

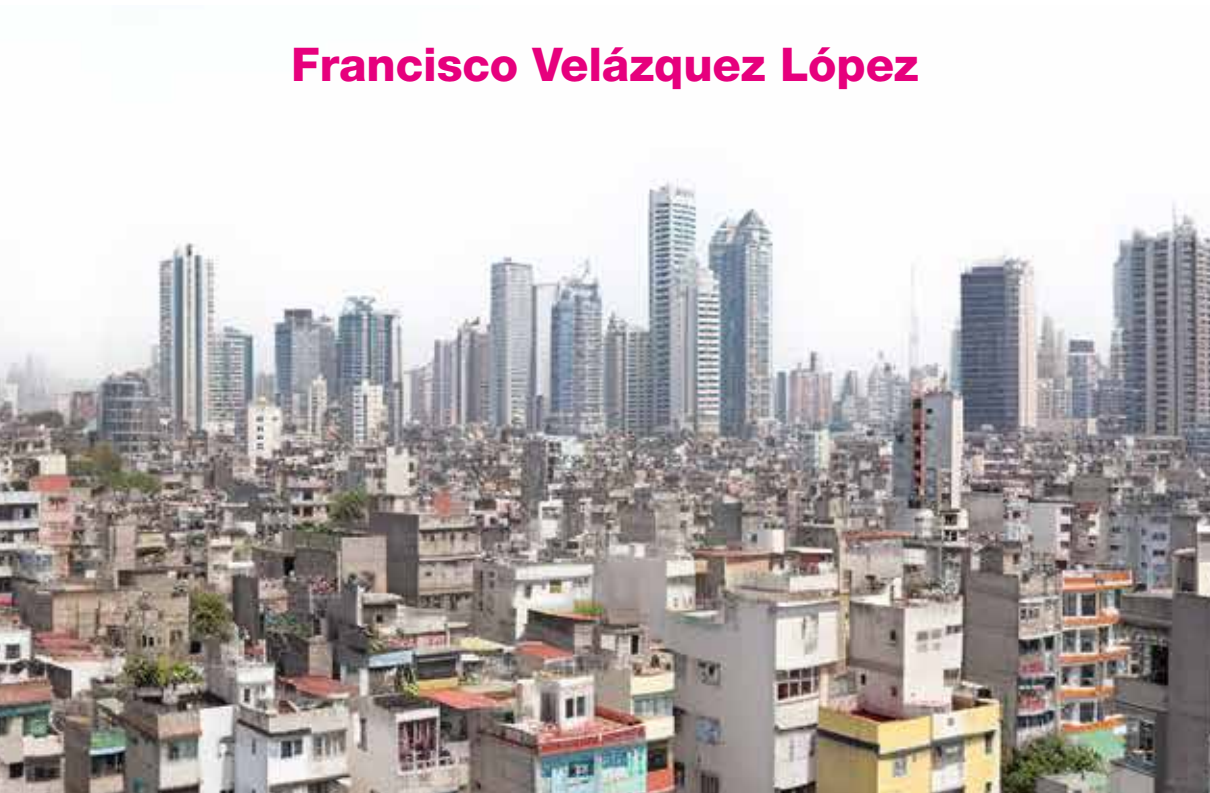


**CLAD**

CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACIÓN  
PARA EL DESARROLLO

# **Gobernanza iberoamericana:** para cambiar la administración pública

**Francisco Velázquez López**



**Francisco Javier Velázquez López** nació en Castilblanco de los Arroyos, Sevilla, España.

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas por la Universidad Complutense de Madrid y con Cursos de Doctorado (1974). Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y al Programa de Alta Dirección del Instituto Nacional de Administración Pública (1996).

Es secretario general del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), electo en la reunión del Consejo Directivo celebrado en Madrid el 13 de noviembre de 2017.

Ha sido en España, director general en seis departamentos y viceministro en dos oportunidades. Fue secretario general para la Administración Pública. Ha sido consultor y profesor sobre materias de la Administración Pública en Panamá, México, Argentina, Venezuela, Albania, Portugal, Costa Rica, Guatemala, Rumanía, República Dominicana, Francia, Paraguay, Colombia, El Salvador, Honduras, Túnez, Argelia, Marruecos, Brasil, Chile, Perú, Cuba y Andorra. Ha sido profesor de cursos y máster sobre comunicación, habilidades directivas, liderazgo, administración pública, seguridad y protección civil. Ha sido director de Seminarios en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (1986, 2005, 2007, 2008, 2009 y 2010). Es articulista del diario El Nacional (Caracas, Venezuela) sobre temas de administración pública (2019, 2020 y 2021).

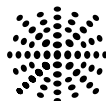
Entre sus últimas publicaciones se encuentran las siguientes: “¿Es posible la innovación en la administración pública?” en *Gestión Pública*, N° 18 (Panamá, diciembre de 2019); “Innovación pública después de la COVID-19” en *Cuadernos del INAP*, Año 1 N° 31 (Buenos Aires, julio de 2020); así como “El trabajo remoto y algunos retos para las administraciones iberoamericanas” en *Cuadernos del INAP*, Año 1 N° 34 (Buenos Aires, octubre de 2020) y *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública* (Caracas, CLAD, 2021).



# **Gobernanza iberoamericana: para cambiar la administración pública**

---

**Francisco Velázquez López**



**CLAD**

CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACIÓN  
PARA EL DESARROLLO



© Centro Latinoamericano de  
Administración para el Desarrollo (CLAD),  
2023  
Av. Principal de Los Chorros con  
Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros -  
Caracas 1071  
Apartado Postal 4181  
Caracas 1010-A Venezuela  
Tel.: (58-212) 2709211  
Fax: (58-212) 2709214  
e-mail: [cedai@clad.org](mailto:cedai@clad.org)  
[www.clad.org](http://www.clad.org)

**Supervisión Editorial:** Nadia Goncalves y Maigualida Torres

**Maquetación y diseño de portada:** Ignacio Fernández Casas

Impreso en Venezuela por:  
Tipografía Arte-tip, C.A.

ISBN: 978-980-7925-23-5  
Depósito Legal: DC2023000220

No se permite la reproducción total o parcial de este documento, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del CLAD.

# ÍNDICE

---

PRÓLOGO	9
<i>Carles Ramió</i>	
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>13</b>
DIRECCIÓN PÚBLICA	
• Gobiernos de tecnócratas	
• Supresión de la ENA francesa	
• Dirección pública profesional	
• La Alta Dirección Pública, un avance democrático	
• Dirección pública profesional en tiempos turbulentos	
• ¿Están los directivos públicos preparados para la inteligencia artificial?	
• Debatir para una administración mejor	
• Nuevo gobierno y cambios en la función pública	
• Instituciones sólidas protegen a los ciudadanos	
• ¿Las mujeres son directivas de las administraciones?	
• Competencias estratégicas del directivo público: el caso de España y su relación con los países iberoamericanos	
• Todos tienen derecho a trabajar en la administración pública	
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>53</b>
POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
• Si la política es un espectáculo, la administración no es eficaz	
• El control de la actividad del gobierno en la pandemia	
• En todas partes cuecen habas en las administraciones	
• ¿Hay que fortalecer la administración?	
• Metas de las administraciones	
• ¿Los políticos generan confianza?	
• La guerra y las políticas públicas	
• Políticos y administradores públicos	
• Cambios políticos y administrativos	

- La administración pública en el proyecto de Constitución chilena
- La experiencia española de la transición a la democracia y el establecimiento de una función pública profesional
- De la necesidad de una función pública profesional en los parlamentos

### **CAPÍTULO III**

93

#### CONFIANZA DE LOS CIUDADANOS Y CORRUPCIÓN

- Confianza ciudadana
- Escribir para científicos o comunicar con los ciudadanos
- ¿Cumple la administración la demanda ciudadana?
- A vueltas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Desinformación
- La pobreza y las políticas públicas
- Estafas en la contratación pública
- Políticas públicas y corrupción
- Seleccionar o designar a los servidores públicos
- Administrar con los ciudadanos

### **CAPÍTULO IV**

117

#### REPERCUSIONES DE LA PANDEMIA

- La fatiga pandémica en las administraciones
- ¿Es posible continuar en la senda de un desarrollo más justo y equitativo sin que la pandemia haya sido vencida?
- ¿Después de la pandemia, atención al ciudadano presencial o virtual?
- Después de la pandemia, las instituciones deben cumplir los ODS
- Administraciones y futuras pandemias

### **CAPÍTULO V**

129

#### INNOVACIÓN Y ADMINISTRACIÓN VIRTUAL

- La Cumbre Iberoamericana adopta la Carta de Innovación del CLAD
- Disrupción en lo público
- Rejuvenecer la administración
- Aprendizaje innovador y creativo en las administraciones
- Innovación en las administraciones públicas de América Latina
- Presencialidad y virtualidad en la administración
- Tecnologías públicas para los ciudadanos
- Identificación virtual en las administraciones
- Inteligencia artificial e inteligencia de la administración
- Tormentas en la administración pública
- Entrevista a Francisco Velázquez, Secretario General del CLAD

## **CAPÍTULO VI**

161

### **CONGRESOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

- Lealtad, competencia e igualdad de género en la administración pública
- Congresos internacionales de las administraciones
- Declaración de Lisboa sobre protección de datos
- El Consenso de Sucre
- Gobernanza en crisis
- Regresiones democráticas
- Instituciones fuertes o frágiles
- Centralizar o descentralizar las instituciones
- Gobiernos locales y ciudadanos
- 50 años fortaleciendo las administraciones públicas

### **BIBLIOGRAFÍA**

185

### **FUENTE DE LOS DOCUMENTOS PUBLICADOS**

195





## PRÓLOGO

---

Es para mí un honor prologar este libro escrito por el Sr. Francisco Velázquez, actual secretario general del CLAD. Una nueva aportación intelectual de este autor después de su reciente libro con el sugerente título de *El burócrata disruptivo*, un juego de palabras que no es un oxímoron, sino toda una declaración de intenciones sobre los dos ingredientes que deberían presidir el frontispicio de las administraciones modernas: estabilidad (burocracia) y cambio (transformación e innovación con una mirada estratégica). El libro que el lector tiene en sus manos posee un título mucho más convencional, pero el contenido sigue teniendo como objetivo la imprescindible transformación de las administraciones públicas de Iberoamérica. Es, por tanto, un libro de rigurosa actualidad, divulgativo pero sólido académicamente, innovador pero realista, fluido y de lectura fácil pero con densidad conceptual, irónico pero serio. Estamos ante un autor que se siente cómodo tanto con las visiones más convencionales de la Administración pública (que en absoluto hay que erradicarlas todas) como con los postulados más disruptivos, innovadores y transformadores. Reitero la importancia del binomio estabilidad y cambio en el diagnóstico y en las propuestas de reforma de la Administración pública. La Administración debe aportar seguridad jurídica e institucional a la sociedad y esto solo puede lograrse con un modelo estable (burocracia modernizada, pero burocracia, al fin y al cabo). Pero también debe poseer capacidades institucionales de flexibilidad para adaptarse a los nuevos retos tecnológicos, económicos y sociales que se presentan en modo de recurrentes crisis y para ello debe dotarse de un modelo contingente de carácter abierto (modelo de gobernanza social inteligente, arquitecturas variables mediante la gestión de proyectos, capacidades para impulsar iniciativas de innovación). En este sentido el autor está en total sintonía con la más reciente literatura anglosajona pospandémica que ha parido un nuevo modelo conceptual para marear todavía más al personal: la gobernanza robusta.

La crisis de la COVID-19 (su impacto en la Administración lo analiza el autor en uno de sus capítulos) nos ha abierto definitivamente los ojos a un entorno

que es y va a ser turbulento de manera estructural, con recurrentes crisis imprevistas que van más allá de las periódicas crisis económicas. Crisis sanitarias, crisis climática, crisis medioambientales, crisis energéticas, crisis demográficas, crisis migratorias, crisis políticas, etc. La Administración del presente y del futuro deberá acostumbrarse a convivir con todo tipo de crisis y, desgraciadamente, lo que antes era excepción ahora va a pasar a ser la regla. Para que el sector público se adapte a este nuevo contexto no será suficiente la cacareada capacidad de resiliencia. La concepción clásica de resiliencia, consiste en que una Administración estable sea idónea para absorber de manera fluida una crisis, para regresar de nuevo a su antiguo modelo siempre inalterable. Por esta razón la más contemporánea literatura incide en la necesidad de diseñar un nuevo modelo administrativo, que posea una capacidad de resiliencia activa, en la que el cambio y la transformación constante forme parte de la esencia administrativa. Una Administración en permanente migración hacia nuevas fórmulas de gestión para dar respuesta a los nuevos retos tecnológicos, económicos y sociales.

De todo esto escribe entre líneas y con sabiduría Francisco Velázquez, ya que sus reflexiones y propuestas pueden considerarse que forman parte de la literatura pospandemia. En este sentido, el autor dedica un capítulo específico a la pandemia (IV), pero buena parte del resto de los capítulos se ven impregnados por las transformaciones públicas derivadas de la crisis de la COVID-19: el capítulo sobre confianza de los ciudadanos y corrupción (III), ya que la pandemia y la Administración digital han transformado y puesto en cuestión la calidad de la interacción entre la Administración y los ciudadanos. Además puede vincularse indirectamente con la pandemia el capítulo de Política y administración pública (II), debido a que la crisis política que asecha desde hace varios años en América Latina se ha visto acompañada desde hace más de una década por una crisis política en los países más desarrollados y la pandemia ha supuesto una dura prueba de estrés a la política convencional.

Finalmente, el capítulo de Innovación y administración virtual (V) también se vincula a la pandemia ya que, a pesar de que lleva algunos años en boca de todos la innovación, ha sido durante y después de la crisis sanitaria cuando se ha producido una explosión sin precedentes de experiencias y dinámicas de innovación en el ámbito público. Asimismo está presente indirectamente la crisis sanitaria en el capítulo de carácter institucional (VI) sobre las declaraciones y acuerdos del CLAD adoptados en recientes congresos internacionales donde se adoptan resoluciones normativas sobre temas de rabiosa actualidad como la igualdad de género, la protección de datos, gobernanza en crisis, regresiones democráticas, instituciones fuertes o frágiles, centralizadas o descentralizadas y, completa esta miscelánea, la indudable relevancia del gobierno local en el siglo XXI.

Me da la impresión que solo hay dos temas que se salen de la senda de dibujar una Administración pública que adopte un nuevo modelo de gobernanza robusta mediante una resiliencia activa: por una parte, el capítulo que aborda la corrupción (III) que es un problema estructural no solo en el ámbito iberoamericano, sino en casi todos los países del mundo (solo se salvan un puñado de pequeños países del norte de Europa, Nueva Zelanda y Canadá) y el capítulo dedicado a la Dirección pública profesional (I). Este es uno de los ámbitos temáticos en el que el autor dedica más entradas (11 artículos) y es, por tanto, un ítem conceptual que se escapa del boceto general y coherente de un nuevo modelo de Administración pospandemia que elabora con maestría el autor. Pero en este caso también no puedo estar más de acuerdo con el escritor, ya que considero que la mejora de la dirección pública es un tema clave y crítico para el buen desempeño de las organizaciones públicas. En España llevamos tres décadas debatiendo sobre la conveniencia de introducir una regulación específica de la parte más estratégica de la Administración que debe responder a la profesionalidad y, por tanto, a la estabilidad y a la continuidad institucional erradicando las perversas lógicas de clientelismo político que suelen ser habituales en el paisaje institucional iberoamericano.

La Dirección Pública Profesional es una institución que aporta los dos ingredientes relatados en este prólogo: estabilidad y cambio institucional ya que, por una parte, se asegura la estabilidad del conocimiento sin caer en fracturas en cada mandato presidencial o en cada legislatura (efecto Penélope o adanismo administrativo cíclico) y también se aseasona el cambio y la innovación con unos directivos profesionales bien preparados y empoderados. Coincido, por tanto, con el autor en que la introducción de la Dirección Pública Profesional en la lógica institucional de las administraciones públicas de Iberoamérica debe ser una de nuestras máximas prioridades y, por tanto, una de las estrategias a incentivar por parte del CLAD durante los próximos años. Hace ya veinte años que Chile incorporó esta nueva figura (Sistema de Alta Dirección Pública) muy asentada en los países más desarrollados del mundo. Ha seguido su estela Portugal hace diez años (Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública) y Perú de manera parcial y con escaso éxito con su proyecto SERVIR (Cuerpo de Gerentes Públicos) hace quince años. Esperemos que España se una a estos países de manera inminente y se sume el resto de los Estados de la familia iberoamericana.

El autor transita por estos temas y muchos más de manera amena y precisa con un estilo propio en el que introduce interesantes, curiosas y oportunas citas de autores clásicos, así como ejemplos y anécdotas que hacen que la lectura de este libro sea a la vez interesante y confortable. Todo un logro en una disciplina en la que predominan las aportaciones plúmbeas e impenetrables.

