sociales de los individuos, por ejemplo reduciendo ludopatías o tabaquismo. Hoy en día ya existe una corriente llamada Administración Pública conductual, que: 1. Ofrece una conjunto de herramientas útiles para mejorar la implementación de políticas. 2. Que es éticamente sólida y apoya valores propios de la Administración democrática, como la transparencia y la libertad individual. 3. Que sigue una corriente específica y única, experimental y metodológica, para las políticas públicas (Kasdan, 2018, p. 14).

La Administración española tampoco, con la excepción de alguna Comunidad Autónoma, como Cataluña, parece estar dedicando tiempo y energía a aprender *nudging* para hacernos más fácil nuestra vida.

7. ACUMULACIÓN Y PARADOJAS

Llegados a este punto podemos decir que la acumulación de ideas, medidas, valores e instrumentos en la actividad de la Administración del siglo XXI es el reflejo de una de las características esenciales de nuestra sociedad: la complejidad. Pero

esa complejidad nos muestra otra cara realmente desconcertante de la Administración actual, cual es la suma de paradojas. Gestionar las paradojas va a ser la labor más importante de quienes decidan emprender reformas administrativas sólidas y útiles. Voy a enumerar algunas.

La llegada de las nuevas tecnologías, la celeridad de los cambios, la complejidad del entorno hacen que hoy en día todos tengamos que estar aprendiendo continuamente, que el reciclaje sea perpetuo, que los cambios de profesión sean ineludibles. ¿Cómo combinar tal realidad con empleos de por vida en la Administración? Estamos seleccionando funcionarios de por vida y con capacidad, por ello, de negarse a aprender y actualizarse, sin considerar los costes terribles de esta decisión. Más aún, los seleccionamos para realizar múltiples empleos que van a desaparecer. No sabremos qué hacer con estas bolsas de funcionarios sin función y no podremos reciclarlos porque muchos de ellos/as no tendrán las competencias básicas para poder reciclarse.

Pero, al tiempo, sabemos que la imparcialidad seguirá siendo un elemento esencial de nuestras Administraciones. ¿Cómo proteger la imparcialidad en un país donde aún es fuerte la politización y el clientelismo eliminando la seguridad en el empleo? Se podrá argüir que una gran parte de las actividades que exigen imparcialidad serán realizadas por máquinas (por ejemplo, conceder subvenciones, dar licencias, seleccionar empresas para contratos...), pero entonces lo que necesitaremos serán funcionarios que sepan analizar los sesgos de las máquinas y que garanticen la imparcialidad de estas. Las máquinas está demostrado que generan en muy poco tiempo sesgos racistas, de género, homófobos, etc. Y estas personas tendrán que ser protegidas y controladas para que realicen su trabajo con la imparcialidad debida. ¿Cómo lo conseguiremos? La Administración debe respetar la legalidad, pero la legalidad debe ponerse a la altura del reto. Las normas no implican rigidez e inflexibilidad, incluso pueden prescribir cambio e innovación, sin generar caos. En las normas siempre hay una capacidad interpretativa, de ahí la ineludible discrecionalidad con la que lidia el servidor público (Olsen, 2010). Pero este servidor público debe asumir los valores del servicio público en un entorno en el que la multiplicidad de valores le genera confusión y contradicciones.

Del mismo modo, el avance en las ciencias conductuales permite manipulaciones emocionales y control de la mente de las personas ¿Cómo asegurarnos que el *nudging* es para el bien común y no para hacernos más esclavos? ¿Cómo controlar la manipulación gubernamental? Necesitaremos más que nunca una separación de política y Administración, un control mutuo riguroso para evitar diversas manipulaciones. Y ello nuevamente nos lleva a la imparcialidad y legalidad de la Administración, a su rol como garante del Estado de derecho. En un mundo donde las personas cambian de empleos y profesiones continuamente, donde los valores son fluidos ¿cómo asegurarnos de que existen servidores públicos comprometidos con la objetividad en el servicio a los intereses generales? ¿Cómo garantizar un servicio de por vida al Estado en una realidad tan cambiante?

La transparencia es un valor instrumental esencial para la participación y la rendición de cuentas, también para la integridad; pero la mayor transparencia nos permite comprobar múltiples errores y despilfarros, lo cual genera mayor desconfianza, lo que hace que la gente no se crea la rendición de cuentas pública. ¿Cómo conseguir que la transparencia se conecte virtuosamente con la rendición de cuentas y genere mayor confianza en un entorno de cada vez mayor desconfianza hacia los

representantes públicos? ¿Cómo conseguir que la mayor participación conecte con equidad y no con la captura por los mejor organizados y con mayores medios de la toma de decisiones? ¿Cómo hacer llegar a la ciudadanía la preocupación por problemas transversales, no por los suyos propios y exclusivos?

