

## DOS MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS EN CLAVE INSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICA

**José Molina Molina** (†)

*Expresidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia*

**J. Víctor Meseguer Sánchez**

*Director de la Cátedra Internacional de Responsabilidad Social (UCAM).*

**José Manuel Mayor Balsas**

*Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Murcia*

### RESUMEN

El control de las instituciones y el fortalecimiento de las instituciones de control es un aspecto esencial para desarrollar una democracia de confianza. En la actualidad, sin embargo, vivimos una política de desconfianza y de un bajo nivel del control de los conflictos de intereses. Entre los muchos males que nos alejan de otros países democráticos se encuentra las debilidades de nuestro sistema de representación y el escaso o nulo sistema de controles en este terreno. Democracia y confianza son, de este modo, las bases para seguir pensando en unas sociedades democráticas que crezcan en integridad y en derechos.

### 1. INTRODUCCIÓN

Lo público es lo único que tiene la ciudadanía que tiene poco. La sensación de escasez despierta en la ciudadanía un doble deseo: por un lado, poder participar en la gestión de los escasos recursos para alcanzar una eficiencia ausente y, por otro lado, que lo público se gestione con más rendición de cuentas. Estas sencillas ideas se contraponen con la sensación de los que llegando a la alta dirección de la Función Pública –esto es, ministros, directores generales y personal de confianza política de los dirigentes o expolíticos reconvertidos en asesores, entre otros– se apoderan de todos los resortes, medios y hasta de la información, no dejando que la ciudadanía toque nada porque lo puede contaminar. Esta reflexión de entrada, como el que relata una historia negra, es lo que se está viviendo en los Consejos de Transparencia respecto a dos conceptos: la *ética* y la *gobernanza*.

No se ha llegado a desarrollar la idea fuerza que Rosanvallon (2015) con tanta claridad denominó “*democracia de confianza*”, dado que es una premisa esencial que al que se elige para que nos gobierne tiene que desarrollar una integridad de sus comportamientos y una ética en sus actuaciones, premisas que se dan por supuestas en todo gestor público, pero que por convertirse en valores invisibles, en los mecanismos de la representación cuando depositamos con nuestro voto la confianza, debe arbitrarse unos cauces de control ciudadano para corregir con rapidez las desviaciones de poder. Sin embargo, el que estos valores sean invisibles no quiere decir que no se puedan controlar materialmente en lo que se denomina la *accountability*.

Hoy padecemos de excesos verbales desde las tribunas de los políticos, que se amplían con los medios que los difunden, al hablar sin sentido de ética, integridad y transparencia cuando nos

encontramos inmersos en una administración opaca, sin una gobernanza que garantice un comportamiento mínimamente ético en la gestión de lo público. Se patrimonializó lo público, y aún no se ha salido de ese bucle en donde desde hace siglos nos conduce un sistema controlado por los poderes invisibles de los grupos de presión económicos.

Dicha reflexión no es una visión negativa, puesto que se debe de reconocer el gran esfuerzo que se está realizando desde diversos sectores para desarrollar e impulsar esa ética de lo público, donde destaca el realizado por los Institutos que promueven la formación y promoción de los Funcionarios Públicos en los ámbitos nacionales o autonómicos -como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) o el Instituto Vasco de la Administración Pública (IVAP), entre otros-, con el objetivo de alcanzar con instrumentos adecuados una gobernanza ética en las instituciones. Se precisa un orden político de gobernanzas de confianza éticas y eficientes, puesto que hoy en día se está centrando todo en cómo es el gobernante, sus formas de comportamiento y sus conductas, y depende de éstas que nuestra democracia se fortalezca o se vaya muriendo poco a poco como nos describen Levitsky y Ziblatt (2018).

Sin embargo, no es suficiente con vivir un momento en donde todos mencionan estos objetivos, porque lo esencial es vivirlos, y para ello tienen que estar presentes en las organizaciones, puesto que lo que hoy vivimos es una precariedad en la implantación de esos valores y cultura en la vida de las instituciones públicas. La ética consiste en vivir unas convicciones internas propias de las personas, y todavía no ha superado ese escalón de lo personal para convertirse en algo institucional, dado que no son separables los actuarios de los altos cargos de la Función Pública y sus propias conductas. Tenemos una ciudadanía expectante que mira con mayor o menor confianza cómo se ejerce el poder de gobernanza de sus instituciones y la forma de gestionar eficientemente su esfuerzo contributivo; sin embargo, dicha gestión se encuentra, en diversas ocasiones, condicionada por la regla de la mediocridad, la negligencia y la lamentable y penosa corrupción que de todos los colores funciona por las redes clientelares de las administraciones públicas.

El presente trabajo se ha estructurado del siguiente modo. En primer lugar se destaca el papel de la ética y la gobernanza en la gestión de lo público donde, entre otros, se incide sobre la importancia de las conductas de ejemplaridad pública de la clase política y las instituciones de control. En segundo lugar, se aborda el conflicto de intereses y la ausencia del control por parte de la Oficina de Conflicto de Intereses, la cual carece de independencia, coherencia, medios, y un código de ética y de integridad. Posteriormente, se abarca el otorgamiento, la justificación y los reintegros de los contratos y subvenciones públicas. En cuarto lugar se focaliza la atención tanto en la necesaria despolitización como en la calidad de las instituciones como requisitos para alcanzar una nueva administración pública de futuro. Por último, se exponen las conclusiones que, a modo de resumen, realizan un balance de los aspectos más relevantes mencionados con anterioridad.