Por último, quiero permitirme la licencia de escribir sobre el autor del libro, el Sr. Francisco Velázquez. Es un buen amigo que conozco desde hace más de dos décadas. Se trata de un perfil que los académicos denominamos *practitioner*: un profesional con una amplia experiencia y un gran dominio sobre ciertas habilidades relacionadas con su puesto de trabajo o sector de actividad. Pero hay dos características del personaje que lo hacen especial, diferente y sobresaliente. Por una parte, que como profesional del servicio público, y antes de ser secretario general del CLAD, ha ocupado los más altos cargos en la Administración nacional española, lo que le convierte en un observador y analista privilegiado con una visión holística de la Administración pública. Por otra parte, se trata de un muy elevado profesional que de manera permanente ha estado interesado y en contacto con las aportaciones y reflexiones teóricas del mundo académico. Siempre ha estado pendiente de la literatura en gestión y políticas públicas que domina a la perfección con una impresionante agenda de contactos y amistades en la academia española, iberoamericana y anglosajona. Su promiscuidad con el mundo académico lo convierte en un anfibio que tanto domina la práctica como la teoría. Y como buen templario (monje académico combinado con guerrero gestor) posee una sabia y británica ironía que es el lubricante necesario e imprescindible para que un reformista e innovador del ámbito público pueda sobrevivir. Ha sido y es un gran secretario general del CLAD (finaliza su mandato en noviembre de 2023) y esto lo puedo certificar en primera persona, ya que he tenido la oportunidad de acompañarle en algunas de sus jornadas de trabajo. En un solo día lo he visto coordinar una jornada dirigida a altos gestores, impartir una conferencia, atender a ministros, dar una entrevista en la televisión, hacer un par de discursos institucionales, escribir uno de los artículos del presente libro, atender en persona (por teléfono y por correo electrónico) la gestión del día a día del CLAD y finalizar por la noche con un importante evento institucional. Como buen estratega y gestor que es, desarrolla su actividad de manera tan fluida, eficaz y silenciosa que parece que no sucediera nada, pero al final del día te das cuenta que has vivido una agenda vertiginosa tanto en amplitud como en profundidad. En definitiva, es un autor que siempre está aprendiendo tanto de la teoría como de la evidencia empírica (tiene un amplio conocimiento de las distintas realidades institucionales de los países iberoamericanos) y que no se limita a la reflexión, sino que practica lo que predica.

**Carles Ramió**

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España*

# **CAPÍTULO I**

## **DIRECCIÓN PÚBLICA**

---



## GOBIERNOS DE TECNÓCRATAS

La dimisión de Mario Draghi, primer ministro de Italia, en julio de 2022 pone sobre el tapete que las medidas aprobadas por los gobiernos pueden ser las necesarias e inevitables para salvar las situaciones de crisis, pero las soluciones políticas no siempre coinciden con ellas. Efectivamente, el señor Draghi, protagonista durante los años de la recesión como presidente del Banco Central Europeo, donde realizó importantes y arriesgadas decisiones para salvar el euro y sacar a flote las economías del viejo continente, ha dimitido del cargo de primer ministro después de 18 meses. Su reconocido triunfo en el ámbito europeo ha sido además el soporte de su actividad política nacional, en la que supo dirigir una coalición de fuerzas políticas habitualmente adversarias.

La presidencia de un gobierno de salvación nacional no ha resistido al tiempo político que se avecina, después de que sus decisiones durante la pandemia lograron que Italia solventara la situación, a pesar de que la casilla de salida fue muy adelantada respecto a los demás países europeos, por su alto y precursor número de contagios.

El asunto nos lleva a la reflexión del alejamiento de los intereses ciudadanos, o si se quiere nacionales, de los partidos políticos o coaliciones electorales, en las que Italia está en posesión de varios doctorados, especialmente tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. No deja de ser asombroso que en una situación como la actual, la coalición de gobierno se rompa dada la crisis económica que se avecina, o que ya está aquí, anunciada por la inflación, como secuela de la guerra de Ucrania, en la que Draghi ha sido especialmente sostén del actual gobierno de Zelensky.

La distancia de los intereses partidarios y los ciudadanos parece de nuevo un elemento evidente, que socava la confianza en los gobiernos. Aunque sea cierto que el grado de acierto de los gobiernos tecnocráticos puede no coincidir con la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas, el desarrollo de las sociedades ha demostrado que hay medidas ineludibles que los gobernantes han de tomar. La pandemia, que no termina de abandonarnos, a pesar de las actuaciones gubernamentales, es una buena prueba de ello. Desde luego, encapsular o aislar a los ciudadanos no es una medida popular, pero no es menos cierto que estos también comprenden las decisiones de protección sanitaria o de seguridad cuando las razones aducidas son de peso. Todos los gobiernos lo han hecho, basándose en los informes académicos y científicos, pero indudablemente hay estratos de la población que no han compartido ni comparten una parte de ellas.

Planea sobre esta situación la dificultad que, en algunos países, no pocos, existe a la hora de nombrar responsables políticos de las diversas materias gubernamentales y de las políticas públicas. Los políticos se preocupan más de informar de sus decisiones a quienes las disfrutarán (o sufrirán) que de pactarlas con quienes deben aprobarlas primero (Víctor Lapuente, 2022). Desde luego, hay un elemento esencial basado en la identidad con el proyecto o partido político gobernante, pero dando por sentado que este existe, hay al menos otras dos circunstancias que conviene analizar.

La primera tiene que ver con el oficio político en el siglo XXI, caracterizado por una sobreexposición pública del protagonista al que los momentos de satisfacción aplastan las críticas, así como las noticias parcialmente ciertas o falsas, que en las redes sociales cabalgan frecuentemente desbocadas.

La segunda está relacionada con los aspectos retributivos que en algunos países han sido incluso objeto de regulación legal, además de controversia política. Con cierta frecuencia, declaraciones políticas realizadas durante las campañas electorales prometen sueldos más bajos para los responsables políticos y especialmente anuncian a que ningún responsable de organismo público le ingresará más que al presidente de la República o primer ministro.

La reflexión tiene que ver con la sistemática promesa o acción ejecutiva cuando asistimos a periodos de crisis económica, donde los responsables se reducen los salarios en un intento de mostrar solidaridad con la situación económica y social de los ciudadanos.

Habitualmente, con la excepción de Singapur, los sueldos públicos suelen ser más bajos que los establecidos en el ámbito privado para desempeños de alta dirección. Por tanto, la promesa suele ser incumplida o de imposible cumplimiento, porque hay centenares de altos cargos especialmente los más relacionados con las áreas económicas, cuyas retribuciones doblan o triplican las del presidente. Si la comparación la realizamos con el sector privado, no es extraño que la multiplicación nos produzca escalofrío.

Cuando la situación mejora, cierto rubor, inexistente en el ámbito privado, impide mejorar sustancialmente la situación. Como García Pelayo (1987), escribió, los tecnócratas no carecen de ideología, pero en todo caso se mueven en el mercado profesional, uno de cuyos componentes esenciales es la retribución. En otras palabras, los gobiernos no pueden permitirse el lujo de no tener a los mejores en los puestos clave del funcionamiento del Estado, sean estos reclutados entre los administradores públicos o los expertos profesionales privados. Si la diferencia salarial es muy alta entre el sector privado y el público, cada vez será más difícil reclutar a los mejores, porque en muchos casos no será suficiente la vocación de servicio público.



## SUPRESIÓN DE LA ENA FRANCESA

### La ENA en Estrasburgo

La decisión del gobierno francés de suprimir o transformar la Escuela Nacional de Administración Pública en el Instituto de Servicios Públicos está llamada a generar, como su creación, serias consecuencias para la formación y capacitación de los servidores o funcionarios.

Analizando las razones aducidas por el presidente de Francia, se ponen de manifiesto el elitismo, la falta de correspondencia con la realidad actual y una vía de extensión del corporativismo. Similares problemas y razones de cambio pueden esgrimirse para otras administraciones públicas.

El servicio prestado por la ENA al Estado francés y a la burocracia mundial es ingente: ha logrado forjar a miles de altos cargos de la República Francesa y numerosos presidentes y primeros ministros, entre otros el actual presidente de la República, además de otros seis de sus antecesores.

Es extensa la herencia internacional de la ENA, que conservará su nombre en el ámbito internacional y que ha formado a miles de funcionarios del mundo, entre ellos de los países iberoamericanos. Además, es posible destacar que su herencia se traslada al diseño organizativo y fundacional de numerosas instituciones de nuestros países iberoamericanos, entre ellas: España, Portugal, Argentina, Brasil, México, Guatemala y República Dominicana.

¿Qué razones llevan al presidente a anunciar su supresión o finalmente su transformación de esta famosa institución en el Instituto de Servicios Públicos?

Además de las críticas señaladas, es probable que esa remodelación o absorción de otras instituciones lleve a una transformación del sistema de acceso que tiene ya casi ochenta años y que ha sido objeto de diversos intentos de cambio, especialmente en los últimos veinte años.

Las más radicales transformaciones en las administraciones públicas desarrolladas respetan los mayores logros de las anteriores, en este caso la existencia de un procedimiento selectivo exigente y un control estricto de los resultados de los alumnos.

Los nombres son importantes, pero el tradicional poder de la burocracia francesa continuará. El gobierno ha sido la fuente de las innovaciones más radicales y rompedoras, señala Mariana Mazzucato (2014). Este es un movimiento que traspasa las fronteras francesas.

Giuseppe Tomasi di Lampedusa (1957) escribió “Si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie”. Esto es lo que piensan los más escépticos mirando el alto rascacielos de la burocracia francesa. Son necesarios estos cambios para que todo siga igual, pero sobre todo para adecuarse a los nuevos tiempos: los sistemas de selección no pueden estar basados solo o esencialmente en los conocimientos, que pueden ser alcanzados con mucha mayor facilidad mediante sistemas electrónicos, digitales o gestionarse adecuadamente.

Hace años que los responsables franceses, en un país que junto con Prusia tiene a gala la invención de la burocracia, intentan mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas, innovando y cambiando lo que pueden: no es fácil modificar la estructura de las decisiones, ancladas en procedimientos respetuosos de leyes y reglamentos y rigurosamente gestionadas por cuerpos de funcionarios formados por individuos de alta preparación.

Los procedimientos burocráticos franceses tienen un sólido encaje constitucional, basado en el *Conseil d'Etat* que vela con un potente microscopio para que el respeto a las leyes en el funcionamiento de la administración sea una realidad, pero que con frecuencia dilata las soluciones, demandadas para ser adoptadas con celeridad por la opinión pública.

El presidente francés Emmanuel Macron, él mismo alumno de la ENA, realiza la promesa de eliminarla y transformarla en un Instituto de Servicios Públicos, *más abierto a la sociedad*, que englobará a otras instituciones similares de selección y formación de funcionarios. En Francia, y en numerosos países europeos, las dificultades de acceso a la alta función pública, con oposiciones constituidas por exámenes de gran dificultad, que precisan de muchos meses de preparación específica y con un alto componente de memorización son evidentes. No todos los alumnos, especialmente si no proceden de clases sociales acomodadas, tienen los medios económicos para lograrlo, con independencia de su capacidad.

“Debemos cambiar radicalmente la manera de reclutar, de formar, de seleccionar, de construir la trayectoria de nuestros altos funcionarios”, ha señalado el presidente Macron (2022). La ENA ya fue trasladada a Estrasburgo hace años para combatir de alguna manera su fama de cuna de la clase dirigente parisina. Incluso a sus egresados se les denomina *enarcas*, como seña de identidad de haber pasado por un tamiz selectivo de alta dificultad, así como vivero de carreras políticas o administrativas de altura.

Todos los graduados se incorporarán en un cuerpo único, los administradores del Estado, y antes de integrarse en uno de los grandes cuerpos, deberán pasar años de trabajo sobre el terreno. También incorporará reformas que se

habían puesto en marcha en la antigua ENA, como la creación de una oposición específica para candidatos procedentes de barrios desfavorecidos.

El sociólogo Pierre Bourdieu desde los años ochenta llamó la atención sobre las dificultades de incorporación de alumnos procedentes de otras clases sociales diferentes a las altas o de los hijos de altos funcionarios, situación que es también aplicable a la función pública de los países europeos. Cuidado también con “las imposturas (aparentemente reformarlo todo para nunca cambiar los elementos substantivos) como ha señalado Carles Ramió (2021).

Las instituciones tienen un ciclo de vida similar al de la naturaleza. Lo importante es que los logros conseguidos, los avances en la profesionalización de la administración pública, subsistan más allá de los cambios de nombre de las instituciones.

## DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

La desconfianza de la clase política hacia la alta función pública, en los países donde esta existe y no se extingue en cada periodo presidencial alternativo, crece a la misma velocidad en que disminuye la confianza de los ciudadanos en sus representantes políticos, como nos atestiguan una y otra vez los resultados electorales. Y, sin embargo, se atribuye a Isaac Newton una frase que condensa la necesidad de que las personas al frente de las decisiones políticas, estén auxiliadas por quienes tienen un conocimiento experto de las materias a administrar: “Si he llegado a ver más lejos que otros es porque he ido a hombros de gigantes” (1676).

Los currículos de los políticos son en general brillantes, desde el punto de vista partidario y desconocidos y de escaso valor en lo relativo a la vida profesional, en un movimiento que tiene ya muchos años y que ha supuesto por una parte el alejamiento de los profesionales y académicos de la vida política (con la excepción quizás del más alto nivel de los ministerios) y la acentuación de la desconfianza de los ciudadanos hacia la clase política, a cuyos integrantes en ocasiones considera como elementos extraños. Weber (1919) afirmó que los altos directivos del departamento correspondiente con una preparación especializada, estaban infinitamente mejor informados que su jefe sobre los problemas técnicos reales de su especialidad.

Estas afirmaciones no pretenden hurtar valor a otras características o habilidades del político, como la persuasión, la constancia, la resiliencia o la preocupación, en su caso, por el bien común. Simplemente desean mostrar que la búsqueda de la singularidad de la clase política hoy no es un elemento que les acerque al común de los ciudadanos, sino que les coloca lejos de la posibilidad de su identificación, porque sus intereses, ideas y pensamientos parecen estar claramente alejados.

Los políticos profesionales en la sociedad democrática son sin duda necesarios y contribuyen al desarrollo de la democracia y al progreso social. A este alejamiento contribuyen algunos medios y especialmente las redes sociales, en su búsqueda de aspectos llamativos o escandalosos y olvido del devenir habitual del político, por otra parte, similares al de cualquier ciudadano, exceptuando aquellos que por su posición jerárquica en los gobiernos gozan de una vida más retirada.

Los gobiernos parecen omitir la necesidad de consejo profesional, porque como escribió Fukuyama (2014), la buena gobernanza es un fenómeno un tanto aristocrático y “no nos gusta mostrar deferencia ante los expertos ni delegar autoridad en ellos”. Se olvida que, del debate, la colaboración entre las personas

y el trabajo en equipo nace el conocimiento. Igualmente, los avances técnicos y las innovaciones, tan aceleradas actualmente, son fruto de la inteligencia colectiva, lo que no resta méritos a quienes dirigieron los equipos de experimentación o administraron con tino los recursos disponibles.

En los directivos públicos actuales prima su ideología o afinidad, no su experiencia, competencia o plan estratégico propuesto. Tras el político no se coloca a aquellos que conocen mejor los asuntos, sino los que son más leales o colman la cuota política necesaria.

¿Cuál es la mejor manera de seleccionar a estos directivos públicos, sin eliminar totalmente la discrecionalidad, pero sí el monopolio? La primera nota característica es la diversidad tanto de los puestos a ocupar como de las peculiares características de cada uno de los países. No obstante, es posible alcanzar un cierto consenso sobre un conjunto de elementos para seleccionar a los candidatos, como la experiencia profesional, la superación de pruebas autoevaluadas sobre competencias, liderazgo, trabajo en equipo, motivación, asertividad, resiliencia.

El mejor método para lograr una selección tiene mucho que ver con la publicidad de los nombramientos y méritos necesarios. Como se señaló en su día por Parejo, Hay que exigir la transparencia en todo: la transparencia no indica donde está el bien, sino que hace retroceder al mal.

Para lograr colaboradores eficaces del poder político, que lleven a cabo con efectividad las políticas públicas, más relevantes que la lealtad y la adscripción ideológica, son más necesarias la capacidad de liderazgo y de dirección de equipos, fijar objetivos, planificar, gestionar lo imprevisible, y en tiempos como los actuales, ser innovador y disruptivo.

Todo ello podría resumirse en aspectos cuyo relieve resulta tan visible hoy por su inexistencia en la mayoría de los países: profesionalidad, imparcialidad, evaluación del desempeño, y rendición de cuentas en torno a un contrato programa, que permita la continuidad de los profesionales que llevan a cabo proyectos con éxito.

## LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA, UN AVANCE DEMOCRÁTICO

Colocar en la agenda política los temas de la administración pública, después de este período de pandemia, puede suponer un avance importante para la consolidación democrática de los países, así como para la recuperación de la confianza ciudadana. Todos los análisis señalan que, tras la pandemia, a pesar del reconocimiento personal a los trabajadores públicos que han mostrado frecuentemente una dedicación completa y esfuerzo continuo, no están los ciudadanos satisfechos con los poderes públicos. Razones hay para ello, especialmente cuando la circunstancias y la situación son negativas.

En consecuencia, todos los caminos para lograr un mejor funcionamiento de las administraciones públicas son bienvenidos. Una de estas sendas es colocar a los más expertos en los lugares adecuados, para que los esfuerzos presupuestarios y humanos tengan mayores posibilidades de acierto y sus logros perduren en el tiempo. Por esta razón, ponerse de acuerdo por parte de los partidos políticos en los aspectos básicos de la vida social y política, constituye un avance democrático. No es tarea fácil, como nos revela la historia política de las democracias y, en particular, los últimos años del enfrentamiento entre demócratas y republicanos en Estados Unidos, brillantemente relatado por Levitsky y Ziblatt (2018) en *Cómo mueren las democracias*.

La alta dirección pública chilena, ejemplo para los países iberoamericanos, es el producto de un importante consenso entre los principales partidos políticos del país andino, que mejora la calidad de la democracia y puede generar una más eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos, pues incorpora el mérito y la evaluación como factores determinantes y merma en consecuencia la influencia política directa en la provisión de los puestos de trabajo directivos.

El actual sistema chileno fue creado en 2003 por ley en el marco de un acuerdo político-legislativo entre gobierno y oposición, posterior a los escándalos de corrupción. No es usual el acuerdo en estos temas, pero es conveniente, puesto que lo ideal es la permanencia de la estructura administrativa, incluyendo los recursos humanos, con independencia de las victorias electorales.

El sistema de servicio civil define reglas claras de ingreso, retribución y condiciones de desempeño de los directivos superiores, de primer y segundo nivel jerárquico de los servicios que implementan políticas públicas. Permite la selección por mérito, manteniendo el componente de confianza política, que no debe extenderse más allá de ciertos niveles cercanos a la máxima dirección.

El Sistema ADP se estructura como un modelo mixto que intenta conciliar la idoneidad, la confianza y la gobernabilidad democrática, en el cual el Consejo

de Alta Dirección Pública o un Comité de Selección -según se trate de cargos de primer o de segundo nivel jerárquico- seleccionan, por concurso público, los postulantes más idóneos para el cargo, quienes son propuestos a la autoridad facultada para el nombramiento, que puede elegir entre los nominados e incluso desestimarlos, para luego solicitar un nuevo proceso de selección.

Hoy forman parte del Sistema de Alta Dirección Pública o se seleccionan por medio de su institucionalidad, 4.997 cargos, la mayor cifra histórica desde su creación en el año 2003, de los cuales 1.295 son cargos “adscritos”, es decir, aquellos cargos de primer y segundo nivel jerárquico, sujetos a todas las reglas de ingreso, desempeño y remoción que establece el título VI de la Ley N° 19.882 (directores de escuelas y liceos municipales, directores de departamentos municipales de educación y otros).

El gobierno actual acaba de proponer una modificación del sistema que insiste en el camino de inicio de 2003. Se incrementan los puestos de trabajo que se sacan a concurso público, se dificultan las posibilidades de remoción y se establece que los procesos de evaluación deben ser los elementos imprescindibles para proponer la remoción, que debe ser ratificada por órganos especializados. En fin, y por fin, un sistema que avanza en el proceso de considerar el mérito un factor determinante para el desempeño de los puestos públicos, en detrimento en este caso de la posibilidad de designación por razones políticas o de confianza personal.

Para avanzar en la profesionalización del Estado, es imprescindible que sea el desempeño, el motivo fundamental para la continuidad o egreso de quienes ocupan cargos gerenciales en el Estado, señalan los proponentes del proyecto de ley. La evaluación del desempeño, precisamente, se configura como uno de los métodos de gran desarrollo tras la pandemia, auspiciado por los adelantos tecnológicos y el teletrabajo.

No es Chile el único país que realiza avances en este terreno, pues otros miembros del CLAD, del que forman parte hoy 23 países, en los últimos años, han dado pasos adelante, como República Dominicana y Perú, cuyo ente SERVIR se ha posicionado como una referencia continental. Otros países del área están dando pasos positivos en este sentido, como Colombia y Panamá.

La iniciativa chilena es bienvenida, pues permite avanzar hacia el mérito para determinar la continuidad de los directivos públicos de segundo nivel jerárquico y establece movilidad a los altos directivos públicos, gestionando y reteniendo talento en el Sistema de Alta Dirección Pública. El objetivo no puede ser otro que activar a la sociedad, como indicaban los teóricos de finales del siglo XIX.

## DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN TIEMPOS TURBULENTOS

El comportamiento de las administraciones públicas en los países azotados por la pandemia en su fase descendente, según avanzan los especialistas, no ha sido plenamente satisfactorio para los ciudadanos. El heroísmo de algunos servidores públicos, especialmente sanitarios, de seguridad y protección civil, no puede hacernos olvidar que, en algunos países, con la complacencia de las autoridades políticas, se ha aprovechado la situación para prestar servicios públicos aún más deficientes e intermitentes. Algunas propuestas corporativas pretenden aprovechar la oportunidad para reducir las jornadas laborales presenciales en los departamentos de las administraciones públicas.

¿Las administraciones públicas han hecho todo lo posible por prestar los servicios públicos en los últimos meses? Transcurridos más de dos años de pandemia, ¿no se están alargando demasiado los períodos de permanencia en casa de los funcionarios, aunque sea sólo algún día de la semana?

En casa no se trabaja igual y sobre todo no se sirve igual a los ciudadanos, a pesar de la buena voluntad de los organismos públicos y probablemente de muchos servidores públicos. No están extendidos los sistemas de evaluación del desempeño o de resultados, por lo que sólo en casos extremadamente raros es posible controlar eficazmente el trabajo realizado. Enhorabuena a los organismos que lo han conseguido y a los servidores que sacan el trabajo adelante desde sus domicilios.

Se han utilizado las tecnologías de forma más asidua, pero sin duda, algunos funcionarios han utilizado la ocasión para incrementar sus privilegios, superiores, en este aspecto, a los del resto de los trabajadores del sector servicios. En algún organismo internacional los períodos han sido incluso escandalosos.

La sustitución de las actividades presenciales por las virtuales debe ser saludadas como intento de paliar la imposibilidad de la asistencia física, pero no sustitutivas. Por esta razón, si en la vida ciudadana la presencia en las oficinas es la habitual, no parece que los organismos públicos tengan que ser la excepción.

Incluso los conferencistas, profesores y especialistas de todo tipo señalan el hastío de pronunciar palabras ante el espejo que nuestra pantalla nos devuelve: un rostro (el nuestro) entre aburrido y escrutador de los oyentes a los que no podemos ver, inyectando transparencias febrilmente en un vano intento de lograr que quienes nos siguen no pierdan el hilo argumental de nuestro discurso. Con frecuencia, el tono del conferenciante baja, al compás de los minutos de la intervención por ausencia de retroalimentación.



Los hoteles están abiertos, los restaurantes también, ¿por qué no las oficinas públicas? Por ello, la extensión y recluta de una administración pública profesional puede constituir un importante adelanto en la gestión de los asuntos públicos. Más allá de las pomposas declaraciones, políticamente trufadas y con frecuencia iguales en un espectro político y en otro, aquello que parece interesar cada vez más a los ciudadanos tiene que ver con hacer las cosas, ser eficaz y eficiente y como señala el profesor Aguilar (2020), que las políticas públicas sean efectivas y no se queden sólo en huevas promesas.

Por ello, cada vez más tiene sentido la búsqueda de profesionales que aúnen a su preparación y experiencia, la capacidad de resolver las situaciones complejas y difíciles, así como la vocación de servicio público, porque no ha de olvidarse que “sobre los hombros del burócrata recae, en gran parte, la responsabilidad de reconciliar las diferencias entre los grupos y hacer que los compromisos económicos y sociales a los que llega el proceso legislativo se hagan efectivos” (Herring, 1936).

Los dirigentes políticos rara vez tienen ocasión de escuchar directamente a los ciudadanos por la distancia que impone la seguridad, convertida en una obligación desde el ominoso asesinato de Olof Palme en 1986, pero que impone de forma especial esta exigencia a los directivos públicos que sí deben estar enterados de la realidad, que no es sólo la que editan las redes sociales, cada vez más mediatizadas por detractores y seguidores y usualmente por *chatbots* financiados por interesados, sean países u organizaciones de todo tipo.

Ninguna acción humana es tan irracional como el uso de la violencia, como nos demuestra la guerra de Ucrania, donde los rusos intentan imponerse con los tanques, emulando quizás a la invasión de Checoslovaquia por el Pacto de Varsovia de agosto-septiembre de 1968 y más recientemente la bofetada de Will Smith a Chris Rock por un chiste de mal gusto, alusivo a la alopecia de su esposa.

Se avecina otra prueba de esfuerzo de las políticas públicas migratorias: según avanzan los especialistas de la Unión Europea, el número de desplazados por la guerra puede alcanzar los 10 millones de personas, es decir, un cuarto de la población de Ucrania. Las matanzas de Bucha, objeto de controversia entre ambos contendientes, generan en todos los ciudadanos infinita repulsión y rechazo. Recuerdan otros conflictos bélicos, nunca exentos de barbaridades similares como escribió Canetti (1982): “Cada guerra contiene todas las anteriores”.

## ¿ESTÁN LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS PREPARADOS PARA LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL?

En esta época de aceleración constante, de innovaciones continuas que alcanzan a las empresas, a los ciudadanos y a las administraciones públicas, resulta necesario tratar de pensar, sin dejar de dar pedales, sobre lo que está ocurriendo y la mejor manera de avanzar en este proceloso e innovador mundo. Subidos en la bicicleta, avanzamos en nuestro camino, pero hemos de reflexionar para encontrar las mejores formas de prestar los servicios públicos, a veces disruptivamente, por otros caminos.

La velocidad de las innovaciones hará que algunas reflexiones se queden a medio camino por la aparición de nuevas tendencias y realizaciones. Cada uno es responsable de analizar lo que su tiempo presenta, pero este período es singularmente rápido, hasta tal punto que se considera como una de sus características la aceleración de innovaciones. No solo aparecen, sino que se manifiestan muy rápidamente: cuando nos damos cuenta de unas, otras están ya siendo anunciadas. Por ello, las sociedades no solo necesitan de estas innovaciones, sino que las administraciones precisan de directivos públicos que las comprendan, utilicen e incluso desarrollen para el mejor cumplimiento de las políticas públicas.

Es importante conocer los adelantos tecnológicos y estar al tanto del desarrollo de la era Meta (Campos, 2022), pero especialmente es crucial que el directivo público esté abierto a los cambios e innovaciones y que incluso los fomente. Ser directivo público en la actualidad supone como mínimo desterrar la vieja concepción de la administración basada en la tradición de continuar haciendo las cosas como siempre.

¿Cómo se está abierto a los cambios? ¿De qué maneras pueden aprovecharse las innovaciones para generar mejores servicios y consecuentemente lograr mayor confianza ciudadana? Ahí van varias sugerencias:

- Estudiar la mejor manera de que las innovaciones se empleen en la administración mediante aplicaciones que faciliten la vida de los ciudadanos. Con frecuencia precisarán de una adaptación que especialmente tenga en cuenta los derechos de los ciudadanos y vele por el principio de igualdad entre ellos.
- Aplicar espacios, organizativos y físicos, en los organismos públicos para analizar, fomentar y en su caso experimentar procesos y fórmulas que mejoren el funcionamiento de los servicios.
- Buscar también tiempos de reflexión con los colaboradores de forma sistemática para encontrar nuevas pautas de prestación de las actividades públicas.

Los directivos públicos han de comprender un gran número de innovaciones que tienen o van a tener fuerte repercusión en el trabajo de las administraciones públicas y de sus funcionarios. La dirección pública debe generar resultados y para ello es necesario que estas innovaciones (muchas de ellas ya presentes en las actividades de las administraciones públicas) sean cada vez mejor digeridas y puestas en práctica.

Estos son, además, los objetivos de todos los que procuran una mejora en el funcionamiento de las administraciones públicas, que ven con ilusión la irrupción continua de las innovaciones, del mundo virtual.

Se desarrolla, sin embargo, de forma veloz, la deshumanización del contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos. La tecnología ha acercado sobremanera los servicios a los ciudadanos y con alguna frecuencia (diferente según el grado de desarrollo tecnológico de los países) ha logrado resultados instantáneos en algunos procedimientos administrativos mediante su digitalización. Pero ha dejado fuera de onda a numerosos ciudadanos que, por ignorancia o dificultad, no han logrado la conexión suficiente para resolver sus asuntos con las administraciones. Habitualmente se debe a las dificultades generadas por la distancia entre el funcionamiento del mundo digital y los conocimientos del ciudadano, mayores proporcionalmente cuando la edad es alta. Estos escollos tienen que ver también con las carencias tecnológicas asociadas a la pobreza de las poblaciones o a la lejanía con los grandes centros poblacionales, que dificultan o impiden la conexión necesaria.

Los algoritmos, ya instalados en numerosos procedimientos administrativos, constituyen un avance de relieve, pero deben ser controlados por las administraciones, pues como se ha demostrado, en algunos casos pueden generar sesgos en la decisión cuyos resultados pueden ser discriminatorios. Por ello, la labor de las administraciones no consiste solo en contratar a un grupo de expertos consultores que construyan un algoritmo eficaz, sino que debe preocuparse también de conocer la ponderación de los diversos factores y examinar y evaluar constantemente sus resultados. La introducción de algoritmos garantiza rapidez y automatismo, pero los resultados pueden no ser los adecuados desde el punto de vista social o económico.

Si la política pública en la que se aplica el algoritmo correspondiente no contiene sesgos indeseables y sus resultados son satisfactorios, habremos logrado un avance. En caso contrario, el algoritmo debe ser revisado de forma periódica.

La respuesta a la pregunta del título de este artículo no es unívoca, pues dependerá de muchos factores como la preparación, la adaptación al cambio, los medios tecnológicos y la flexibilidad de las organizaciones. Para los directivos públicos, el conocimiento de las nuevas tendencias es vital. Los políticos de

nuestra sociedad son sobre todo expertos en política y en comunicación, pero precisan de técnicos que les auxilien en las diversas materias y especialmente en aquellas que, por su novedad, o por su alto contenido técnico, necesiten de auténticos especialistas que desgranen el grano de la paja y propongan opciones que la dirección política debe calibrar y en definitiva, elegir.

Vivimos una época de cambios y de cambios acelerados. Las administraciones y los servidores públicos deben estar en la vanguardia de los cambios, a pesar de que las instituciones públicas están basadas en estructuras orgánicas estables y de tediosa modificación. Pero el cambio es necesario e inevitable. Los directivos públicos deben colocarse en la vanguardia, pues su misión no es sólo avanzar en el camino, sino con frecuencia señalar cuál es la senda más conveniente.

## DEBATIR PARA UNA ADMINISTRACIÓN MEJOR

En los meses de septiembre y octubre de 2022 se han celebrado dos eventos de importancia para el estudio de la situación y los problemas de las administraciones públicas en Latinoamérica: la Cuarta Reunión de Expertos sobre el Índice de Gobernanza Iberoamericano y el Tercer Congreso de Estudios de Administración Pública de Argentina.

Ambas reuniones han congregado a expertos, investigadores, académicos y gestores que han tenido la posibilidad de reflexionar y debatir sobre las cuestiones más relevantes que interesan a los ciudadanos en estas materias. Estas discusiones son de importancia capital para el eficaz funcionamiento de los servicios públicos, pues a la experiencia de los gestores se une la reflexión académica que también toma en cuenta experiencias foráneas.

Por tercera vez, la Asociación Argentina de Administración Pública ha celebrado un Congreso de sus afiliados en el que ha asistido el CLAD y que ha contado con numerosos participantes, tanto de la academia como de altos funcionarios, en algunos casos procedentes de otros países.

El asunto trae a colación la asociación profesional de funcionarios públicos y el interés de las universidades por los temas de la administración pública, así como la importancia de estas en el devenir social. Esta asociación perdura en algunos países de Iberoamérica y da resultados muy positivos para los ciudadanos.