Siendo cierto que la gobernanza nos lleva ineludiblemente a la gestión en red, a la subcontratación de ciertos servicios y a la co-gestión de otros...¿Cómo conseguir tener empleados públicos con la capacidad para redactar contratos o convenios técnicamente rigurosos y eficientes para el Estado en un mundo en constante progreso tecnológico y de investigación? ¿Cómo conseguir que nuestros científicos del sector público se integren a la labor de definición de necesidades colectivas y al diseño de productos útiles para todos? Como se puede ver, las preguntas se multiplican. Y las reformas administrativas tratarán, esencialmente, de dar las respuestas adecuadas a estas y otras preguntas que la complejidad del mundo actual nos genera. ¿Hay alguien en nuestros gobiernos pensando en esto?

BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, J. O., PUTNAM, R. D., y ROCKMAN, B., «Bureaucrats and Politicians», in *Western Democracies*, Cambridge: Harvard Univ. Press, 1981.
- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown, New York, Profile Books, London, 2013.
- AGRANOFF, R., *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*. Georgetown U. Press, 2012.
- ALCALÁ, F. y JIMÉNEZ F., *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*. Madrid: Fundación BBVA, 2017.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2009), *Report of the Government 2.0 Taskforce, Engage: Getting on with Government 2.0*, Canberra 2009, disponible en: <http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/index.html> [fecha de consulta: primero de julio de 2018].
- BANCO MUNDIAL, *Mind, Society, and Behavior*; Washington D. C: Banco Mundial, 2015.
- BARBER, B., «Which Technology and Which Democracy?», ponencia en *Democracy and Digital Media Conference* del mit en mayo 8-9, disponible en: <http://web.mit.edu/m-i-t/articles/barber.html> [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013]. 1998.
- BARR, A., y SERRA, D., «Corruption and Culture: An Experimental Analysis.» *Journal of Public Economics* 94, (11): 862-69, 2010.
- BATESON, M, NETTLE, D. y GILBERT R., «Cues of Being Watched Enhance Cooperation in a Real-World Setting.» *Biology Letters* 2: 412-14. 2006.
- BAUHR, M. y GRIMES, M., (2102) What is government transparency? New measures and relevance for quality of government. The Quality of Government Institut. University of Gothenburg. Working paper: 2012:16.
- BELLVER, A. y KAUFMANN, D., *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Banco Mundial Policy Research Working Paper. 2005.
- BLYTH, M., *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford: Oxford University Press. 2013.
- BURNHAM, J., *The Managerial Revolution*, Nueva York: John Day, 1941.
- CASTELLS, M., *Fin del Milenio*. Madrid: Alianza, 1998.
- *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2010,

- CLAD, Consejo Científico, *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD, Caracas, 2000.
- CHUI, M., HARRYSON, M., MANYIKA, J., ROBERTS, R., CHUNG, R., VAN HETEREN, A. y NEL, P., *Notes from the AI frontier: applying AI for social good*. Discussion paper, December 2018. Bruselas: McKinsey Global Institute, 2018.
- CUNILL, N., «Responsabilización por el Control Social». En CLAD, Consejo Científico, *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD, Caracas, 2000.
- «Administración pública y democracia. Una conexión elusiva y de nunca acabar». En VV. AA. *20 años de Congresos del CLAD*. CLAD, Caracas: 51-66, 2014.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGREID, P., *The Whole-of-Government Approach to Modernization*. En H. Hill (ed.), *Modernizing Government in Europe*. Baden-Baden: Nomos, 2007.
- COURSEY, D. y NORRIS, D. F., «Models of e-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment», *Public Administration Review*, 68, mayo-junio, pp. 524-536. 2008,
- COROJÁN, A. y CAMPOS, E., «Gobierno abierto: Alcance e implicaciones», documentos de trabajo 3/2011, Fundación Ideas, Madrid, 2011,
- DAHLSTROM, C. y LAPUENTE, V., *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Bilbao: Deusto, 2018.
- DEL ÁGUILA, R., «La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad», en *Revista Iberoamericana de Educación* núm. 12, sept-dic., pp. 25-48. 1996.
- DENHARDT, R. B., *Theories of public organization*, California: Wadsworth, 1993.
- DENHARDT, J. V. y DENHARDT, R. B., *The New Public Service. Serving not Steering*. Routledge, Oxford, 2015.
- DEPARTMENT OF HEALTH, *NHS 2010-2015: From Good to Great, Preventative, People-centred, Productive*, London, Crown, 2009.
- DONAHUE, J. D. y ZECKHAUSER, R. J., *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*. Princeton University Press, Princeton, N. J. 2011.
- DRYZEK, J. S., «Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy», *Political Theory*, 29, pp. 651-669. 2001,
- EUROPEAN COMMISSION, «A European Information Society for Growth and Employment», com (2005) 229 final. Bruselas. 2005.
- «Una agenda digital para Europa, Bruselas», 26.8.2010 COM(2010) 245 final/2, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF> [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013]. 2010,
- FOX, Ch. y MILLER, H. T., *Postmodern Public Administration. Toward Discourse*, Londres: Sage Publications, CA: Thousand Oaks, 1995.
- FREDERICKSON, H. G., *The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey Bass, 1997.
- GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Alianza, 1994.
- *Política, Sociología y teoría social* Barcelona: Paidós, 1997.
- GOODEN, S. T., *Race and Social Equity*. Taylor & Francis Group, Nueva York, 2014.
- GOODNOW, F., *Politics and Administration: A Study in Government*, Nueva York: Russell and Russell, 1900.
- HABERMAS, J., *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, mit Press. 1996.
- HASTAN, D. O., Toward a theory of behavioral public administration. *International Review of Administrative Sciences* 0(0) 1-17, 2018.