## **2. LA ÉTICA Y LA GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO**

Nos encontramos ante un cuadro de claros deberes, principios y valores que la ciudadanía exige a sus administradores de lo público para un evidente buen funcionamiento de las instituciones del Estado, Autonómicas y Locales. Villoria e Izquierdo (2015) señalan que un político con vocación tiene que ser capaz de no quebrarse cuando vea claramente que no puede alcanzar el ideal, debiendo de aceptar realistamente el mal menor y, por tanto, debe de saber actuar con responsabilidad cuando las circunstancias claramente indican que las convicciones llevarán a la comunidad al desastre. Este es uno, por tanto, de los requisitos que el político tiene que asumir, y es aquí donde se observa un problema de debilidades en las instituciones de control. Los poderes las quieren como meros “bonsáis” de nuestro ordenamiento jurídico, elementos que figuran en un escenario de atributos pero que se han cuidado de no dotar de medios humanos y materiales, ni de capacidad sancionadora efectiva. De este modo, nos encontramos en una situación de mera cobertura de imagen al exterior, puesto que hablar de ética, buen gobierno e integridad queda muy correcto en el discurso oficial.

Sin embargo, la tensión entre el bien común y el interés privado, con todas sus zonas de riesgo, son cada día más evidentes y crean una tensión no resuelta. “*Los seres humanos no son ángeles*”, nos decía James Madison (2015), y en no pocas ocasiones, afirmaba, se asemejan más a la noción que tenemos de “*bribones*” tal y como los define Hume.

Se puede comprobar, desde una visión nada miope, el conflicto entre lo que se conoce como “sistema”, es decir, una permanente lucha entre lo público y lo privado, existiendo constantemente el peligro de que unos quieran comerse lo que otros defienden como propiedad del común. Es en ese momento donde surge la necesidad de prevenir y regular con instituciones de control que ejerzan con independencia el poder y defiendan la integridad de las mismas, con procedimientos de gestión y rendición de cuentas.

Es realmente importante organizar de forma correcta las medidas encaminadas a impulsar las conductas de ejemplaridad pública para que sean un camino de prevención que constituya una cadena de comportamientos éticos, una nueva cultura que desplace la visión negativa que deja la sombra de la corrupción. Por este motivo no puede haber una visión amplia de la ética en las instituciones sin que exista una Ética aplicada a las instituciones, es decir, aquella que marca el conjunto de los comportamientos de todos los que son miembros de ese colectivo al que pertenecen. Es una herramienta de fortalecimiento moral que, como afirma Lakoff (2016), se encarna en una ética que cuida la forma de gobierno, se cuida más una ética aparente de formas que aplicar una ética que arraigue en todos los principios de actuaciones de la función pública, por no podemos olvidar que lo esencial es la defensa de los derechos humanos.

Queremos pisar el mundo de lo concreto sin olvidar lo que diferencian los valores de las normas de conducta, que a pesar de las dificultades que entraña es necesario que se desarrollen como instrumentos que den vida a los permanentes cambios de una sociedad que cada vez se hace más compleja y líquida. Es por ello que en el *Integrity Framework* –un marco organizacional de integridad institucional de las organizaciones según lo define la OCDE– se deben definir con toda claridad los riesgos de las malas praxis y la definición de los criterios de corrupción en los diferentes niveles –negra, gris y blanca– que señalan Gardiner, Hiedenheimer y Johnston (2002). Cuanto mayor sea la claridad, más se fortalecerá el clima ético de las estructuras de la organización para evitar que las conductas más o menos inmorales se filtren sin percibirse.

La represión, por muy eficaz que sea, ha llegado tarde. La prevención, sin embargo, es fundamental, dado que crea un clima educativo de mejora continuada, que es lo que fortalece el sistema y le da continuidad en el futuro. Estas consideraciones no impiden que se concreten en normas jurídicas, aunque las que se han desarrollado –incluidas las penales, que son las más conocidas–, se han impulsado y aplicado de forma dispar, con un relativo acierto unas veces, y otras, agravado por sus vaivenes interpretativos y las reiteradas impunidades que se han producido en los incumplimientos en los plazos, agravado también por su falta de independencia en la aplicación de las mismas, lo que ha llegado a definir que existen dos tipos de justicia: una para los “roba gallinas” y otra para los “lobby y tramas políticas”.

Es por ello que la OCDE recomienda unos códigos de integridad institucional en donde se recojan elementos que, como señala Jiménez-Asensio (2019a), articulen una Infraestructura Ética que contengan: i) normas de conducta realistas, con incentivos positivos y negativos según se aparten del cumplimiento, ii) huir de la letra muerta para que sean mecanismos de difusión de una nueva cultura, con programas de desarrollo éticos de abajo a arriba y con un marcado proyecto hacia el desarrollo sostenible, iii) efectividad de los códigos éticos de conducta, en donde se garantice la confidencialidad de los denunciantes con una protección especial, iv) un comité de ética para el desarrollo de esa cultura, y v) un sistema de seguimiento y evaluación que sea un conjunto de elementos vivos que hagan de todo un instrumento eficaz.

Vivimos en unos momentos en donde la ética está en el punto de mira de la clase política, porque unos y otros se arrojan los contenedores de corrupción que han acumulado en su trayectoria, y ya no es válido decir “yo no he sido”. Lo importante es que esos que si fueron dejaron un sendero que no se ha cortado. Y afirmamos con pesar que no se ha cortado, porque en el Estatuto Básico del Empleado Público existe un código ético en donde se detallan principios y conductas (artículos de 52 al 55) pero que no han tenido ni desarrollo ni la más mínima aplicación. Asimismo, no se puede argumentar que la Función Pública ya tiene su propio régimen sancionador, cuando ese sistema está evidenciado empíricamente que no funciona, las estadísticas así lo demuestran con la casi inexistente aplicación de sanciones que no pasan según los años de una decena o dos de expedientes y existen Comunidades Autónomas en donde en 40 años de democracia solo han abierto un expediente, como es, por ejemplo, el caso de la Región de Murcia (Hernández, 2013).