Se ha debatido sobre el fortalecimiento de las instituciones públicas, a partir de la constitución de una administración profesional, que aún sigue siendo un desiderátum incumplido con las excepciones de Uruguay, Costa Rica y parcialmente Chile, Argentina, Brasil y México. El caso colombiano, que las nuevas autoridades deberán valorar, se distingue por la existencia de escasos funcionarios de planta acompañados de cientos de miles de contratistas, que a la precariedad laboral añaden condiciones retributivas inferiores.

En la reunión del Índice de Gobernanza Iberoamericano celebrada en Madrid, con asistencia de 15 expertos procedentes de Argentina, México, Venezuela, España, Brasil, Colombia y Portugal, se analizaron los principales problemas que atañen a las administraciones y se coincidió en la conveniencia del establecimiento de este Índice de Gobernanza Iberoamericano, sobre la base de una encuesta a celebrar con los países iberoamericanos, que en todo caso debería ser de un número reducido de preguntas.

Los problemas que en mayor medida preocupan a los expertos se refieren a la efectividad de la acción gubernamental, sometida a los vaivenes impulsados por las obligaciones electorales necesariamente de corto espacio temporal, no

coincidentes con los proyectos de obras públicas o de transformación social, que por definición son de mayor duración. La inexistencia de políticas de Estado en muchos países es otra característica que impide la realización de proyectos públicos que convienen a los ciudadanos.

A ello hemos de añadir dos circunstancias de especial relieve en los últimos años y que ni siquiera nos han abandonado durante la pandemia: la corrupción y la falta de profesionalización de la función pública. La corrupción, a pesar de algunos esfuerzos locales existentes, ha sido especialmente noticia en muchos países y ha escandalizado a millones de ciudadanos, que a su inquietud por la pandemia debían unir la insolidaridad de personas importantes de su clase política. En algunos casos, con altas responsabilidades como en Perú.

Los debates sobre innovación, sobre el mantenimiento de la burocracia o su sustitución por personal experto en la gestión, en una época en la que se acerca velozmente el mundo de la inteligencia artificial y de algoritmos, necesitados tanto de su implantación como de su control, han hecho emerger las profundas diferencias existentes entre los países. El desarrollo de sus administraciones parece necesario, pues son demasiado pequeñas en América como para prestar los servicios adecuadamente para los ciudadanos.

Esa preocupación por los servicios públicos se ha complementado con la necesidad de mantener los principios del Gobierno Abierto (transparencia, participación y rendición de cuentas).

La institucionalización de este Índice de Gobernanza Iberoamericano, que el CLAD está en proceso de establecimiento, con el apoyo de la AECID y la CAF, se dirige igualmente a destacar las mejores prácticas en materia de administración pública y trasladarlas a los demás, en un ejercicio de *benchmarking* que se espera dé resultados positivos.

Sin embargo, se destacó en el encuentro, que toda la buena voluntad de los participantes puede enfrentarse a las dificultades de comunicación del mundo actual, que atiende cada vez más a la superficie exterior de los asuntos, a lo que no poco contribuye la tremenda influencia de las redes sociales, mayor cuanto menor es la edad de los adultos del mundo actual. Preocupa igualmente el colosal poder de las grandes multinacionales de la comunicación virtual, que conocen en tiempo real de nuestras preocupaciones y actividades. Con frecuencia se adelantan a nuestras propias demandas: “Pienso que estoy leyendo un *ebook*, pero en realidad es el *ebook* el que me lee a mí” (Byung-Chul Han, 2022).

Los ciudadanos desean mejores servicios públicos y las administraciones deberán suministrarlos. Y no todos se pueden prestar virtualmente.

## NUEVO GOBIERNO Y CAMBIOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

El análisis de los cambios producidos en los gobiernos de los diversos países latinoamericanos en los últimos años se ha basado en la distinción entre los que suponían una mutación hacia la izquierda (Chile, Argentina, México, Honduras, Perú) y los que pareciera que el camino se escoraba hacia la derecha (Ecuador, El Salvador). En otros casos, más allá de los matices, las coordenadas esenciales del sistema parecen pervivir (Costa Rica, Panamá). Estos cambios políticos tienen importancia extraordinaria para la pervivencia y buen hacer de las instituciones, pues suponen la salida, a veces de cientos miles de personas, desde sus puestos de trabajo hacia el desempleo.

El asunto se relaciona con el examen de la política de empleo o de derecho del trabajo, pero además es de trascendental importancia para el funcionamiento de los países. Dejar vacíos los departamentos ministeriales puede generar expectativas de empleo para algunos, pero, sobre todo, establece un punto de partida cada cuatro o cinco años, claramente regresivo para la fortaleza de las instituciones públicas.

Miles de familias van a la miseria y la reflexión es ¿qué oficio tan político desempeñaban? ¿Eran meros empleos instrumentales, nada partícipes de decisiones de carácter político? ¿Eran acaso determinantes en la toma de las decisiones?

Esperemos que, si se producen cambios en la presidencia en Brasil, las alteraciones en las instituciones sean relativamente escasas, pues la burocracia brasileña, criticada con frecuencia porque en algunos casos goza de privilegios importantes en materia salarial y de jubilación, posee no obstante merecido prestigio por su preparación y efectividad desde hace muchos años. Y ha conseguido sortear los cambios realizados desde la derecha a la izquierda y desde esta a la derecha.

En los países más desarrollados, los cambios gubernamentales suponen una escasa alteración en las estructuras administrativas y prácticamente nula en los servidores públicos de rango medio o subordinado de los departamentos ministeriales. Igual situación puede predicarse de las demás instituciones o empresas públicas.

En el I Simposio Iberoamericano sobre Innovación Pública celebrado en Madrid, en octubre de 2022, los representantes de los países miembros del CLAD lo han destacado de forma unánime, preocupados por el desmantelamiento de las estructuras administrativas tras los resultados electorales. Así, se han mostrado partidarios de continuar propiciando modelos de empleo público

conducentes a la profesionalización y estabilidad para fortalecer en las instituciones públicas la visión estratégica y la innovación.

El proceso de profesionalización también se basa en la continua capacitación de los profesionales que necesitan con frecuencia la actualización de sus conocimientos. Por ello, han destacado la necesaria actualización de las competencias digitales de las personas que trabajan en las administraciones.

La necesidad de profesionalización en las administraciones públicas no se reduce a labores técnicas o de asesoramiento, sino que debe extenderse a quienes ejercen una función directiva, tan necesaria para lograr una mayor efectividad de las políticas públicas. Los avances en este sentido logrados en Chile en los últimos años o en Perú con SERVIR, han de ser bienvenidos, pues marcan un camino de profesionalidad técnica muy necesarios en estos países. Todo ello, teniendo en cuenta que la visión técnica no está bien acompañada ni bendecida en los últimos tiempos, puesto que puede resultar algo ingenua en el barrizal político: como si las políticas dependieran de sus efectos y no de quien las propusiera (Daniel Gascón, 2022). A pesar de todo, se echa de menos una mayor extensión de la función pública profesional que actúe *sine ira et studio* que diría Max Weber.

Pero una función pública moderna no debe ser solo la depositaria de ingeniosos conocimientos jurídicos, imprescindibles para el mantenimiento del Estado de Derecho. Con frecuencia sorprende el alud de leyes y reglamentos que los gobiernos lanzan a las Gacetas Oficiales que no leen más que los entendidos. Es tan constante como la descalificación de la oposición a cualquier medida, actividad, modificación fiscal, educativa o de orden público. Todo ello produce un hastío considerable y no estaría de más recordar lo que ya Crozier (1984) señalaba: “No se cambia la sociedad por decreto”.

Es importante que en los gobiernos y en la función pública nos preocupemos por los ODS y de tener personas bien formadas en ellos, particularmente en la lucha contra la pobreza, el cambio climático, la historia de los países sus revoluciones y contrarrevoluciones... Ahora que en el imaginario social parece una idea extendida la lucha contra el cambio climático, no está de más recordar lo que en 1756 escribió Rousseau: “Por doquier observo que los males que nos produce la naturaleza son menos crueles que los que nosotros le producimos a ella”.

Una reflexión política pausada y moderada debería tener en cuenta que para ser efectivos en el gobierno se necesitan buenos colaboradores, expertos en las políticas públicas que toque administrar, con sensibilidad por el cambio climático y ejerciendo la moderación que George Washington recomendó en su discurso de despedida de la política: “No se les olvide una palabra: moderación. Si pierden la moderación, la democracia deja de funcionar” (Martínez y Lewin, 2022).



## INSTITUCIONES SÓLIDAS PROTEGEN A LOS CIUDADANOS

Tras cualquier desastre, sobreviene el caos. Es cierto, pero de lo que se trata es de ser resiliente, de preparar las actuaciones en escenarios complejos y a menudo trágicos. De hecho, la resiliencia, en los últimos años considerada una de las competencias o habilidades necesarias de los directivos, tiene su origen en la gestión de crisis y en particular en la gestión de desastres. Es la capacidad de asumir infortunios sin merma emocional o con el talento de rehacerse y mantener los objetivos fijados.

Las instituciones públicas sólidas, dotadas de normas de obligado cumplimiento y con medios humanos y materiales suficientes para hacer cumplir sus mandatos, constituyen factores esenciales del mantenimiento del Estado. Se trata de aprobar normas y reglamentos que garanticen los derechos de los ciudadanos y les protejan lo más posible frente a las inclemencias de la naturaleza.

Con ocasión del terremoto de Lisboa (1755) se produjo un importante debate entre Voltaire y Rousseau. Viene a cuento para extraer enseñanzas derivadas de los seísmos de Siria y Turquía. Escribió con acierto Rousseau: "Por doquier observo que los males que nos produce la naturaleza son menos crueles que los que nosotros le producimos a ella". (Carta de Rousseau a Voltaire, 1756). Buena enseñanza en los tiempos de nuestra justificada preocupación por el cambio climático.

Señalan los científicos la imposibilidad de prever los terremotos con exactitud, pero hay sistemas de medición, estudios históricos y modelos de previsión, que establecen aquellas zonas más proclives a padecer seísmos y, en consecuencia, la necesidad de que los países tomen medidas adecuadas que minimicen los daños.

La existencia de instituciones educativas, de protección civil, de comunicación y otros aspectos, resultan imprescindibles para paliar los desastres del tipo que fueren, y en especial los seísmos que suelen repetirse en algunas zonas del planeta, mientras que en otros son más raros por razones geológicas.

Hay una pregunta que tiene respuesta. ¿Por qué en las zonas más pobres del planeta los daños en vidas humanas, infraestructuras y edificios, son mayores en unos lugares que en otros?

Desde luego, la intensidad del terremoto es determinante, pero las medidas adoptadas por las autoridades con anterioridad son imprescindibles y nos dan la intensidad de la repercusión del seísmo.

Para luchar contra las catástrofes naturales, de nada sirven los rezos medievales o las procesiones acompañadas de ciudadanos arrepentidos por sus pecados. Son útiles otras medidas que se indican en el Marco de Sendai, instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo, que pretende lograr la

“reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países”.

Entre estas necesarias actuaciones, la adopción de planes de protección civil, coordinados y dirigidos por las autoridades competentes y diseñados en diversos niveles, que garanticen la unidad de mando y la comunicación constante entre las instituciones, incluyendo los efectivos desplegados en la zona. Además, la priorización de las actividades en las que siempre han de estar presentes los servicios médicos y de asistencia sanitaria, pero fundamental los especialistas en protección civil que coordinen a los efectivos desplegados.

La cifra oficial de muertos en Turquía y Siria es superior a los 45.000. De nuevo es posible comparar la repercusión en vidas humanas de los seísmos en Japón, donde las instituciones sólidas obligan a guardar estrictas condiciones de edificabilidad e inspeccionan y no permiten, en definitiva, que se edifique en lugares proclives a los seísmos o exige condiciones de construcción especialmente estrictas.

Este terremoto demuestra que muchos de los fallecimientos podrían haberse evitado si las autoridades hubieran sido más estrictas y vigilantes con la construcción. Una vez más, las pobres construcciones, exentas de las condiciones necesarias para resistir seísmos como este, demuestran que sin instituciones sólidas que exijan el cumplimiento de normas de edificabilidad, inspeccionen la construcción y sancionen los incumplimientos, se generan más desgracias. Muchas vidas podrían haberse salvado si se hubieran cumplido las normas de construcción que deben exigirse en lugares situados en fallas de posibles terremotos. Es una constatación “que no solo se trata de reconstruir lo físico, sino integrar gestión de riesgo en la planificación de obras; no solo mitigar, sino afrontar lo que causó el desastre: los problemas socioeconómicos, la mala ubicación, lo que lleva a que nuestras ciudades sean vulnerables” (Linde, 2017).

Si las instituciones no cumplen de forma eficaz con la protección a los ciudadanos, salvaguardando sus vidas dentro de los límites razonables, los ciudadanos desconfían de ellas. Si no cumplen con sus deberes de inspección y sanción para quienes transgreden las normas, el ciudadano se aleja cada vez más. Si por el contrario velan por su seguridad y vida en común, la confianza y satisfacción aumentan.

## ¿LAS MUJERES SON DIRECTIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES?

La respuesta es que aún son demasiado escasas, a juicio de las personas participantes en el III Simposio Iberoamericano sobre la igualdad de género en los niveles directivos de las administraciones públicas, celebrado los días 23 y 24 de febrero de 2023 en Lima, que contó con la presencia de dos ministros del gobierno de Perú. Organizado por el CLAD, participaron delegados de países miembros de este organismo internacional: Andorra, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

Ya en la Plataforma de Acción de Beijing del año 1995, los Estados participantes se comprometieron a promover medidas para conseguir la igualdad de hombres y mujeres en el acceso al empleo público, y en todos los espacios de responsabilidad. Y este ha sido precisamente la voluntad de las personas reunidas, en su gran mayoría mujeres. Todos los delegados y delegadas compartían el compromiso de garantizar la plena participación de mujeres en las estructuras de poder y en la toma de decisiones, que en Iberoamérica especialmente es una necesidad apremiante.

La situación, sin embargo, comienza a ser más positiva, pues año a año, el número de mujeres que desempeñan cargos de dirección, incluyendo ministerios u otros puestos de alta responsabilidad, es mayor, siguiendo las directrices que se deducen del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5.

Se avanza, pero no lo suficiente. Resulta necesario impulsar cambios en las culturas de los países para eliminar las barreras estructurales existentes, a pesar de las modificaciones normativas realizadas. La desigualdad continúa existiendo y se manifiesta por ejemplo en los patrones socioculturales discriminatorios que privilegian lo masculino sobre lo femenino. En particular, a pesar del alto número de mujeres que desarrollan su labor profesional en las administraciones públicas, subsiste la brecha de género, pues su presencia no está uniformemente repartida. En los puestos de mayor responsabilidad su presencia es mucho más reducida que en los empleos técnicos medios o subordinados.

No obstante, en todos los Estados iberoamericanos se ha incrementado la presencia de mujeres en el empleo público y se han implementado estrategias comunicacionales y acciones afirmativas para avanzar hacia la paridad entre hombres y mujeres. Pero estos innegables avances siguen evidenciando que en las áreas asociadas a “roles tradicionalmente femeninos”, menos remunerados y reconocidos, como educación, salud y protección social, hay más mujeres que

en los vinculados a “roles tradicionalmente masculinos” como seguridad, defensa, infraestructuras.

Es por eso que resulta clave generar las condiciones necesarias para que todos los espacios resulten accesibles y sean percibidos como atractivos, para animar a las mujeres a ocupar cargos directivos rompiendo las murallas de cristal (CLAD, 2023).

Los estudios científicos, felizmente desarrollados de forma abundante en los últimos años, ponen de manifiesto que existen brechas salariales entre hombres y mujeres en los Estados iberoamericanos. Se trata de crear líderes femeninos que a su vez dejarán escuela y crearán otros líderes, que pensarán en quién los puede sustituir y lo verán como parte de su legado (Marcet, 2021).

La discapacidad o la pertenencia a etnias históricamente vulneradas profundizan la condición de desigualdad de las mujeres. Por ello se amerita abordar los temas de género desde un enfoque interseccional, como está empezando a ocurrir en algunos países iberoamericanos, en los que se detecta la presencia cada vez menos testimonial de mujeres procedentes de colectivos y etnias tradicionalmente infrarrepresentadas.

Existe evidencia empírica que indica una correlación positiva entre un mayor número de mujeres en puestos de liderazgo público y un mayor crecimiento económico, mejora de entrega de servicios públicos, igualdad de género y un mayor gasto social en educación, salud y protección ambiental. Se detecta asimismo un impacto positivo de la presencia de mujeres en el desempeño de las organizaciones públicas y, en ocasiones, en la disminución de los actos de corrupción.

Persisten “techos de cristal” en los altos mandos técnicos y en el segmento directivo, así como el síndrome de la impostora o de falta de confianza (Cadoce y Montarlot, 2022), por lo que los derechos de las mujeres a participar en igualdad de condiciones en la toma de decisiones, dentro de los espacios donde se elaboran y ejecutan las políticas públicas, siguen limitados.