- HEALD, D., «Varieties of Transparency», *Proceedings of the British Academy*, 135, 25-43. 2006.
- HENDERSON, J., HULME, D., JALILIAN, H. y PHILIPS, R., Bureaucratic effects: «Weberian» state structures and poverty reduction. Available at <http://www.gapresearch.org/governance/bureaucraticeffectspaper.pdf> (último acceso agosto 15, 2007). 2003.
- HOOD, C. y HEALD, D., *Transparency: the Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press. (Eds.) 2006.
- HOOD, C. C., y JACKSON, M., *La Argumentación Administrativa*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica, 1997.
- HOOD, C., y DIXON R., *A Government That Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- HUBERTS, L. y HOEKSTRA, A., *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*, BIOS, TheHague, 2016.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M., *Governance matters III: Governance indicators for 1996–2002*. Washington, DC: World Bank, 2004.
- KICKERT, W., «Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explanations of Public Network Management» en Kooiman (ed), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres: Sage, 1993.
- KOOIMAN, J., comp., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres: Sage, 1993.
- LESSIG, L., *Republic, Lost. How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop It*. Hachette Book Group. New York, 2011.
- LÓPEZ GARRIDO, D., *La edad de hielo*. RBA, Barcelona, 2014.
- LUHMANN, N., *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza, 1993.
- LYNN, L. E. (Jr), *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatam, N. Y.: Chatam House, 1996.
- MANYIKA, J., CHUI, M., BUGHIN, J., DOBBS, R., BISSON, P. y MARRS, A., *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*. Bruselas: McKinsey Global Institute, 2013.
- MARINI, F., (comp.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Pennsylvania: Chandler, 1971.
- MCCURDY, H. E., *Public Administration*, Nueva York: Marcel Dekker, 1986,
- NISKANEN, W. A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- NORTH, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990.
- OCDE, *Government at a Glance 2015*. OECD, París, 2015.
- *OECD Public Governance Reviews: Spain, 2016*. OECD, París, 2016.
- OLSEN, J. P., *Governing Through Institution Building*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- ORREN, K. y SKOWRONECK, S., «Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico» en J. Farr, J. S. Dryzek y S. T. Leonard (eds), *La ciencia política en la historia*, Tres Cantos: Itsmo, 199.
- OSTROM, V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, edición revisada, Alabama: University of Alabama Press, 1974.
- OSTROM, E. comp. *Strategies of Political Inquiry*, Londres: Sage, 1982.