Las instituciones de control, como los Consejos de Transparencia y Buen Gobierno, son esenciales para que el sistema funcione y son uno de los puntos de fortaleza cuando se analiza un sistema democrático, porque los que han ganado unas elecciones caen en la tentación de ejercer esa democracia de apropiación del ganador y se olvidan de que no han ganado, sino que han sido elegidos para ser gestores de lo que es de todos: *Lo público, el presupuesto y el gobierno de las instituciones*.

Es por ello que la sociedad tiene que tener respuestas para ejercer su poder de control democrático, y cuando ocurren en democracia situaciones como hemos vivido en España en el periodo 2018-2019, en donde se han tenido que convocar sucesivas convocatorias electorales, fueron muchos los que levantaron su voz contra otra llamada a las urnas. Sin embargo, deseamos resaltar que en democracia se ha de votar cuantas veces sea preciso hasta que el gobierno sea una respuesta de la sociedad. En la mejora del sistema político de representación es donde se debe de concentrar un intenso trabajo en el sentido de: i) simplificar el sistema electoral y su forma de ejercitarlo, puesto que el voto electrónico ya está funcionando en muchos países<sup>1</sup>, ii) eliminar las vetustas publicidades, y iii) hacer que los candidatos bajen y discutan con la ciudadanía en vez de producir publicidad estática (es muy sencillo, simplemente hay que no financiarla). Es la política de barrio a barrio, calle a calle y distrito a distrito, en donde el candidato da la cara y no su líder.

### **3. CONFLICTO DE INTERESES**

Para la OECD (2005), un conflicto de intereses representa un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado, cuando el empleado tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales. Según ésta, compete a las autoridades y a las organizaciones públicas, y es una de sus tareas primordiales, reconocer los riesgos que estos conflictos acarrearán para la buena gobernanza y poner en marcha medidas enérgicas para asegurar que aquellos conflictos que sobrevengan serán rápidamente detectados y solucionados de forma correcta. La cuestión de un marco global que rijan los principios del conflicto de intereses se enmarca en los grandes desafíos que deben asumir los partidos políticos como nueva estrategia para superar los virus que corroen la alta dirección de la Función Pública en general, llamando poderosamente la atención el silencio sepulcral que se mantiene en torno a dicha temática.

El Tribunal de Cuentas (2016) así lo ha puesto de manifiesto en su “Informe sobre indemnizaciones por cese de altos cargos y régimen retributivo de altos directivos de determinadas entidades del sector público estatal, 2012-2014”, donde entre otras cosas señala la ausencia del control por parte de la Oficina de Conflicto de Intereses (OCI en adelante). Ésta nace con una debilidad organizativa (es una Dirección General), que se suma a la funcional (competencias muy limitadas) que comprometen muy seriamente el que pueda desplegar la función de control de las incompatibilidades

---

<sup>1</sup> Somos conscientes de los problemas que han surgido en algunos países en donde ha sido denunciado por ausencia de controles, pero si controlamos las injerencias con auténticos interventores de “las cajas negras” desagregando el voto al emitirlo, se garantiza el procedimiento, en caso contrario es una chapuza más de las muchas que se viven en sistemas con falta de democracia y control.

que las puertas giratorias suscitan; siendo ilustrativo que el régimen de infracciones y sanciones sufren de deficiencias técnicas que complican que pueda ser un medio efectivo de combate frente a la impunidad (Betancor, 2016). En definitiva, una debilidad que enreda la persecución de las consecuencias negativas de las puertas giratorias.

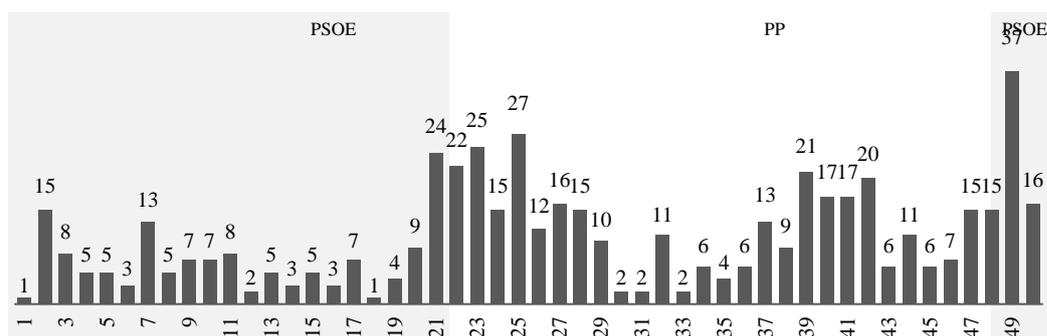
Por otro lado, los retos de la Función Pública en la actualidad son cuantiosos al encontrarnos en un mundo en donde la administración electrónica, las redes sociales y la globalización del dato nos va situando en un medio desconocido mientras que la Función Pública se evapora al igual que desapareció la banca tradicional y tantas otras actividades que la sociedad virtual está transformando. En esta situación tenemos que preguntarnos ¿qué altos cargos de la Función Pública precisamos? y ¿cómo regulamos su entrada y salida por motivos como por ejemplo excedencias al sector privado o la huida permanente a la política y su retorno o paso a Consejos de Administración?