Es igualmente necesario disminuir radicalmente las brechas en formación de las mujeres, en los temas relacionados a los sectores en los que hay menor presencia femenina. Parece necesario que más mujeres se involucren en carreras vinculadas a las ciencias y tecnologías.

Una reciente decisión del gobierno español establecerá, si el proyecto de ley es aprobado, la obligatoriedad de las listas cremallera (candidaturas integradas por personas de uno y otro sexo ordenadas de forma alternativa) en las elecciones de todo tipo, así como el principio de representación equilibrada para el Consejo de ministros, y en los órganos superiores y directivos del Estado, de manera que ningún sexo tenga una presencia inferior al 40% de los puestos.

Además, en las sociedades mercantiles de más de 250 trabajadores, siguiendo la Directiva 2381 de la Unión Europea, el número de mujeres no podrá ser inferior al 40% del total de los miembros del consejo de administración.

Un último apunte: la participación de las mujeres en deportes tradicionalmente masculinos como el fútbol, con gran éxito, puede ser un símbolo que refleje que los tradicionales roles masculinos y femeninos están en proceso de transformación. Lograr la paridad es la meta.

## COMPETENCIAS ESTRATÉGICAS DEL DIRECTIVO PÚBLICO: EL CASO DE ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

“No sé por qué solemos entender la palabra crisis con un significado triste-crisis no es sino cambio intenso y hondo, puede ser cambio a peor, pero, también cambio a mejor”.

José Ortega y Gasset (2020)

En los últimos años, es frecuente encontrar análisis en los medios de comunicación realizados por quienes destacan la necesidad de poner trabas, obstáculos e incluso prohibiciones, a la posibilidad de que los altos funcionarios puedan desempeñar puestos de responsabilidad en las Instituciones del Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales. Se ha generado un movimiento en contra de que aquellos que conocen con profundidad el funcionamiento de las instituciones públicas, puedan dirigir las o desempeñar las más altas responsabilidades. Esta situación nos acerca a la existente en los países iberoamericanos, donde la presencia de una función pública profesional no es frecuente. Como es sabido, en la mayoría de los países iberoamericanos, con excepción de Portugal y España, las alteraciones políticas que se producen cíclicamente, cada cuatro o cinco años, coincidiendo con la nueva elección de la Presidencia de la República, altera a veces hasta sus cimientos la función pública.

Si los partidos políticos que en cada ocasión obtienen la mayoría parlamentaria necesaria, consideran la utilidad de que altos funcionarios puedan ser nombrados para los más altos cargos de la organización administrativa, se tratará de una decisión perfectamente legítima y democrática, pues coloca al frente de ella a personas que combinan el saber experto con la confianza exigible por quien tiene la responsabilidad política. Me atrevería a afirmar que resultaría beneficioso para los ciudadanos que aquellos que van a desempeñar las responsabilidades públicas, además de la legitimidad política gocen de la competencia técnica necesaria.

Probablemente por influencia anglosajona, algunos autores, incluso quienes reflexionan sobre la Administración Pública, realizan tajantes afirmaciones sobre la posibilidad de que los altos funcionarios se dediquen a la política y luego regresen a sus puestos de trabajo, una vez concluida la etapa de especial responsabilidad. Señalan exactamente (Luna, 2011): “Los jueces que se dedican a la política no deberían volver a la judicatura. Lo mismo debería ser de aplicación para los altos funcionarios de las Administraciones Públicas. Todo el

mundo tiene derecho a dedicarse a la política, pero la salud pública, en versión mujer del César, *exige que no todo el mundo pueda tener derecho a volver a su posición anterior*".

Estas ideas, que parecen más producto de una ocurrencia, que diría el profesor Maravall, son especialmente dañinas para nuestro sistema democrático, para la circulación de las élites y para el funcionamiento eficaz del Estado de derecho (Pérez, 2021). Puede aceptarse que los jueces y fiscales no vuelvan a los mismos juzgados o a los mismos asuntos, pero ¿y los registradores de la propiedad, los notarios, los abogados del Estado, los administradores superiores, los diplomáticos, los inspectores financieros, los catedráticos de universidad, los profesores de bachillerato?

En lo referente a la contribución que España y su experiencia de Estado y Administración respecto a los países de Iberoamérica conviene poner de manifiesto algunos criterios básicos (Pérez, 2021):

1. La situación de las Administraciones Públicas es diferente en cada uno de los países. Incluso podría realizarse una clasificación por zonas geográficas: Cono Sur, Centroamérica, Caribe, Colombia y Perú.

2. El grado de desarrollo económico y de la administración de cada uno de los países, genera con frecuencia experiencias positivas más aplicables a los países de su entorno que los procedentes de países más desarrollados como España y Portugal.

3. La existencia de administraciones públicas herederas del influjo napoleónico (España y Portugal) ha tenido una fuerte influencia en los ámbitos teóricos del Derecho administrativo y la gestión y políticas públicas, pero escaso en la conformación institucional de los Gobiernos y Administraciones. De hecho, como ha señalado Muñoz Machado (2011), la uniformidad del derecho en los países iberoamericanos es mayor que en la propia España donde han subsistido numerosas instituciones de derecho civil (País Vasco, Navarra, Cataluña, Comunidad Valenciana).

4. El nivel de desarrollo económico alcanzado en los últimos veinte años en todos los países del área, distinto pero incremental, genera la necesidad del fortalecimiento del Estado de derecho, uno de cuyos pilares fundamentales es la administración pública. Aunque resulta evidente la desaceleración en los últimos cinco años del crecimiento económico de esta área geográfica, el crecimiento continúa con menor intensidad. No todos los países se encuentran en una senda de crecimiento sostenido, puesto que algunos se encuentran hoy en posiciones negativas (Venezuela).

5. La existencia de islas de profesionalidad en la práctica totalidad de los países, que conviven con otros sectores de la administración pública sometidos

a un profundo *spoil system*, que logra cambiar un alto porcentaje de los servidores públicos coincidiendo con los procesos electorales. Estas islas de profesionalidad, de extensión variable, logran un mejor funcionamiento de áreas administrativas, generalmente relacionadas con los aspectos fiscales, el control electoral y en general, las materias de índole económica.

6. La defensa de los servidores públicos ante la presión del poder político que tiene diversas variantes:

a) La asunción del compromiso político directo como medio de ascenso en la carrera pública o como mero sistema de mantenimiento de la profesión en el ámbito público.

b) La adopción de un criterio de neutralidad forzada que elimina las opiniones personales como sistema de legítima defensa de permanencia en la administración.

c) La utilización de las redes profesionales y de clase para la recolocación en los casos de cese en el puesto de trabajo, igualmente como defensa profesional para los periodos de cesantía.

7. La desconfianza del poder político y de los sujetos sometidos a la disciplina partidaria relativa a los servidores públicos a los que se les tiene en cuenta en sentido negativo, la prestación de servicios a otras administraciones de diferente color político. Solo en administraciones desarrolladas y adultas, la prestación de servicios suele ser considerada como un mérito a tener en cuenta por la experiencia acumulada y los objetivos cumplidos.

8. El miedo de la clase política en general a la pérdida de los puestos que se reparten (Weber).

9. La inexistencia de un modelo que España pueda exportar de función pública con garantías de éxito, teniendo en cuenta que en la actualidad somos quizás uno de los países que conserva un sistema de selección que garantiza el mérito y la capacidad, pero solo se mide la adquisición de conocimientos que cada vez más son sustituidos por ayudas tecnológicas que suministran la información cierta en escasos segundos.

10. La proliferación de plataformas tecnológicas en los países latinoamericanos que acercan la formación a los servidores públicos revela con claridad que las tecnologías llegan, acercan el conocimiento a los lugares más recónditos o atrasados, aunque continúa existiendo la brecha digital con los servidores más subordinados o habitantes de lugares más remotos, faltos de la infraestructura básica.

11. La existencia de numerosos organismos internacionales (el primero fue el CLAD), agencias de cooperación, bancos y otras instituciones que desarrollan actividades de fortalecimiento del Estado, lo que les proporciona a estos países



latinoamericanos fondos con frecuencia cuantiosos para la elaboración de sus programas.

12. El desarrollo económico o el camino hacia el desarrollo económico compra igualmente la institucionalización de nuevos organismos, la delimitación de nuevas políticas públicas, el reconocimiento de nuevos actores sociales, económicos, internacionales o burocráticos. Todo ello lleva a crear instancias institucionales que permiten diálogo, negociación, transacción, que jueguen con el posibilismo de la realización de las políticas públicas deseadas y nunca realizadas.

### **En qué deben estar formados nuestros directivos públicos: ¿en Liderazgo, en gestión de equipos, en dirección de reuniones, en gestión del tiempo y gestión del cambio, en la toma de decisiones, en la orientación a resultados y en delegación?**

Repasemos por ejemplo los presidentes del Gobierno español: Suárez, (funcionario), Calvo Sotelo (empresario, del cuerpo de Ingenieros de Caminos), Felipe González, (abogado), José María Aznar (inspector financiero), José Luis Rodríguez Zapatero (abogado), Mariano Rajoy (registrador de la propiedad). Esta proporción se incrementa notablemente entre los vicepresidentes y ministros entre los que hay que recordar a Abril Martorell, Francisco Fernández Ordóñez, Javier Moscoso, Soraya Sáenz de Santamaría, María Teresa Fernández de la Vega, Alfredo Pérez Rubalcaba, Pedro Solbes y Cristóbal Montoro.

Por una parte, constatamos que la profesionalización acusada de los políticos les aleja de la sociedad y ahí están las encuestas del CIS para recordarlo: desde junio de 1988, entre los tres problemas principales que existen en España, aquel que se refiere a los políticos, en general, los partidos políticos y la política no ha dejado de ascender: junio de 1988 (1,6%) marzo de 2002 (4,6%) mayo 2004 (4,8%), julio de 2008 (6%) abril de 2009 (8,8 %) Marzo de 2013 (31,4 %) julio de 2013 (27,6 %), septiembre de 2013 (28,2%). Esta situación contrasta con la consideración positiva de los funcionarios públicos, con el funcionamiento eficaz, en general, de los servicios públicos y con la casi absoluta ausencia de casos de corrupción en la que estén implicados funcionarios públicos, seleccionados y formados para cumplir con sus obligaciones de servicio público.

En España, nuestra legislación en materia de función pública contrae con los funcionarios que desempeñan altos cargos alguna obligación y no pocos riesgos. Empecemos por las obligaciones:

- Para el desempeño de determinados puestos de trabajo, establecidos en la LOFAGE (Ley Orgánica de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado), los puestos de trabajo de subsecretario, secretario general técnico, de director general (con excepciones) y de subdelegados del gobierno deberán ser desempeñados por funcionarios públicos. En el caso de los directores generales, aunque la inmensa mayoría están desempeñados por funcionarios públicos, lo que les dota de una cierta estabilidad, el Consejo de ministros puede exceptuarlos de la posesión de la condición de funcionarios públicos (cuestión que realiza con frecuencia, pero no sin coste, cada uno de los Gobiernos). Debería avanzarse, además, en la delimitación del concepto de directivo público, capacitado para el desempeño de los más altos puestos de la Administración: funcionarios públicos los hay de muchos tipos y niveles, pero la preparación, formación, selección adecuada solo es predicable de algunos.

- Con cierta frecuencia, el desempeño de puestos de esta naturaleza conlleva que algunos funcionarios puedan incluso disminuir sus retribuciones, lo que añadido al factor riesgo, siempre peligroso según los cánones de la organización burocrática, genera dificultades a la hora de cubrir determinados puestos de director general.

- El funcionario público nombrado para un alto cargo pasa a la situación de servicios especiales que le garantiza un reingreso automático, a un puesto de trabajo con retribuciones similares a las que tenía cuando dejó de prestar servicios en la situación de activo.

Vayamos ahora con las dificultades:

- Es muy difícil que el alto funcionario que ha desempeñado altos cargos se incorpore a la organización y desempeñe puestos directivos con responsabilidades administrativas. Generalmente, la "mochila", que no resuelve el problema del regreso de los altos cargos -funcionarios a la Administración, se convierte en un colchón en el que, con frecuencia, se entra en el ostracismo y del que sale con mucha dificultad (en la inmensa mayoría de los casos, porque el directivo no puede, bien porque no hay ofertas o porque es rechazada su solicitud; pero en otros casos, porque no quiere salir, precisamente por las dificultades que comporta).

- La "organización", incluso cuando se trata de personas del propio partido político bajo cuyo mandato se desarrolló la carrera del alto funcionario no confía en él. Lo considera gastado, anticuado, o simplemente quemado y, por tanto, peligroso. Sin embargo, cualquier análisis de recursos humanos pondría el acento en aprovechar debidamente la experiencia y conocimientos de

quienes han tenido altas responsabilidades, que podrían contribuir precisamente a mejorar la negativa opinión que de la política tienen los españoles.

Como el profesor Baena demostró en su estudio de las élites político-administrativas, para algunas capas de esas élites el desempeño de altos cargos ha supuesto un ascenso social y el paso a la pertenencia de colectivos más privilegiados, pero buena parte de quienes han desempeñado los altos cargos lo han hecho como correlato natural de su carrera profesional. Especialmente desde que la Administración Pública creció exponencialmente a partir de los años 80, coincidiendo con la expansión del Estado del Bienestar (dado por muerto por el rey Guillermo de Holanda) y la implantación de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos democráticos, el número de funcionarios públicos que han desempeñado altos cargos es ingente.

Frente a esta situación, nosotros preconizamos una carrera administrativa horizontal y vertical que permita el desempeño de los más altos puestos dentro de la pirámide de las instituciones, volviendo a puestos de trabajo en los que pueda aprovechar la Administración Pública racionalmente los conocimientos y experiencias adquiridos. Un Estatuto del directivo es necesario. Un Estatuto que permita el desempeño de altos puestos en la organización administrativa a quienes conocen en profundidad las políticas públicas por su pertenencia a colectivos profesionales especialmente seleccionados y formados y que, posteriormente a su cese, no sean castigados por la organización, sino que se les reconozcan los servicios prestados y conserven las categorías profesionales adecuadas. Un Estatuto del Directivo que clarifique, dentro de lo posible, los ámbitos de decisión que deben ser exclusivo desempeño del mérito y la capacidad.

Las ideas que pretenden responsabilizar a los funcionarios de los problemas de nuestro país no tienen justificación científica alguna. Los altos funcionarios en el desempeño de responsabilidades de dirección de las políticas públicas pueden aportar conocimiento experto, honradez y capacidad de gestión pública, que en los Estados desarrollados suponen incrementos de valor que no es muy inteligente despreciar.

## 1. Razones para proceder a la regulación de la figura del directivo público

El desarrollo del *estatuto del directivo* en la Administración Pública española, constituye una de las promesas más frecuentes de los responsables políticos y de mayor fiasco posterior. Con excepción de los artículos que hacen referencia a esta figura en la Ley de Agencias Públicas y en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), no han existido aproximaciones legislativas o reglamentarias a esta figura, si exceptuamos algunos tímidos avances que se han dado en las Comunidades Autónomas que hasta el momento han desarrollado el Estatuto Básico (Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Asturias).

El abandono o desatención de esta cuestión por parte de los sucesivos gobiernos nacionales, ha resultado evidente y, en algún caso, el desvío de la mirada en estos últimos años, ha tenido características vergonzosas y desconocedoras del campo de trabajo. En estas líneas, se van a intentar deslizar algunas ideas sobre este importante tema, que se parece cada vez más a aquello que se escribía en el siglo XIX sobre la reforma administrativa, de la que es cada vez más parte indisoluble: “Bandera de los pronunciamientos todos, cantinela de la Administración Pública, el pan nuestro de cada día rezado por todo ministerio nuevo” (Rico y Amat, 1985).

La cuestión es, no obstante, urgente y necesaria: *urgente*, porque se corresponde con una administración moderna, a quienes los ciudadanos, ante la evidente falta de confianza en sus gobiernos, que continúa descendiendo, según señala la OCDE (de 2007 a 2014 se redujo en 3,3 p.p., del 45,2 al 41,8%) exige una gestión pública transparente y eficaz. *Necesaria*, desde el punto de vista político por cuanto la proliferación de escándalos de corrupción y la realización de obras públicas innecesarias o especialmente fastuosas y onerosas, parece exigir mayores cotas de responsabilidad y de conocimiento experto de las políticas públicas<sup>1</sup>.

La raíz del abandono de la cuestión está en que la clase política, con independencia de su ideología, no se fía de la alta función pública. “En realidad, se trata de un gran problema de la administración pública occidental, porque la buena gobernanza es un fenómeno un tanto aristocrático. **Y no nos gusta mostrar deferencia ante los expertos ni delegar autoridad en ellos**”. Así lo

---

1 Es ineludible despolitizar algunas de nuestras Administraciones. Ello implica una mayor profesionalización en los métodos de selección, reduciendo los cargos de confianza en los sitios donde son completamente abusivos. (Lizoain y Urquizu, 2014).

señala Fukuyama (2020), antaño preboste del neoliberalismo y hoy partidario del fortalecimiento del Estado.