- OVERMANS, J. F. A. y NOORDEGRAAF, M., «Managing Austerity: Rhetorical and Real Responses to Fiscal Stress in Local Government», *Public Money and Management*, vol. 34(2), pp. 99-106. 2014.
- PARRADO, S., *El análisis de la gestión pública*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- PETERS, G., «Democracia y Administración pública: una conexión emergente». *Administración & Ciudadanía* 1, vol 1: 29-46, 2006.
- «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar» en *Reforma y Democracia* núm. 39, octubre: 33-50. 2007.
- PETTIT, Ph., *Republicanism*, Barcelona, Paidós, 1999.
- PIGEON, M., McDONALD, D. A., HOEDEMAN, O. y KISHIMOTO, S. (eds.), *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands (English, Spanish, Italian)*. Amsterdam: Transnational Institute, <http://www.tni.org/briefing/remunicipalisation?context=599>, 2012.
- PIKETTY, T., *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2014.
- POLLITT, Ch. y BOUCKAERT, G., *Public management reform. A comparative Analysis New Public Management Governance and the New Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- POLLITT C., «Future Trends In European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective, COCOPS project (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future)», *Report Work Package*, 8 April 2014.
- PONCE, J., «Derecho administrativo, ciencias conductuales y nudging en la gestión pública», *Revista Vasca de Gestión de las Personas y Organizaciones Pública* 15: 8-27, 2018.
- PONCE, J., «Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico», *Revista General de Derecho Administrativo* 50, enero 2019.
- PRZEWORSKI, A., STOKES, S. C. y MANIN, B. (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. New York, Cambridge University Press, 1999.
- RAINEY, H., *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey Bass, 1997.
- RAMIÓ, C., *Inteligencia artificial y Administración Pública*. Madrid: La Catarata, 2019.
- RAUCH, J. E. y EVANS, P. B., «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth», *American Sociological Review*, 64 (5), pp. 748-765. 1999.
- RODHES, R. A., *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Open University Press UNDP / PNUD, 1997.
- RODRÍGUEZ, L. y PÉREZ DEL PRADO, D., «El impacto de la economía 4.0 sobre las condiciones de trabajo y empleo. Estudio de caso en dos empresas de base tecnológica», *Cuadernos de Relaciones Laborales* 36(2) 2018: 355-372. 2017.
- ROHR, J. A., *To Run a Constitution*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1986.
- ROMERO, J., BRANDIS, D., DELGADO VIÑAS, C., GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L., GÓMEZ ROMERO, M. L., OLCINA, J., RULLÁN, O., VERA-REBOLLO, J. F., y VICENTE RUFÍ, J., «Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 77, 1-51. doi: <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2533>. 2018.
- ROSANVALLON, P., *La legitimidad democrática*. Paidós, Barcelona, 2010.
- ROTHSTEIN, B., *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago, 2011.

- ROTHSTEIN, B. y TEORELL, J., «What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, núm. 2: 165-190. 2008.
- ROTHSTEIN, B. y HOMBERG, S., «Correlates of Corruption», *Working Paper Series* 2014:17. QOG The Quality of Government Institute, Department of Political Science. University of Gothenburg, 2014.
- SALAMON, L. M. (ed.), *The Tools of Government*. Oxford university Press: Oxford, 2002.
- SCHAUER, F., «Transparency in Three Dimensions», *University of Illinois Law Review*, vol. 2011, pp. 1339-1357. 2011.
- SCOTT, W. R., «Symbols and Organizations: From Barnard to the Institutionalists» en Williamson, O. E (comp.) *Organization Theory*, Oxfors: Oxford University Press, 1995.
- SIMON, H. A., *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Nueva York: Macmillan, Nueva York: Free Press, 3.ª edición de 1976. Existe traducción al castellano *El comportamiento administrativo*, Madrid: Aguilar, 1972.1976.
- SPINA, A., «Nudge, Open Government and the Privacy Risks of Digital Public Administrations», ponencia presentada en la conferencia *Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany*. Speyer, pp. 19-20, julio. 2012.
- STILLMAN, R. J., «Public Administration», *Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1992.
- SUNSTEIN, C., *Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism*. New Haven, CT: Yale University Press, 2014.
- SVARA, J., «The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration», *Public Administration Review* 58, 1:51-58, 1998.
- TAPSCOTT, D. y WILLIAMS, A. D., *Macrowikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, Barcelona, Paidós Empresa, 2011.
- TERRY, L. D., *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*, Thousand Oaks, C. A.: Sage, 1995.
- THALER, R. y SUNSTEIN, C. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press, 2008.
- THOMPSON, S. y HOGGETT, P. «Universalism, selectivism and particularism. Towards a post-modern social policy». *Critical Social Policy*, February 1996 vol. 16 núm. 46: 21-42, 1996.
- VAN TANKEREN, M., y VAN MONTFORT, A., «Schieten we er ook wat mee op? De effectiviteit van het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie. (Does it get us anywhere? The effectiveness of the integrity policy of the Dutch police force)», *Cahiers Politicestudies*, vol. 3, núm. 24, pp. 131-150. 2012.
- VILLORIA, M. (dir) y REVUELTA, A. (coordinadora), *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*. Transparencia Internacional España, 2015.
- VILLORIA, M. y CRUZ-RUBIO, C., «Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual», en *Buen Gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Dirección: Manuel Villoria. Madrid: Tecnos, 2017.
- WALDO, D., *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Nueva York: Ronald Press, 1948.
- «A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also» en Lynn y Wildavsky (eds), *Public Administration: The State of the Discipline*, op. cit., 1990.
- WAMSLEY, G., *Refounding Public Administration*, Newbury Park: Sage, 1990.
- WEBER, M., *Economía y Sociedad* vol. 2, México: FCE, 1979.

— *El político y el científico*, Madrid: Alianza, 1981.

WENCES, I., «Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social» en Villoria, M y Wences, I. *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2010.

WILDAVSKY, A., «Introducción» a Lynn, L. E. y Wildavsky, A., *The State of the Discipline*, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc, 1990.