Vivimos en una Administración Pública con complejas reglas en su funcionamiento, sin olvidar el acervo que compone la mentalidad del funcionario público, un panorama no resuelto por obviarlo permanentemente en aspectos tan claves como son su formación y la nunca puesta en funcionamiento de la carrera profesional. Además, nos encontramos a las puertas de una masiva jubilación que no está siendo afrontada con la visión que sería preciso para una sociedad del futuro. Sin pérdida de tiempo alguna se deben de rediseñar las instituciones públicas tales como las administraciones locales, las Comunidades Autónomas y, sobre todo, la muy abandonada Administración General del Estado. Esta última, desde los retoques realizados en el periodo de la transición política de los años 80, sigue manteniendo unas profundas raíces en el extinto régimen franquista, puesto que desde los últimos 40 años no se ha conseguido un cambio profesional donde prime el mérito y la capacidad por encima del clientelismo político, que lo ha contaminado todo y ha seguido mezclando la carrera funcionarial con la política.

La OCI, que debería controlar y regular según la Ley 3/2015, de 30 de marzo, el ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, no ejerce una función plena de este control como sí se realiza, por ejemplo, en el mundo anglosajón, donde se denomina *cooling off period* al periodo de tiempo que se precisa para desconectar el pasado influyente del cargo público antes de incorporarse en la vida económica. Dos años en cuarentena para no contaminar el sistema. Un sistema que, en la práctica, queda reducido a una declaración de inicio de actividad y a una solicitud que se realiza a la OCI para recibir una autorización. El procedimiento habitual es solicitar al organismo donde desempeñó el alto cargo si existe incompatibilidad para la nueva función y, con ese dictamen –generalmente positivo–, se autoriza el nuevo proyecto.

Desde el cuarto trimestre de 2006 hasta el primer trimestre de 2019 se han denegado 11 autorizaciones, lo que representan el 2,09% de 525 autorizaciones, y un total de 295 altos cargos han recibido la conformidad de la OCI para incorporarse al sector privado (Gráfico 1). Además, tal y como se observa, las solicitudes se incrementan tanto después del Gobierno del José Luís Rodríguez Zapatero como del Gobierno de Mariano Rajoy. Especial atención merecen los casos de la exvicepresidenta del Gobierno de España, Soraya Sáenz de Santamaría –que, tras solicitar a principios de febrero de 2019 a la OCI autorización para incorporarse al sector privado, en marzo de 2019 recibía el informe favorable– o el exministro de Justicia, Rafael Catalá, autorizado para compatibilizar cuatro puestos en diferentes empresas.

**Gráfico 1. Autorizaciones de la Oficina de Conflicto de Intereses**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019) y de Sánchez (2019).

A la OCI le falta independencia, coherencia, un código de ética y de integridad y muchos medios, y voluntad política de exigir como mínimo lo que la propia ley dictamina. Los dos años de *enfriamiento* son una medida, corta pero esencial, para luchar por una efectiva *descontaminación* en el complicado mundo de los conflictos de intereses. Cada vez son más utilizados en los países de la OCDE los populares códigos de ética, redactados en lenguaje sencillo, que no se limitan a enunciar grandes principios, sino que contienen instrucciones claras para resolver situaciones tipo de conflictos de intereses, especialmente en “áreas sensibles”, como las que surgen en el interfaz entre lo público y lo privado (OECD, 2005).

Es por ello que Castellano (2017), desde la Fundación Hay Derecho, recomienda realizar con urgencia un enfoque integral en el sector público con un código de ética y de conducta, puesto que el nivel de exigencia de la ciudadanía a un cargo público debe ser muy elevado, por lo que más allá de las obligaciones fijadas por ley, cabe exigir unos estándares más elevados de valores y ética en el desarrollo del cargo.

En su trabajo recoge diez medidas de mejora de la regulación actual de conflictos de intereses en la Administración General del Estado (AGE en adelante): i) adoptar un enfoque integral: hacia un marco de integridad del sector público, ii) convertir la OCI en una Oficina de Integridad Pública adscrita al Congreso de los Diputados, iii) extender la regulación de conflictos de intereses más allá de los altos cargos, iv) extender la obligación de declaración de actividades de los cargos públicos –de 2 a 5 años e incluyendo al cónyuge–, v) limitar las compensaciones por abandono del cargo, solo en caso de cese –no dimisión–, si no ostenta condición de funcionario y si la autoridad competente le ha denegado el inicio de una actividad, vi) adaptar el periodo de enfriamiento en función del cargo, dado que las funciones y responsabilidades de los más de 600 altos cargos que hay actualmente en el AGE son muy dispares, vii) establecer mecanismos efectivos de seguimiento y control, puesto que publicar una ley en el BOE no garantiza su cumplimiento, viii) establecimiento de un régimen sancionador adecuado, dado que la Oficina de Integridad debe de ser la competente para tramitar los expedientes sancionadores y para imponer las sanciones, ix) incrementar la transparencia, y x) implantar un código ético y de conducta para los cargos de la AGE e impulsar políticas de buen gobierno corporativo en empresas.

Existe una tradición, académica y profesional, que considera que una democracia aislada de las influencias externas por medio de fuertes reglas no soluciona el problema (Meininger, 2000). Es la idea del contrapeso al poder político que históricamente se ha repetido como defensa del sistema (Kickert, 2011). Estas ideas se entremezclan con las de diversos dirigentes autoritarios de determinados países

que señalan una composición de viejas estructuras unidas a una protección de unos derechos de propiedad muy básicos.

Es la eterna defensa del patriarcalismo y la propiedad, muy unidos a la concepción burguesa de la sociedad. Se promueven una gran cantidad leyes para un ordenamiento formalista, muchas veces pensado en los inversores extranjeros y muy pocas veces en las realidades sociales del país. Según Prats i Catalá (1984), en España, durante la etapa franquista, el dictador delegó en los grandes cuerpos de la administración el desarrollo de las leyes que nos gobernaron durante dicho periodo, convirtiéndose éstos en los garantes de un sistema que en sus actividades cotidianas lo que tienen es una visión garantista en su funcionamiento, siendo el final de dicha etapa tan complicado que después de cuarenta años de democracia aún persisten muchas de aquellas leyes.