Hace ya algunos años, Mark H. Moore (1998), indicaba algunas características relevantes del directivo público. Entre ellas señalaba que sobre todo eran “Los que son responsables de encontrar los usos más valiosos de los recursos que les han sido confiados”. Esta definición nos sirve para afirmar que, en la actualidad, no tenemos medio de saber si los elegidos para el desempeño de puestos directivos, van a encontrar estos usos más valiosos o se va a primar su ideología, afinidad o únicamente su conocimiento técnico-jurídico, aunque estén exentos de cualquier cualidad o competencia directiva.

En todas las organizaciones modernas, los directivos han de tener *preparación técnica*, suficiente para llevar a cabo la actividad que se le encomienda, *competencias y habilidades* y en el ámbito de las administraciones públicas, *orientación al servicio público*. Estos principios y valores, estaban ya plasmados en la Ley de Agencias de 2006, cuya derogación está prevista para dentro de unos meses, si un nuevo Gobierno no lo impide: *El personal directivo de las Agencias Estatales es nombrado y cesado por su Consejo Rector a propuesta de sus órganos ejecutivos, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia entre titulados superiores preferentemente funcionarios, y mediante procedimiento que garantice el mérito, la capacidad y la publicidad.*

Como escribió Francisco Rubio Llorente (1995), no se trata de crear normas que previamente no existían, sino en aplicar las ya existentes.

## 2. Contenido de la figura del directivo público

*¿Qué condición jurídica ha de tener?*

No siempre ha de ser funcionario público o empleado público, pero en la inmensa mayoría de los casos por atribución legal, por conocimiento técnico o por experiencia será así necesariamente.

*¿En qué campos deben seleccionarse directivos públicos?*

En todos aquellos en los que la Administración Pública los necesite, pudiendo en cada caso ser los requisitos de los candidatos diferentes. En general, ha de pensarse en los puestos de los subdirectores generales, directores generales, directores de organismos autónomos, presidentes y directores y alto personal de las empresas públicas, hospitales, y en general, todas aquellas unidades de gestión que, por su especial complejidad, volumen económico y de personal,

necesiten al frente a personas de especial preparación técnica y habilidades gerenciales o *directivas*.

### *¿Cómo deben seleccionarse a los Directivos Públicos?*

Nuestro país necesita un cambio en el sistema selectivo de los funcionarios públicos, que continúa siendo el mismo desde finales del siglo XIX, con modificaciones importantes introducidas por la Ley de 1964 y la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984. Se propone que se empiece por los Directivos Públicos. ¿Cómo? Utilizando los métodos que, en el mundo desarrollado, se realizan para la selección de los altos responsables técnicos de las empresas o de las organizaciones internacionales. En la UE, se utiliza el modelo EPSO, cuyos elementos esenciales se dirigen a comprobar el nivel adecuado de un grupo de ocho competencias (*Análisis y resolución de problemas, comunicación, calidad y resultados, aprendizaje y desarrollo, jerarquización y organización, resiliencia, trabajo en equipo y liderazgo*). Por cierto, el sistema no sería tan nuevo en nuestro país, porque en estos momentos, se realiza para la selección de los altos responsables del Museo del Prado, Centro de Arte Reina Sofía, Teatro Real o Centro Dramático Nacional, con resultados que pueden ser calificados de excelentes.

Se trata, en definitiva, de tener en cuenta los siguientes factores:

1. La experiencia profesional, plasmada en currículum por el propio aspirante, con especial referencia a los asuntos objeto del proceso selectivo.
2. La superación de pruebas autoevaluadas sobre sus competencias y habilidades (*de trabajo en equipo, de liderazgo, de motivación, de asertividad...*).
3. La definición, por parte del candidato, de un plan estratégico básico sobre el trabajo que se le va a encomendar.
4. La superación de una entrevista profesional con un comité de expertos.

*¿Quién seleccionaría a los directivos?*

Ha de constituirse un Comité de Selección, presidido por un responsable elegido por consenso parlamentario, que a su vez formará un equipo de personas, cuyo mandato será temporal e incompatible con cualquier otro cargo o empleo.

*¿Cómo puede combinarse este sistema con la existencia de normas legales o reglamentarias que exigen una especial condición jurídica de numerosos responsables en la AGE?*

Estableciendo como condición previa la condición de funcionario público, en los casos en que sea necesario.

*¿Habría que hacer exámenes de temarios que evaluaran los conocimientos?*

No. Los candidatos han de tener la preparación técnica y de conocimientos que el sistema selectivo propuesto evaluará.

*¿Habría que preparar especialmente estas cuestiones?*

Sí, pero no desde el punto de vista de los conocimientos, sino desde la óptica de proponer medidas, acciones o programas, dirigidos a la mejora del servicio público o institución u organización que se pretende dirigir.

*¿Existen experiencias en esta materia?*

En Chile desde hace más de diez años, en Portugal desde hace tres (CRESAP<sup>2</sup>), en Bélgica, en Holanda... En Francia, desde hace dos años en la ENA.

*¿Por cuánto tiempo se contratará a los directivos?*

Máximo de cinco años, prorrogables por otros cinco.

*¿Quién ganaría con este sistema?*

La eficacia de la Administración y, en consecuencia, los ciudadanos.

*¿Los funcionarios de élite perderían poder mediante sistema?*

No, porque para la inmensa mayoría de los puestos directivos será necesario tener la condición de funcionarios, pero se sujetaría a normas más estrictas la libre designación, de forma que se avanzara en el nombramiento de las personas

---

2 La selección se realiza en Portugal en función de competencias de liderazgo, colaboración, motivación, orientación estratégica, orientación a resultados, orientación al ciudadano y al servicio público, gestión del cambio e innovación, sensibilidad social, experiencia profesional, formación académica y profesional.

más idóneas.

*¿En qué medida se está hurtando al poder político capacidad de actuación?*

En ninguna, porque se excluirían los puestos de nombramiento político: tales como secretarios de Estado, secretarios generales, asesores, personal eventual. Además, la propuesta de la Comisión evaluadora, sería de tres candidatos, eligiendo el responsable político a aquel que considerase más idóneo, pero los tres candidatos serían técnicamente solventes, pudiéndose comprobar por la absoluta transparencia del proceso.

*¿Por qué no se ha hecho hasta ahora?*

Los sucesivos gobiernos siguen pensando que la mejor política relacionada con la Administración Pública es no hacer nada, excepto inversiones tecnológicas o externalización de servicios. No es rentable políticamente la política de recursos humanos, y menos aquella que puede generar conflictos con altos cuerpos de funcionarios, a quienes el actual sistema (a unos más que a otros) permite el desempeño de puestos de responsabilidad, sin necesidad de demostrar capacidades adicionales a aquellas que probaron cuando superaron el proceso selectivo correspondiente.

### **3. Sísifo, de nuevo**

Entre las imágenes más sugestivas que la mitología griega nos ha dejado, surge por su cercanía con el tema, la de Sísifo, en palabras de Albert Camus: "Los dioses habían condenado a Sísifo a empujar sin cesar una roca hasta la cima de una montaña, desde donde la piedra volvería a caer por su propio peso. Habían pensado con algún fundamento que no hay castigo más terrible que el trabajo inútil y sin esperanza".

El trabajo desarrollado en la Administración Pública por sus reformadores, recuerda esta ficción: subir y volver a subir.

Para que los ciudadanos recobren la confianza en las Administraciones Públicas, el camino que se propone, es la extensión de un tipo de consideración de la Administración Pública basado en el cumplimiento de resultados, la evaluación y el desarrollo de una cultura de gestión (*management* público) como forma de acercar la Administración a los ciudadanos, necesariamente con la colaboración, diálogo y negociación con las organizaciones sindicales.

Mucho queda por hacer, pero de lo que no queda duda es que en estos últimos años el retroceso ha sido evidente: para muestra un botón. El combate



a los problemas de corrupción en las Administraciones Públicas, lo despeja el Gobierno estableciendo la obligatoriedad de que los organismos del Estado se reconvirtan en organismos autónomos. Es decir, en los tiempos de la globalización nada ha cambiado: nos basta y nos sobra con la ley de 1958.

Y sin embargo, la vida sigue. Muchas cosas que dan por hacer, como reformar el Estatuto o desarrollarlo en la AGE estableciendo un sistema de selección, que no premie como ahora hace de forma evidente, a la clase media alta, colocando a la formación en el frontispicio de sus prioridades, estableciendo su obligatoriedad y no solo su voluntariedad como hasta ahora.

La cuestión de los directivos públicos ha sido objeto tradicionalmente de sesudos estudios y de incontables reuniones y grupos de expertos, que no han logrado ponerse de acuerdo más que en una cuestión: los resultados han sido nulos. Me consta la buena voluntad de quienes se han puesto a la labor. En mi opinión, el asunto es urgente y necesario, porque como también escribió Camus, "el esfuerzo mismo para llegar a las cimas basta para llenar un corazón de hombre".

## TODOS TIENEN DERECHO A TRABAJAR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Al analizar las características del empleo público, se tienen en cuenta diversos factores relacionados con los sistemas de selección, la composición por género, las retribuciones, su número en relación con la población activa. Una función pública profesional constituye un requisito para el funcionamiento eficaz de las administraciones, para el cumplimiento de las políticas públicas en beneficio de los ciudadanos. Por esta razón, servidores públicos competentes pueden contribuir de manera considerable a un funcionamiento eficaz de los servicios públicos. Sin embargo, también los miembros de la sociedad con grados de discapacidad que los haga idóneos para el desempeño de la función pública tienen derecho a que los concursos y pruebas de acceso consideren especialmente esta circunstancia.

En 1982, en el Programa de Acción Mundial sobre Personas con Discapacidad, la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó el derecho de estas personas a la igualdad de oportunidades y a la participación plena en las actividades económicas y sociales. En su calidad de empleadores, con frecuencia los de mayor volumen, los Estados deben crear condiciones favorables para el empleo de personas con discapacidad en el sector público, se indica. Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad que fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo octavo período de sesiones, mediante Resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993, reafirman este derecho.

La integración de las personas con discapacidad es responsabilidad del conjunto de la sociedad, no solo del Estado, y debe comprender otros aspectos como la atención médica, pero también la posibilidad de trabajar para el propio Estado, que tiene la obligación de establecer las pruebas de acceso adecuadas a la discapacidad registrada.

En la actualidad, cerca de 85 millones de personas con discapacidad viven en América Latina y el Caribe, lo que representa 14,7% de la población regional. Los datos indican que los hogares donde viven personas con discapacidad son más pobres y en uno de cada cinco hogares en situación de pobreza extrema, vive una persona con discapacidad.

Solo 30% de las personas con discapacidad tiene acceso a un empleo, según consigna un informe elaborado por el Fondo de Población de la ONU (UNFPA) y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las dificultades de las personas con discapacidad se extienden también al acceso a la educación. En México, por ejemplo, solo 30,1% de los jóvenes con discapacidad se encuentra dentro del sistema educativo. Haber pasado por el

sistema educativo es esencial para que posteriormente tengan acceso a un empleo digno. Puede afirmarse que las condiciones de trabajo de personas con discapacidad son peores que las de aquellos empleados sin discapacidad, con empleos muy precarios y sueldos notoriamente inferiores.

La situación de las personas con discapacidad se caracteriza por extrema pobreza, tasa elevada de desempleo, acceso limitado a los servicios públicos de educación, atención médica, vivienda, transporte, legales y otros; en general, su posición social y cultural es marginada y de aislamiento.

Cabe destacar el cambio paulatino de la terminología empleada en la legislación: desde términos como impedidos, disminuidos y minusválidos, hasta la incorporación y aceptación del término “discapacidad”, que es más respetuoso y específico. También se puede observar la evolución del papel del Estado, desde las posiciones asistencialistas y proteccionistas, hasta dar paso a la participación, la autogestión y la participación comunitaria.

Las personas con discapacidad son excluidas del mercado laboral de forma abrumadora. Uno de cada dos jefes de familia con discapacidad está inactivo, es decir, no trabaja ni busca trabajo. La inactividad tiene un impacto mayor en las mujeres con discapacidad: 57% de ellas están inactivas, en comparación con 40% de sus pares masculinos con discapacidad.

Las políticas de inclusión de las personas con discapacidad han producido resultados modestos. Un ejemplo es el sistema de cuotas para contratar a personas con discapacidad en el sector público (y cada vez más en el sector privado) que existe en 18 países. Sin embargo, estos programas han resultado insuficientes, en parte porque no están acompañados de esfuerzos paralelos para fortalecer la acumulación de capital humano de los beneficiarios potenciales mediante la educación inclusiva o la adecuación de sus capacidades. En ocasiones, además, el criterio igualitarista juega en contra de estas personas, pues se exige la superación de pruebas de acceso de imposible cumplimiento o de dificultad extrema, como el dominio de idiomas a personas sordas.

Para que las cuotas funcionen debe haber una masa crítica de beneficiarios elegibles -con educación secundaria y terciaria- y campañas de concientización que disipen prejuicios sobre la productividad de las personas con discapacidad y los costos de su inclusión.

Las personas con discapacidad se ven afectadas de forma persistente por modelos mentales discriminatorios y estigmas. Los estudiantes con discapacidad, por ejemplo, son objeto de acoso escolar en niveles más altos que sus compañeros sin discapacidad. ¡Queda mucho por hacer!



**CAPÍTULO II  
POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---



## SI LA POLÍTICA ES UN ESPECTÁCULO, LA ADMINISTRACIÓN NO ES EFICAZ

Preocupación y asombro generan en los ciudadanos los últimos acontecimientos políticos ocurridos en América y Europa. Algunos medios, a veces con tratamientos frívolos, contribuyen también a generar insatisfacción, que logra sus cimas más altas en las redes sociales.

Después de la abrupta salida de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, que ha sonrojado a todos los demócratas del mundo, y no sólo a los norteamericanos, hemos asistido también a otros espectáculos en sus propios países, quizás de menor repercusión mundial, pero tan inauditos como el asalto al Capitolio. Los debates parlamentarios, las alianzas contra natura de partidos hasta ayer enfrentados en los principios, el paso de unos diputados a otros grupos políticos, el devenir incesante de argucias y ocurrencias de corto alcance, conducen a una situación no sólo inestable, sino preocupante para la salud de la democracia. Algunos expertos parlamentarios como Enrique Guerrero tachan este incesante trajinar de los políticos como *ludopatía*.

¿Qué pensar de estos gobernantes que siguen poniendo en duda los hechos comprobados que los científicos señalan de la pandemia, causante ya de dos millones y medio de fallecimientos? ¿Cuál es la ventaja para una nación de negar la realidad? El presidente de Tanzania, Magufuli, fallecido a mediados de 2021, señaló que su país estaba protegido de la enfermedad por intervención divina y rechazó las vacunas. Es un caso extremo, pero en otros la desidia parece haber acompañado la actitud de algunos gobiernos.

Las escenas repetidas en el mundo respecto al suministro de vacunas, con cantidades insuficientes para la población y con políticos saltándose el turno en tantos países... La pregunta quizás debería ser: ¿hay alguno que no haya tenido casos de esta naturaleza?

En España, una especie de juego de trileros representa ante la opinión pública un sainete de ínfima calidad: convoco elecciones antes de que me presentéis una moción de censura... Pongo la moción de censura antes de que publiqués la disolución en el boletín oficial. Premio con altos cargos a tus diputados para que no sea posible la moción de censura...

Este tipo de comportamiento, carente de ética, desprestigia a la política y favorece la extensión de la corrupción: si mis dirigentes carecen de principios morales, el ciudadano piensa lo peor y en ocasiones actúa de forma similar. Se parecen más a los rápidos movimientos de los trileros, que muestran cómo la mano es más rápida que la vista, que a actuaciones responsables de administración de los recursos públicos.

Para la eficacia de las políticas públicas es una mala noticia: las energías se gastan en debates parlamentarios estériles y la dificultad, siempre existente, para llevar a cabo los proyectos públicos se incrementa, pues desaparecen de las prioridades políticas, que estaban dirigidas a solucionar problemas ciudadanos.

Pero, además de las repercusiones políticas que están teniendo lugar en todos los países democráticos, con el ascenso de las opciones populistas y de extrema derecha xenófoba, estos hechos producen en el ciudadano una infinita distancia. El ciudadano es consciente de la gravedad de las dos crisis que tiene encima: la pandemia que posiblemente se llevó a alguno de sus seres queridos y la grave crisis económica en la que se halla sumida la mayoría de los países.