Una política eficaz de gestión de conflicto de intereses es, ante todo, un ente de razón propio de una sociedad madura, democráticamente avanzada (OECD, 2005). Sin embargo, de nada sirven los cambios si desde las instituciones de referencia no se da ejemplo. Por este motivo es preciso impulsar una reforma de la gobernanza de los Parlamentos con un doble objetivo: i) eliminar desde el núcleo que imparte las directrices legislativas la opacidad del sistema; y ii) poder dar una respuesta a los deseos de innovación de una democracia debilitada por el hecho de no abordar sin miedos una reforma para corregir los errores de la clase política con un ADN muy opaco. Un funcionamiento ético de la institución exige una plena dedicación de sus miembros, plena dedicación e incompatibilidades, sin excepciones, unas estrictas normas de registros públicos para controlar a los lobbies, así como la publicación en los portales de transparencia de las instituciones de las agendas públicas de los diputados y diputadas.

Igualmente exige sus declaraciones de bienes y sus ingresos económicos, tanto de éstos como de los componentes de la unidad familiar, aunque tengan separación de bienes, actividades de cada uno de los miembros, y puntualmente información de los gastos por desplazamiento a cargo de la institución o cualquier gasto que se haya cubierto desde el presupuesto público en el ejercicio de sus funciones. Es decir, una visión de un modelo parlamentario transparente que garantice la actividad de la institución y de todos los que la tienen que desarrollar en su estructura para ser un ejemplo al resto de las instituciones, porque poco se podrá exigir si no se es capaz de responder desde la cabecera de la institución de un Estado como es su Parlamento. Estamos exigiendo innovación a todas las instituciones y situar a los responsables públicos en los retos del siglo XXI, pues debe de iniciarse un proceso que democratice el sistema representativo para llegar a todos los rincones del sistema público. Este ha de ser el camino para el desarrollo de una democracia participativa en donde se logre dominar a ese Leviatán que nos asfixia y, de este modo, la democracia no se muera (Levitsky y Ziblalt, 2018).

#### **4. CONTRATOS Y SUBVENCIONES: OTORGAMIENTOS, JUSTIFICACIÓN Y REINTEGROS**

La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público tiene un objetivo: *“más transparencia en los contratos de todo el sector público”*. Para alcanzar esta meta introduce cuatro nuevos impulsos: i) suprimir el procedimiento de los contratos negociados sin publicidad por razón de cuantía, ii) establecer un nuevo procedimiento de adjudicación “abierto simplificado”, breve para contratos de poca cuantía, tramitación ágil y con transparencia en el proceso para limitar los contratos directos a situaciones extraordinarias, iii) un Registro de Contratos del Sector Público, para todos los contratos superiores a cinco mil euros, y iv) publicar el perfil del contratante en las redes oficiales de la institución (Portales). Son medidas positivas donde sin embargo no se dice nada sobre los incumplimientos y su régimen sancionador en su caso. Asimismo, estas medidas positivas en la publicidad activa se ven muy mermadas por la debilidad que suponen las que se contemplan para la publicidad pasiva. Así, los accesos a la información solo se permiten a los “interesados” en el proceso, esto es, queda restringida solo a los licitadores, los ciudadanos quedan fuera de este derecho y no pueden iniciar ningún proceso ni presentarse en el procedimiento de adjudicación. Es decir, una ley que nace en plena era de la “transparencia” margina a los ciudadanos y a las ciudadanas para que puedan vigilar y auditar los

procedimientos de los miles y miles de contratos públicos que se alimentan de nuestros presupuestos con el esfuerzo de lo que todos y todas contribuimos. Pagamos nuestros impuestos, pero no podemos controlar cómo se gasta lo que es de todos.

No es de extrañar que con estas ideas de sometimiento a una situación que no es posible controlar, la alternativa se difunda por los mismos que la provocan, es decir, que el dinero está mejor en el bolsillo de los ciudadanos. Contaminan el sistema, arruinan la democracia, y luego presentan como solución privatizar lo público para alcanzar el dominio absoluto del gasto público. Es la perversión moral de un sistema ultraconservador que domina el sistema para robarnos la solidaridad que la democracia fomenta. Porque la democracia, nos advertía García de Enterría (1997), no se construye con palabras y con dogmas, sino con hechos, hechos de un pueblo bien entendido, puesto que es el protagonista del sistema, y ha de comprender y de creer. La confianza en la democracia exige más y más transparencia como motor para que funcione eficazmente al servicio de la ciudadanía, en donde se faciliten y crezcan las libertades de información, crítica en la gestión y el derecho a pedir rendición de cuentas.

Por otro lado, los principios de publicidad y transparencia en los que están enmarcadas las políticas de subvenciones contienen tanto los procedimientos para la publicación de las convocatorias como las que se conceden por cualquier otro motivo. Estas condiciones de publicidad que se establecen en general tienen una laguna interpretativa cuando llegamos a las subvenciones destinadas a los partidos políticos previstas en la ley electoral y, así mismo, la financiación de dichas instituciones. De igual modo, fallan dichos controles en las subvenciones que los grupos parlamentarios reciben del Congreso y del Senado, las de las Asambleas Regionales y las de los entes locales a sus grupos municipales.

Figuran en nuestra normativa dos condiciones: i) que antes de que se concedan las subvenciones tienen que estar aprobadas las normas básicas que las regulen y publicarse en los diarios oficiales, y ii) que se tienen que publicar en los mismos diarios oficiales quienes han sido los beneficiarios, especificando las cantidades y su finalidad. En muchas ocasiones las restricciones a la publicidad de los beneficiarios por las políticas de privacidad merman mucha transparencia a este proceso de información pública. Por ejemplo, las menores de 3.000 euros no se publicitan, y las que pudieran rozar la intimidad tampoco. Las personas jurídicas no tienen estas restricciones.

Las formas de justificación son las normas fijadas en los procedimientos y que dictan los organismos de control, intervenciones de los organismos otorgantes, pero sería muy positivo que se publicasen los incumplimientos y las sanciones que se impongan por la vía administrativa o cuando se haya dictado una resolución firme de reintegro por incumplimiento de los fines. Es muy educativo el conocer el cumplimiento de las normas de control, para evitar las políticas del “todo vale”.

## **5. DESDE LA POLITIZACIÓN A LA CALIDAD INSTITUCIONAL**

No descubrimos nada nuevo si ponemos de manifiesto los intentos de cambio que están realizando algunos países europeos como por ejemplo en Portugal o en Francia. En este último, en el Proyecto de Ley para la Transformación de la Función Pública (Ministère de L'Action et des Comptes Publics, 2019) se puede leer en la exposición de motivos de la misma que *“los franceses desean un servicio público que se reinvente, se adapte a las evoluciones de la sociedad y a las necesidades de los ciudadanos (...) Es necesario refundar el contrato social que vincula a nuestros empleados públicos con el servicio a su país y llevar a cabo una transformación ambiciosa de nuestra función pública”*.

Ramió (2017) nos anima a trabajar por una Administración Pública de futuro, siendo ésta aquella que conjugue con fuerza su compromiso institucional y su innovación en las nuevas tecnologías, asumiendo las Inteligencia Artificial como un método de apoyo de futuro. Si no es capaz de ir al frente de ese reto, solo será un actor de bulto, un figurante, señala dicho autor, de carácter residual, en los complejos sistemas de gobernanza que se desarrollaran para un interés general. El progreso de la humanidad está en la razón y en la ciencia. No olvidemos que la Administración Pública está bajo una

dependencia de la economía, el sistema político, los medios tecnológicos y el desarrollo social, y hay que analizarla bajo todos esos condicionantes. Sin embargo, lo fundamental es que sepa adaptarse a las transformaciones, y una importante son los objetivos 2030, que desde un mundo más global necesita potenciar lo local.

Sin una Función Pública realmente consagrada al servicio público será imposible asumir los desafíos propuestos por los ODS relativos al calentamiento del planeta, al aumento de la esperanza de vida, a los movimientos de la población, o a las muy diferentes formas de desigualdad. Hoy nadie sensato pone en duda estas cuestiones. Puede haber diferencias a la hora de valorar las posibles soluciones, pero no es lo mismo discrepar en matices que pretender darles la vuelta a estos problemas que nos enfrentan con una visión populista. Pensar en esos cambios es para muchos un imposible, sin embargo, debemos tener respuestas y saber que la revolución del “poco a poco” consigue sus objetivos porque traza unas metas alcanzables y que mejoran las instituciones. Así al menos lo han puesto de relieve sociedades como las nórdicas, que han tardado cien años en construir una sociedad más transparente, y con una función pública profesionalizada, o países como Nueva Zelanda o Australia que, pese a haber tardado décadas, hoy pueden mostrarse como ejemplo.

En cuanto a la *inamovilidad del funcionario* remarcar que no es posible mantener por mucho tiempo la visión de “puestos en propiedad” en la Función Pública, porque se están enfrentando a la sociedad como unos privilegiados pagados por los que sufren los efectos de una sociedad líquida. Si no se presentan transformaciones armadas con un sentido institucional de reforma ganando en calidad, no se podrá abordar el problema desde sus fundamentos. Sin embargo, es una verdad contrastada que los cambios legales son insuficientes, puesto que lo que tiene que cambiar es la sociedad. Los cambios sociales se producen con una nueva cultura, pero también con una coherencia legislativa, ambas coordinadas para que no se produzcan choques innecesarios.

Las legislaciones que regulan los empleos públicos están siendo revisadas en muchos países y los nuevos textos normativos apuntan a la eliminación del sentido burocrático del servicio, a la implantación de la administración electrónica, al sentido de la inteligencia artificial en el proceso y a otras muchas voluntades que se tienen que sumar para establecer puntos seguros. Partiendo del trabajo de Jiménez-Asensio (2019b) algunos de estos puntos a considerar serían los siguientes:

1. Iniciar un dialogo con todos los sectores, afectados y usuarios, es decir, funcionariado y ciudadanía.
2. Establecer cuáles son los mecanismos a utilizar para lograr la flexibilización, tomando como referencia los modelos ya experimentados en otros países y en otras organizaciones.
3. Asumir como objetivo la transparencia en la misión de la Función Pública participativa con la ciudadanía.
4. Una nueva visión de la organización de los servicios públicos más aplicada a la multifunción y asumiendo las innovaciones tecnológicas y organizativas, donde la organización virtual y no presencial y la conciliación deben de estar presentes en todo el proceso.
5. La integridad en la misión y los códigos de ética, así como el desarrollo de un sentido transversal de la igualdad.

Hemos llegado a un punto en donde no valen vagas referencias a propuestas o medias soluciones, porque nos abocamos a una irresponsabilidad tanto de los políticos como de una ciudadanía que critica pero que no exige que sus deseos se vean reflejados en los proyectos políticos. Por ejemplo, no son titulares de las campañas electorales cuando nos jugamos la calidad de las instituciones y seguimos inmersos en una pobreza de ideas y de debate. Habría que ponerse a trabajar en este sentido desde todos los sectores, y especialmente con los sindicatos.