La confusión ciudadana tiene quizás su manifestación más evidente en las manifestaciones contra las restricciones. Revelan tanto el desconcierto como el enfado por las dificultades económicas y la necesidad de empleo. Es lo que se ha denominado como la fatiga pandémica. En Italia, parece especialmente visible, pues fue el primer país de Europa en decretar un confinamiento, hace ya un año, lo que hará que sea más difícil cumplir las normas.

Ambas cuestiones, por su gravedad para la salud pública la primera y por su repercusión en la economía de los hogares la segunda, merecerían amplios acuerdos en las políticas públicas necesarias para terminar vencedores de ambas batallas. Los calificativos respecto a la situación están subiendo de tono: “bajo estas circunstancias de crisis extrema es impúdico. La insoportable levedad de nuestros dirigentes contrasta cada vez más con el peso de los desafíos que hemos de afrontar” (Vallespín, 2021a).

Los gastos de publicidad y propaganda de las organizaciones políticas no han disminuido, sin embargo, sino que han sido el vehículo de condenas penales de altos dirigentes como ha ocurrido en Francia con el expresidente Sarkozy y en España con buena parte de los antiguos dirigentes del Partido Popular.

Afortunadamente, algunas de las medidas de la nueva administración norteamericana son positivas como la eficacia en el plan de vacunación, el programa social de los 1,9 billones de dólares y las medidas en favor de los inmigrantes.

Como ha señalado un eminente oncólogo, lo mejor que podemos hacer en estos momentos es hablar menos y vacunar más (Caballero, 2021).

Las democracias y las instituciones son frágiles. Hay que cuidarlas y fortalecerlas. En situaciones límite como la pandemia y la crisis económica, probablemente inseparable, una actuación responsable de los gobernantes es imprescindible.



## EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DEL GOBIERNO EN LA PANDEMIA

Hace unos meses, el gobierno español puso en marcha la iniciativa de presentar ante la opinión pública una autoevaluación oficial de las promesas electorales y su grado de ejecución, en la que colaboraron expertos académicos en la materia. El Gobierno dominicano, por su parte, ha realizado un potente ejercicio, liderado por el Ministerio de Administración Pública, mediante el cual se ha puesto la tarea de concienciar a los ministros sobre la importancia de las tareas administrativas y de función pública, así como de poner de manifiesto la necesidad en todo momento de cumplir las normas existentes.

En los diversos países del CLAD, todos los de habla española o portuguesa de América y Europa, además del recién ingresado Angola en el continente africano, está renaciendo el interés por la eficacia de las políticas públicas, al mismo tiempo que se extiende la conciencia de desarrollar Estados más sólidos, capaces de hacer frente a pandemias y catástrofes.

La Organización Mundial de la Salud, al analizar los errores y carencias en la lucha contra la pandemia, que continúa produciendo fallecimientos y calamidades en el mundo, igualmente pone el acento en la necesidad de fortalecer las políticas públicas y las instituciones. Esta necesaria fortaleza debe complementarse con una mejora de la gobernanza, entendida esta como desarrollo de la convivencia basada en la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Esta forma de gobernar, que puso sobre el tapete la administración norteamericana de Obama, se caracteriza por la sacralización del principio de transparencia que infunde todas las actividades gubernamentales en los países que lo adoptan.

Se complementa la transparencia con los otros principios de participación y rendición de cuentas y es también uno de los principios informadores de la Agenda 2030 y por lo tanto presente en muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como ha señalado Naciones Unidas (2020): “si respetamos los derechos humanos en estos momentos de crisis, construiremos soluciones más efectivas e inclusivas para la emergencia de hoy y la recuperación de mañana”.

Hasta el momento, los planteamientos del presidente norteamericano sobre la administración pública se dirigen más hacia el reconocimiento de un pago más justo por las horas trabajadas para el Estado (US\$15 la hora) y a la batalla demócrata destinada al fortalecimiento del sector público, aunque la gran ofensiva, como es de conocimiento de todos, tiene como fin inmediato la distribución universal de las vacunas a la población norteamericana.

El debate suscitado en las últimas semanas relacionado con la posibilidad de eliminar las patentes o ceder parte de ellas con el fin de ayudar a los países que tienen mayor dificultad puede generar otras dificultades adicionales, como el acceso a tecnologías desconocidas y de las que los países dueños no tienen voluntad de renunciar, por sus implicaciones y utilización para otros fines, incluyendo los relacionados con la defensa.

Desde el punto de vista ético, la defensa de estas posiciones no es muy alta, aunque la legislación de los países occidentales protege a los tenedores de estas tecnologías. La solución en todo caso ha de ser negociada, porque en caso contrario, la protección de la que gozan los dueños de las patentes pondría en un brete de singulares proporciones a los países, especialmente Estados Unidos y la Unión Europea.

Probablemente la solución vendrá por la distribución de las vacunas, operación que también se ve repleta de dificultades a causa de las medidas, especialmente relacionadas con la temperatura de refrigeración de algunas de ellas.

El llamamiento realizado por Naciones Unidas y seguido por los organismos internacionales para su distribución tiene además un componente de necesidad, puesto que liquidar la pandemia en un mundo globalizado no es algo que pueda realizarse solo en pocos países, puesto que las posibilidades de contagio continuarán si otros países no han logrado vacunar a su población.

Los dilemas éticos cada vez importan más. Todos los seres humanos deben tener acceso en condiciones razonables a la vacunación. Negociar con la vida hasta el punto que estamos asistiendo genera incomprensión y malestar entre los ciudadanos, que gracias a la transparencia tienen la oportunidad de conocer la situación y las dificultades de otros seres humanos menos afortunados. Las imágenes que nos llegan de la India y otros países, reclaman soluciones que los gobiernos tienen que poner en práctica. Incluso si algunas empresas farmacéuticas ven disminuir sus beneficios. Como señaló Philip Pettit y recuerda Adela Cortina (2021): "En mala situación se halla un país solo gobernado por leyes, porque ocurren mil cosas no contempladas por las leyes".

## EN TODAS PARTES CUECEN HABAS EN LAS ADMINISTRACIONES

Constituye un argumento manido señalar que las condiciones económicas y sociales de cada país son distintas y por ello sus administraciones funcionan de forma diversa y, a veces, en sentido contrario. Con no menor insistencia, se afirma de forma contundente que aquí las cosas son así, históricamente se justifican y en otros países las cosas son diferentes. Es nuestra cultura llegar a afirmar algunos, con una mezcla de cinismo y resignación, refiriéndose a episodios especialmente negativos de las administraciones.

Y, sin embargo, la realidad se encarga de demostrarnos que la corrupción, la falta de confianza en los gobiernos, la desidia, incompetencia y despilfarro en la ejecución de las políticas públicas, el patrimonialismo, la exacerbación procedimental o la lentitud en la prestación de los servicios, son características que lamentablemente atañen a todos los países de iberoamérica con mayor o menor intensidad. Además, muchas de estas características se extienden a los países del mundo cuyo nivel de desarrollo económico y social es similar.

En perspectiva histórica, desde la aparición de las modernas administraciones públicas de raíz esencialmente napoleónica, entre las que se incluyen todas las iberoamericanas, es la situación generalmente extendida en el siglo XIX, donde los cesantes constituían una categoría social y la destrucción/construcción de la administración pública era un ejercicio cuatrienal o quinquenal.

Hace ahora 49 años, con el fin de luchar contra estas y otras lacras que constituyen un freno al desarrollo, Naciones Unidas auspició la creación de organismos internacionales que buscaran la modernización y el fortalecimiento del Estado, en definitiva, que funcionaran como acicate propulsor de nuevas prácticas estatales, más modernizadoras y justas desde el punto de vista de la eficacia económica y social.

Desde entonces funciona en Iberoamérica el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Fue fundado por tres países (Venezuela, México y Perú) y actualmente forman parte de él 23 países, abarcando ya tres continentes, puesto que además de América, pertenecen los tres países de la península Ibérica y también uno de África. Ha de destacarse que se trata de un organismo internacional con dos lenguas oficiales (portugués y español), que reúne a la totalidad de los países en que estas lenguas tienen carácter oficial en América y Europa.

Pese a las dificultades recientes producto de la pandemia, el CLAD ha impulsado sus actividades digitales con significativos alcances a través de todos sus medios de difusión, destacando la realización de las conferencias virtuales

internacionales o *webinars*, que semanalmente llegan a cientos de funcionarios, académicos y personas interesadas en los asuntos de las administraciones públicas.

El valor de un organismo como el CLAD se basa en tres aspectos básicos: el contacto personal entre los dirigentes que en cada uno de los países tienen responsabilidades similares en materia de administración pública, los Encuentros de las Escuelas e Institutos de Administración Pública y el establecimiento de investigaciones y estudios como el índice de Gobernanza Iberoamericano. Desde el año 2020 hasta la actualidad, la institución ha alcanzado a más de 130.000 personas a través de sus canales digitales.

La transmisión de experiencias positivas entre los responsables de los países es una realidad desde hace, al menos, 49 años con la fundación del CLAD. Estas experiencias además se trasladan al mundo profesional, académico y científico mediante los Congresos del CLAD que este año celebrará su XXVI edición en Bogotá, Colombia, en noviembre.

Hoy, cuando todos anhelamos que la pandemia termine, los desafíos de fortalecimiento del Estado y de las administraciones públicas están presentes de forma relevante: con más recursos de salud y sanidad pública, los daños podrían haber sido menores, la distribución de las vacunas más efectiva. También, y de forma no menos importante, la crisis económica que ha sumido en el desempleo a millones de personas y ha empobrecido aún más a las capas sociales más desfavorecidas, hubiera sido menos dañina.

¿Sirve una experiencia positiva de un país para otro? La respuesta es siempre sí, porque permite aprender de los errores y, especialmente, calibrar los senderos más seguros para llegar a metas que mejoren la confianza de los ciudadanos en las administraciones públicas. Muchas de estas experiencias son el objeto de debate entre los responsables de esta política pública que constituye la médula el funcionamiento del Estado.

Las administraciones son el vehículo por el que la política sirve a los ciudadanos. Si sus actuaciones son eficaces y efectivas contribuirán a mejorar la confianza ciudadana. Si por el contrario generan despilfarro, corrupción y fracaso, contribuyen a generar desafección y subdesarrollo en la sociedad. Por eso, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible reclama instituciones sólidas y eficaces.

## ¿HAY QUE FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN?

Uno de los axiomas más generalizados derivados de la pandemia es la necesidad del fortalecimiento del Estado para hacer frente a desastres de esta naturaleza, así como de otras calamidades que puedan acontecer. Bienvenida sea esta nueva tendencia, que parece tener su correlato político en el nuevo ascenso de la socialdemocracia, liderado por su más antigua formación política, la socialdemocracia alemana. Los ciudadanos exigen poderes públicos más fortalecidos y capaces de hacer frente a dificultades: en términos políticos este planteamiento corresponde históricamente, con excepciones, a la socialdemocracia.

Sin embargo, es necesario recordar que, si en los años cuarenta del pasado siglo la tendencia general de los países desarrollados consistía en cargar al Estado de nuevos servicios y empleados, hoy la dirección parece haber cambiado. Se ha ido transformando la senda hacia la prestación indirecta de los servicios y la privatización de algunos de ellos.

Los servicios públicos no necesariamente tienen que ser prestados por funcionarios para ser efectivos. Ejemplos hay en el mundo de un tipo y otro, pero lo que se nota es la ausencia o la debilidad de los servicios de inspección y control, confundidos con la proliferación burocrática de impresos, autorizaciones y presentación de documentos de todo tipo, necesarios para la prestación del servicio por la entidad concesionaria. Es esta precisamente la crítica más habitual hacia la burocracia al servicio de la Unión Europea.

La realización de los trabajos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas, que en el siglo XX correspondía a empleados públicos, dando origen incluso a cuerpos de funcionarios como los ingenieros de caminos, se vio progresivamente sustituido por la contratación directa primero y por la licitación pública después.

La mayoría de los países cumple con creces los requisitos formales necesarios para la adjudicación de los contratos de servicios públicos, pero en todos ellos existe una falla evidente y de alto calado, que se vuelve de difícil solución: el control de quienes ejercen en realidad la función, en este caso de realización del servicio público para los ciudadanos.

Disponen las leyes de referencia, pormenorizados requisitos para los contratistas, que incluyen que han de cumplirse *ad litteram*, su solvencia económica y fiscal y el respeto a todo tipo de normas, incluso medioambientales que, bienvenidas sean, se preocupan del mantenimiento verde del planeta, en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Desde hace tiempo los académicos e investigadores han teorizado sobre el asunto: las relaciones del principal y el agente, en el marco de la *nueva gestión*

*pública* de raíz profundamente neoliberal y que ahora parece más olvidada. Después de la pandemia que tantos muertos ha generado, especialmente en aquellos países donde la debilidad del Estado ha sido palmaria, la cuestión viene a ser una sima en la que hay que profundizar y construir escalas para salir de ella.

Quien escribe estas líneas ha sido testigo de la multitud de dificultades que alcanzan al principal, cuando decide controlar de verdad un contrato o concesión administrativa. Existen las dificultades técnicas para lograr hacer realmente labores de inspección. En los tiempos actuales, donde la innovación es una palmaria necesidad, este camino de lograr una solvente inspección y control de los servicios públicos prestados por terceros, puede abrir avenidas de prosperidad y bienestar inimaginables hasta hace bien poco. Para los sistemas públicos de este tiempo, liderar la innovación necesaria para recorrerlas es una tarea irrenunciable (Longo, 2020).

Las políticas públicas tienen que ejecutarse con el concurso de las empresas y organizaciones no gubernamentales, pero también es necesario ejercer el control para el que la administración pública hoy no está suficientemente preparada.

El fortalecimiento de las administraciones públicas se logra con el concurso de empresas y organizaciones no gubernamentales, pero también con recursos y personal especializado, que controle realmente la prestación del servicio. Conviene igualmente elegir para desarrollar la dirección pública a personal competente que goce de prestigio profesional y que su currículum pueda ser auditado por los ciudadanos.

Los ciudadanos en la actualidad desconfían de que la elección partidaria sea requisito suficiente para el desempeño de los puestos de dirección pública. O como profesaba, el político alemán, Helmut Schmidt, desean personas comprometidas con la innovación y de comportamiento honesto para que sea realidad que la política no tiene como fin fomentar la felicidad de algunos, sino evitar lo más posible el sufrimiento de la mayoría.

## METAS DE LAS ADMINISTRACIONES

Al comienzo del año, las organizaciones y los gobiernos hacen recuento de los éxitos y fracasos y de la mano de sus presupuestos, aprobados con mayor o menor desgaste político según las mayorías parlamentarias, establecen metas y propósitos para acometer los aspectos más relevantes de la vida económica y social. Estas metas, tan necesarias y urgentes cuando se dirigen a enfrentar los problemas, pueden ser objeto de apoyo o repulsa de la ciudadanía. Si responden a sus necesidades estaremos en la senda de la recuperación de la confianza ciudadana. Si, por el contrario, olvidan estas y se dirigen hacia gastos corrientes o suntuarios, que no obtienen de la ciudadanía reconocimiento o adhesión, se transformarán en un motivo más de queja y por tanto de distanciamiento de los poderes públicos.

Conviene alcanzar recursos suficientes para el funcionamiento de las administraciones, como acaba de demostrar hasta la saciedad la pandemia y lastimosamente sigue demostrando este baile de variedades o variantes de coronavirus (delta, ómicron, delta-ómicron) que exige en cada etapa nuevos esfuerzos ciudadanos y también de las instituciones públicas, que son nuestro instrumento más poderoso como sociedad, y son quizá el único instrumento para quienes disponen de menos recursos (Meritxell Batet, 2020).

Son numerosos los aspectos en que nuestras sociedades han de mejorar, como la seguridad ciudadana, el establecimiento o consolidación de una función pública profesional, escasa o inexistente en numerosos países, la desigualdad que lamentablemente ha aumentado durante la pandemia. No todo, sin embargo, puede ser negativo en el área iberoamericana, pues América es un continente formado por instituciones jóvenes y tiene una inmensa capacidad de aceptar de inmediato las novedades y avances, que sin duda el mundo va a adoptar tras este periodo negativo, marcado por los contagios generalizados del virus COVID-19.

Así lo demostró durante el siglo XIX, cuando sus Constituciones, en su inmensa mayoría flexibles y de modificación sencilla, acogieron cálidamente todo tipo de instituciones modernas para beneficio de sus ciudadanos.

La tarea no es sencilla y debe ser objeto de pactos generales entre las diversas fuerzas políticas, aunque esta no parece ser una moda con muchos seguidores, pues en demasiados países la tentación cainita está presente: se ejerce con demasiada frecuencia y como tal, se presenta ante la opinión pública una oposición absoluta a las normas y medidas adoptadas por el gobierno de turno, ocultando incluso aquellas leyes que han sido aprobadas por consenso. En España y Portugal, la mayoría de las derivadas de la normativa comunitaria,

pero igualmente, en todas las Asambleas legislativas se consensuan normas de carácter técnico entre todas las fuerzas políticas.