Abrir los gobiernos es una meta que se han impuesto las sociedades modernas para conseguir más igualdad y bienestar (Holmberg, Rothstein y Nasiritouri, 2009). Son muchos los que han impulsado

por todo el planeta este mismo deseo, sin embargo, no siempre los deseos se han visto hechos realidad. Es por ello por lo que se aconseja despertar del sueño que nos atrapa de mantener el blindaje de la Función Pública, introduciendo evaluaciones periódicas para continuar desempeñando un puesto, pero el sistema de protección al empleado público que está perjudicando más que beneficiando. Perjudica al empleado por su bloqueo dentro de su propia estructura, y perjudica a los ciudadanos porque carecen de un estímulo de esa evaluación para un gobierno abierto de las instituciones. Este debate está congelado cuando otras administraciones públicas lo han transformado en estímulos. Es un reto para comprender por lo menos lo que está pasando.

La despolitización es el objetivo, es el reto de romper la cadena que soporta tanto el funcionariado como la propia ciudadanía. Un sistema de cadenas que bien se refleja en el sistema de la estructura compleja de nuestros derechos positivos y de las clases funcionariales dominantes, las élites que se sitúan en la gobernanza pública para apropiarse de su Función de lo Público, cuando lo público es de toda la ciudadanía, y su gestión participativa es lo que le da carácter a la democracia real.

Llegados a este punto conviene recordar el trabajo de Acemoglu y Robinson (2012), *“Por qué fracasan los países”*, donde los autores aluden directamente a la ausencia de calidad de los gobiernos. No se puede olvidar o menospreciar que la legitimidad política de un gobierno ante sus ciudadanos no reside únicamente en su capacidad gerencial de prestar servicios públicos de calidad, sino también en su capacidad institucional de operar conforme a la legalidad y ser ajena a formas de corrupción (Aguilar, 2013). Una baja calidad institucional desincentiva el emprendimiento, la innovación, la competencia y el esfuerzo, factores que se traducen en una menor productividad, un mayor desempleo y unas remuneraciones inferiores a las que serían posibles con la tecnología y el capital disponibles (Alcalá y Jiménez, 2018).

El propio nivel de desarrollo, la equidad en la distribución de la renta, la existencia de un sistema impositivo eficaz y el nivel educativo son los principales determinantes de la calidad institucional (Alonso y Garcimartín, 2011). Los gobiernos de alta calidad son aquellos que actúan de manera imparcial, no son corruptos y usan los recursos de manera eficiente (Dahlström y Lapuente, 2018). Los resultados del trabajo realizado por Alonso y Garcimartín (2011) sugieren que la calidad de las instituciones depende crucialmente del grado de desarrollo del país, de su nivel equidad social, de la capacidad que tenga para establecer un sólido pacto fiscal y, aunque de forma menos robusta, del nivel de formación de las personas. A igualdad de nivel de renta, señalan, sólo en una sociedad equitativa, con una ciudadanía demandante frente al Estado, donde exista un sólido pacto fiscal y donde se invierta en las personas es posible esperar instituciones de calidad.

## 6. CONCLUSIONES

Nos encontramos ante un panorama bipolar, partimos de unos principios constitucionales y normativos, pero que se disparan en dos caminos cada vez más distantes. Por un lado, la visión de la propia naturaleza jurídica de las fuentes y principios de las normas que, no obstante, se desvían poco a poco a medida que se pierde la independencia y caen en el vicio de la presión política en el sentido fundamentalista del partido que gobierna. Y, por otro, los intentos de superación de la Función Pública que con independencia pueda ejercer con eficacia su desarrollo sin intromisiones políticas y con reglas claras de su función. Se vive una democracia patriarcal en donde el Jefe del Estado legítimamente elegido se convierte en lo que los americanos llaman “Tío Sam”, relatado por Orwell en “1984”, y que hoy se reproduce en el dominio de las redes y de sus algoritmos de control. Las sociedades están cada vez más configuradas en dos visiones del mundo, la progresista y la conservadora, y desde esta última se observa cómo se diseña la tutela de sus sistemas morales que se asemejan a conceptos tradicionales de la visión de la familia, la patria, el mercado, los impuestos, el trabajo y el dominio de la naturaleza. Es el imperativo de la moral del orden natural de la dominación, de actuar dominando, minimizando daños y la gestión eficaz de coste/beneficio.

No partimos de cero, Lakoff (2016) subraya algunos elementos de análisis de esas dos visiones como una representación de cómo vemos a la familia y al Estado: i) los roles tradicionales de las culturas que se manifiestan en el papel del hombre y la mujer en la sociedad, y ii) las formas en cómo conceptualizamos la moral, la autoridad, la salud, la educación, el bienestar y las formas de cómo se ejerce el control, controlando a los controladores. Se trata de la visión del Estado como una organización de autoridad, de sometimiento a un poder “estricto” de “autoritas”, que se desarrolle sin más sentido que desde la concepción política del ordeno y mando, como el resultado de una Administración burocrática, llena de clientelismo, y con una organización arbitraria de nepotismo político. Dahlström y Lapuente (2018) animan a considerar la importancia de la separación de las carreras que pueden fortalecer a una Función Pública si separamos a los políticos de los funcionarios, es decir, los cargos electos por un camino y la burocracia de la Función Pública por otro, con los méritos y cualidades de cada funcionario bien identificados. Porque reducir las desigualdades es uno de los grandes retos del siglo XXI, y las desigualdades en las Administraciones Públicas constituyen un primer escalón para seguir multiplicando en el esquema social las desigualdades en todos los rincones de la sociedad. “Si yo (funcionario) lo soporto, que lo soporten los demás”, esa tarea es un reto que debe ser exigido desde la libertad inteligente de una ciudadanía activa.

Basta de poderes de reparto con los sindicatos, partidos políticos, organizaciones empresariales, lobbies que, disfrazadas de aspectos de la investigación social, no son más que Think Tank de muy diferentes grupos dominantes de las Administraciones Generales de los Estados. Su peso corporativo hace que ningún paso se pueda dar sin pasar por su filtro. Se extiende a todos los ámbitos, y desde lo local a los autonómicos, los altos funcionarios se han convertido en actores de un contexto político, social, sindical y económico, que crea sus propias condiciones objetivas. Antes de que todo salte por los aires, es más sensato que los dos modelos entren en abierta discusión para lograr que la ciudadanía lúcida como afirma Cortina (2019) sea suficientemente inteligente para dar un paso y exija que ya está bien de vivir y disfrutar de las desigualdades para aprovechamiento propio, y exigir el cambio de modelo progresista alentador de un proyecto de reforma en donde el mérito y la capacidad sean los objetivos que presidan la Función Pública.

Y cuando ese paso se produzca, podremos trasladarlo desde lo general a lo particular, a la vida de cada persona y ente, y será cuando comprendamos mejor nuestra forma de hacer política. Trabajamos por un mundo de más calidad, con menos fallos en los gobiernos, con leyes regladas, rendición de cuentas y organismos de control independientes, en donde los políticos y los funcionarios se incentiven con mecanismos independientes y autónomos y en donde la corrupción y el despilfarro estén controlados y perseguidos por un proceso de garantías institucionales y personales.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012): *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Editorial Deusto.
- Aguilar, L. F. (2013): *Gobernanza y gestión pública* (5ª ed.). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Alcalá, F., y Jiménez, F. (2018): *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Alonso, J. A., y Garcimartín, C. (2011): Criterios y factores de calidad institucional: Un estudio empírico. *Revista de Economía Aplicada*, XIX(55), 5–32.
- Betancor, A. (2016): Puertas giratorias: regulación y control. En M. Villoria, J. M. Gimeno, y J. Tejedor (Eds.), *La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos* (pp. 157–184). Barcelona: Atelier.
- Castellano, J. (2017): *Estudio sobre las puertas giratorias en la Administración General del Estado y el papel de la Oficina de Conflictos de Intereses*. Fundación Hay Derecho.
- Cortina, A. (26 de febrero, 2019): Libertad en la era digital. *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/elpais/2019/02/25/opinion/1551096024\\_181754.html](https://elpais.com/elpais/2019/02/25/opinion/1551096024_181754.html).
- Dahlström, C., y Lapuente, V. (2018): *Organizando el Leviatán*. Barcelona: Deusto.

- García de Enterría, E. (1995): *Democracia, jueces y control de la Administración*. Madrid: Cívitas.
- Gardiner, J. A.; Heidenheimer, A. J., y Johnston, M. (2002): *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick: Transaction Publisher.
- Holmberg, S.; Rothstein, B., y Nasiritousi, N. (2009): Quality of government: What you get. *Annual review of political science*, 12, 135–161.
- Jiménez-Asensio, R. (10 de septiembre, 2019a): Altos Cargos. La Mirada Institucional. Recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/category/altos-cargos>.
- Jiménez-Asensio, R. (30 de marzo, 2019b): La (inevitable) transformación de la Función Pública. La Mirada Institucional. Recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/2019/03/30/la-inevitable-transformacion-de-la-funcion-publica/>.
- Kickert, W. (2011): Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, 89(3), 801-818.
- Lakoff, G. (2016): *Política Moral: Cómo piensan progresistas y conservadores*. Madrid: Editorial Capitán Swing.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018): *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Madison, J. (2015): *El Federalista*. Edición Ramón Maíz.
- Ministère de L'Action et des Comptes Publics (2019): *Projet de Loi de Transformation de la Fonction Publique*. Secrétariat D'État.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019): Función Pública: Incompatibilidad y conflictos de intereses. Recuperado de: <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/etica.html>.
- Meininger, M. C. (2000): The development and current features of the French civil service system. *Civil Service Systems in Western Europe*, 188-211.
- OECD (2005): *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la ocde y experiencias nacionales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas of Spain.
- Prats i Catalá, J. (1984): Administración Pública y transición democrática. *Pensamiento iberoamericano*, (5), 445-462.
- Ramió, C. (2017): *La Administración Pública del futuro (Horizonte 2050)*. Instituciones Política, Mercado y Sociedad de la Innovación. Editorial Tecnos
- Hernández, J. D. (2013): *La necesaria articulación de una función directiva profesional en la Administración Pública de la Región de Murcia*. (Trabajo de Fin de Máster. Universidad de Murcia, Murcia).
- Rosanvallon, P. (2015): *El Buen Gobierno*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Sánchez, R. (11 de marzo, 2019): La Oficina de Conflicto de Intereses permite 525 puertas giratorias de altos cargos del Gobierno y solo veta 11 en más de una década. *Eldiario.es*. Recuperado de: [https://www.eldiario.es/economia/Oficina-puertas-giratorias-conflicto-intereses\\_0\\_876662862.html](https://www.eldiario.es/economia/Oficina-puertas-giratorias-conflicto-intereses_0_876662862.html).
- Tribunal de Cuentas (2016): *Informe de fiscalización del cumplimiento de la normativa en materia de indemnizaciones recibidas por cese de altos cargos y del régimen retributivo de altos directivos de determinadas entidades del Sector Público Estatal, ejercicios 2012-2014*.
- Villoria, M. e Izquierdo, A. (2015): *Ética pública y Buen Gobierno*. Madrid: Editorial Tecnos.