Conviene que los gobernantes pongan su mira en el beneficio de la población y trabajen de forma denodada en esta dirección, para recuperar al menos parcialmente el apoyo ciudadano que han sufrido insistentemente durante este periodo. Y uno de los temas en que debemos trabajar es precisamente aquel que se relaciona con la ética pública y la corrupción, como preconiza la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública, aprobada por el CLAD en 2018, que ofrece un camino hacia el comportamiento íntegro en las organizaciones públicas, un camino que supere el mero rechazo de las actuaciones corruptas y busque la mejor forma de servir los intereses generales.

La aparición de nuevas fuerzas políticas gobernantes (Perú, Chile) debe ser un buen momento para empezar la andadura en la búsqueda no solo de los aspectos relacionados con la democracia representativa como la transparencia, la rendición de cuentas o la participación, sino también para establecer medidas efectivas de lucha contra la corrupción. En todos los países, a mayor o menor nivel, existe corrupción y este hecho debe ser combatido, para beneficio ciudadano y como forma de acercamiento entre estos y sus representantes. El índice de percepción de la corrupción coloca en buena posición a Chile (25), pero Perú (94) y otros países del área se encuentran en peor situación. No es un fenómeno nuevo, pero la sociedad y las instituciones deben estar alerta, porque la corrupción constituye un potente indicador de la mala salud de la democracia, porque apunta a una clase política que se ha vuelto cínica, amoral y opaca al escrutinio público (Colin Crouch, 2004).

En el comienzo de esta etapa, los países tienen numerosas tareas para desarrollar la democracia y recuperar la confianza ciudadana y entre ellas, la de dirigir recursos para mejorar la seguridad ciudadana, combatir la desigualdad en aumento, consolidar las instituciones y la función pública, así como para luchar contra la corrupción.



## ¿LOS POLÍTICOS GENERAN CONFIANZA?

La acción política concierne a la realización de actividades para los ciudadanos y como tal debe tener connotación positiva para ellos. Desde los tiempos de Platón la política (forma en la que debía gobernarse un pueblo a cargo de los seres más sabios de esa sociedad), ha sido considerada como la más alta actividad que los ciudadanos pueden realizar, pues es en beneficio de todos. Una mínima reflexión sobre la opinión del ciudadano indica que este razonamiento está en el siglo XXI muy lejos de la realidad.

Desde el siglo XIX, momento en que los ciudadanos comenzaron a tener una presencia activa en los asuntos generales, con la aparición de los regímenes democráticos, no siempre la calidad humana de los gobernantes o representantes ha constituido un ejemplo.

Los casos de corrupción han sido continuos en muchos países y no puede afirmarse que haya Estados en los que haya sido totalmente erradicada, aunque obviamente como revela el índice de corrupción de Transparencia Internacional, esta existe en todos, pero en grado muy diferente.

Los países parecen esmerarse en mejorar en el *ranking*, pero la lucha continúa porque la corrupción sigue existiendo. Y la corrupción está íntimamente relacionada con la fortaleza y buen funcionamiento de las instituciones, que intentan garantizar un trato igual para todos los ciudadanos, así como la transparencia en las decisiones públicas y la rendición de cuentas. Como Lapuente recordó en el XXVI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (Bogotá, 2021): la calidad de la administración genera confianza ciudadana en sus instituciones y eso es fundamental en una crisis (Fukuyama, 2020).

La corrupción y el comportamiento negativo desde el punto de vista cívico parece haber alcanzado proporciones escandalosas en los últimos meses, en los que la pandemia nos ha preocupado tanto y ha alterado nuestras vidas personales y profesionales. Este hecho hace aumentar el desprestigio de la política, pues se identifica un comportamiento negativo individual del político con el prestigio y funcionamiento de la propia institución a la que representa.

Como han señalado Bacigalupo y Villoria (2022), los numerosos escándalos políticos vinculados a la corrupción se relacionan de forma directa y fuerte con la desconfianza en las instituciones representativas; pérdida la confianza, se abre el camino a la barbarie.

En los últimos días, varios acontecimientos han generado desazón en la opinión pública, ya bastante curada de espanto. Están relacionados con el comportamiento de la clase política en diversos países. En algunos la separación de

poderes ha jugado positivamente, pues los infractores han sido condenados por la justicia. Sin embargo, no en todos.

En el Reino Unido, la escandalosa celebración de fiestas en la sede del primer ministro, incluyendo alcohol, durante la pandemia, están elevando el tono de las peticiones de dimisión en el seno del "Partido Conservador. Hasta ahora han dimitido varios altos cargos y algunos diputados conservadores exigen la dimisión del propio primer ministro. Curiosamente, el informe sobre los hechos acaecidos en las distintas fiestas ilegales mientras la población se hallaba recluida, a la espera del definitivo que debe presentar Scotland Yard, ha sido realizado por la más alta funcionaria de la oficina del primer ministro, Sue Gray, cuya idoneidad nadie pone en duda después de permanecer en su puesto con varios primeros ministros.

En Perú, el presidente Castillo ha cambiado por tercera vez en seis meses al primer ministro y buena parte del gabinete, entre escándalos de maltrato familiar del primer ministro, ya sustituido al haberse constatado la imposibilidad de apoyo parlamentario. La situación de Perú, después de un buen ejemplo de fortaleza institucional por la celebración de las elecciones y su aceptación a pesar de la escasa diferencia, preocupa: la distribución de escaños entre los grupos parlamentarios no augura un gobierno que pueda llevar a cabo las importantes transformaciones infraestructurales, educativas y sociales que el país necesita. En una carta enviada al jefe del Estado, Mirtha Vásquez, primera ministra saliente, señaló que la crisis en el Ministerio del Interior no es un "asunto cualquiera y coyuntural", sino la expresión de un "problema estructural de corrupción en diversas instancias del Estado".

Estos ejemplos ponen de manifiesto varios aspectos que explican el alejamiento de los ciudadanos de la clase política en los países democráticos. En el tema tienen que ver factores relacionados con la extracción profesional de la clase política, cada vez más profesionalizada y alejada de la vida económica y social, la determinación de intereses partidarios por encima de los correspondientes a los ciudadanos y los propios sistemas electorales, que en muchos lugares y países tienen más que ver con las siglas partidarias que con la idoneidad y preparación de los candidatos.

No sería bueno que los ciudadanos pasaran de la confianza al escepticismo y finalmente a la desconfianza. Pero mientras no se cambien profundamente las políticas públicas haciéndolas más transparentes y rindiendo cuentas, la distancia será aún más larga que la mesa de la reunión entre Macron y Putin el 7 de febrero.

## LA GUERRA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el principio fue la pandemia, luego la guerra. Ni una ni otra habían podido predecirse, aunque algún admirador de Nostradamus pueda buscar un hilo argumental que nos lleve al pensador francés del siglo XVI, como ha sucedido en relación con otros hechos relevantes. Es de suponer que en los Estados mayores de Estados Unidos y la OTAN tal contingencia estuviera prevista, pero desde luego el ciudadano ha asistido con estupor a un acontecimiento bélico que estaba lejos de su imaginación y que consideraba definitivamente expulsado del continente europeo.

La guerra es destrucción: de vidas humanas, de infraestructuras, de campos de cultivo, de comunicaciones, de suministros de energía. Pocos salen ganando a excepción de los vendedores de armas y los liderazgos autocráticos, de aquellos que, convencidos de su razón, lanzan a otros. Consiguen exacerbar los sentimientos nacionalistas, tanto los de un bando como los de otro.

De aquí la pregunta de si de este conflicto desencadenado por el gobierno ruso puede derivarse cualquier aspecto positivo. Nadie lo sabe aún, pero sí puede ser el origen de nuevas fórmulas en el futuro de negociación o de establecimiento de reglas, como la Primera Guerra Mundial fue el origen de la Sociedad de Naciones y la Segunda Guerra Mundial, el comienzo de la Organización de las Naciones Unidas.

Tradicionalmente, en la investigación de los países desarrollados en materia de Defensa (ahora se llaman así los departamentos encargados del Ejército, la Aviación y la Marina, hace no mucho tiempo se llamaban Ministerio de Guerra), buena parte del destino de los cuantiosos recursos se encaminaba hacia la invención de nuevas armas mortíferas o comunicaciones más veloces y seguras. Este es precisamente el origen de Internet, inicialmente el sistema de comunicación del Pentágono norteamericano.

El otro aspecto se refiere a la responsabilidad en el cambio climático de la población, que es mucho mayor en las capas altas de la sociedad y que quizás con la parálisis obligatoria de aviones y yates de oligarcas rusos puede traer algún beneficio, pues estos son los grandes contaminadores: el 10% más rico es responsable del 50% de las emisiones globales (Ann Pettifor, 2022).

Aquello que interesa ahora es poner de manifiesto que, en materia de cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030, ya estaba el mundo atrasado a causa de la pandemia, que restó cuantiosos recursos al logro de las metas esenciales, bien por la aparición de nuevas prioridades de las políticas públicas, bien por el abandono físico de determinadas políticas que la pandemia impedía, como

el normal desarrollo de la educación o el casi total abandono de las políticas sociales, que incrementó la pobreza extrema.

Imaginense cómo cumplir más metas de los ODS cuando las preocupaciones y los recursos van destinados cada vez más a políticas de Defensa, como acaba de demostrar el gobierno alemán, abandonando una tendencia en esta materia de menor intensidad y que acaba de dar un vuelco trascendente. No sería extraño que otros países hicieran una modificación sustantiva de sus políticas de asignación de recursos, destinando menos a políticas sociales, educación, salud, sanidad, pensiones y dedicando mucho más a gastos relacionados con la Defensa. ¿A la construcción de refugios nucleares, como hizo Suiza durante la Guerra Fría?

Desde el punto de vista de la política pública de emigración, en Europa, sin embargo, se ha producido otro salto cualitativo, pues la posibilidad de que en los próximos meses haya 5 millones de desplazados ha hecho que la Unión Europea realice un protocolo específico y veloz de admisión de los refugiados de Ucrania, cuya llegada por cierto puede verse complicada por la inexistencia de acuerdos estables en materia de corredores humanitarios entre Ucrania y Rusia.

En 1795, Immanuel Kant escribió *La paz perpetua*, cuyos axiomas esenciales siguen estando vigentes 227 años después y que viene al caso recordar que sobre la hospitalidad señala que significa el derecho de un extranjero a no recibir trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio de otro. En este caso, la política pública migratoria europea ha de ser bienvenida, aunque se trate solo de una decisión motivada por la guerra de Ucrania.

Después de la guerra, que esperemos termine pronto con un acuerdo aceptado por ambas partes, queda claro que habrá un nuevo Plan Marshall como el que contribuyó de forma decisiva al desarrollo europeo después de la Segunda Guerra Mundial. El plan, que tomó su nombre del secretario de Estado de Estados Unidos, George Marshall, fue ideado para detener el avance del comunismo y aunque estaba diseñado para realizar préstamos, en realidad otorgó donaciones en 90% y se extendió también a Asia y Oceanía. Desde luego es un planteamiento que ya está en las oficinas de los eurócratas de Bruselas, dado que si la paz llega a Ucrania será necesario restaurar su economía.

De las guerras la humanidad ha aprovechado adelantos técnicos, pero el sufrimiento es atroz. De este sueño terrorífico debemos despertar ya. Las negociaciones tienen que imponerse. Todos lo esperamos con impaciencia.

## POLÍTICOS Y ADMINISTRADORES PÚBLICOS

El asesinato de Orlando José Mera, ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República Dominicana, ha conmocionado a la opinión pública. Trae a la actualidad que, en el ejercicio de su función política, hay personas que se entregan al desempeño de sus actividades con honradez y energía, de forma que su quehacer se basa en el cumplimiento estricto de las leyes, sin importarles gran cosa que algunas personas no puedan desarrollar sus negocios o proyectos por incompatibilidad con la legislación. Este parece ser el caso del ministro Mera, miembro de una importante familia dominicana de políticos del Partido Revolucionario Moderno, actualmente en el poder, cuyo padre fue presidente de la República.

Es una época en la que la desconfianza ciudadana con los políticos parece muy extendida, según señalan los análisis que formulan la crítica a las élites y su liderazgo e indican el fracaso de las élites que han conducido los gobiernos en la última década, donde cae a la mitad su aprobación (Latinobarómetro, 2021)

En los nuevos capítulos de la serie *Borgen* (Netflix), probablemente una de las mejores que se han realizado en los últimos años sobre la actividad política, se refleja con claridad esta relación entre políticos y altos funcionarios, especialmente en lo que se refiere al papel de cada uno, incluyendo la capacidad de los altos funcionarios de convencer a la ministra de nuevos proyectos, o de la mejor manera de resolver los obstáculos para alcanzar las metas del programa electoral. En algún momento, uno de los altos funcionarios le pregunta al jefe de todos ellos, funcionario como él, sobre si tuviera que escoger entre los intereses de la ministra y los del ministerio, cuál debería ser la opción elegida. Sin inmutarse, la respuesta: *sin duda los del ministerio*. Es un elemento más para la reflexión no exenta de humor en esta relación, cuyo cénit estuvo en los libros de *Sí, ministro* de Lynn y Jay.

Esta situación, que revela la inmensa sofisticación de la toma de decisiones políticas, en países como Dinamarca, que necesita del consejo de quienes son competentes y experimentados servidores públicos, puede servir de ejemplo para que los países fortalezcan la alta dirección pública. Esta es necesaria para la toma de decisiones adecuadas por parte del político y afianzadora de la confianza ciudadana en la administración pública, porque comprueba que las decisiones se toman no como reflejo de ocurrencias súbitas, sino como producto de análisis concienzudos que tienen en cuenta múltiples factores.

Es este uno de los elementos que sirven para enjuiciar la calidad del gobierno, que se mide por su efectividad, así como por el respeto a las virtudes del

gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas y participación), que constituye el camino más acertado para la innovación acelerada en la que vivimos.

En Naciones Unidas se ha insistido en el tema en su reunión del mes de abril: La calidad del gobierno también exige el fortalecimiento de la confianza entre las personas designadas para ocupar cargos políticos o los responsables de la toma de decisiones y los funcionarios públicos para que haya innovación y una eficaz prestación de los servicios (ONU, 2022)

La colaboración entre políticos y altos funcionarios aparece como el requisito para la generación de políticas públicas efectivas que producen soluciones, que los ciudadanos agradecen con un acercamiento a los líderes políticos y mejora de la confianza.

Entre los políticos hay evidentemente todo tipo de perfiles. Un ejemplo paradigmático puede ser el primer ministro británico Johnson, que parece que ha caído en desgracia después del Partygate. Un escándalo ha sacudido la política británica: el primer ministro y miembros de su personal han sido acusados de violar repetidas veces las reglas de confinamiento durante la epidemia de COVID. Quizás por ello, el sociólogo norteamericano Richard Sennett (2022) ha afirmado que “la clase política se está degradando progresivamente. Cuanto menos capaces son quienes se meten en política, más egoístas y narcisistas son”.

Sin embargo, hay también modelos positivos de colaboración en la resolución de las políticas públicas, que no son precisamente los ministros encargados de la seguridad que intentan ser aprendices de brujo o aquellos que ensayan sustituir a los expertos en las explicaciones al electorado. Al político al frente de una organización pública, sea nacional, regional o local, le corresponde la dirección de los asuntos y la decisión última de la alternativa que se ha de escoger, pero no la realización efectiva de la política pública, que tiene expertos con conocimientos muy sofisticados. Como dejó escrito Baltasar Gracián (1947), “la grandeza del superior nunca disminuyó por la competencia del subordinado”.

En la política hay muy honradas personas, como parece demostrar el caso del ministro dominicano. Sirva su recuerdo para reivindicar que hay muchos hombres y mujeres de buena voluntad que pretenden mejorar la vida de sus conciudadanos mediante la actividad política. Conviene reconocerlo para huir del tópico malicioso que encarcela a todos los políticos en epítetos peyorativos.

## CAMBIOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS

Argentina, Chile, Perú, Colombia, Honduras, México, Bolivia... importantes cambios políticos han tenido lugar en los últimos años en América Latina. Cada uno de ellos encierra matices considerables que lo diferencian de sus hermanos, pero en todos ellos parece que se vislumbran elementos que parecen afirmar que estamos ante un cambio de ciclo, nos acercamos a la modernidad de las sociedades: la alternancia. Como se ha señalado, “ahora vivimos una situación nacional, regional y mundial de entreacto político, inestable y confrontativo” (Aguilar, 2022). Desde el punto de vista político, en la región, once países representan de una u otra forma opciones políticas distintas a la época de Trump, incluyendo Biden en Estados Unidos.

¿Podremos presentar resultados diferentes en las administraciones públicas transcurridos unos años, o nos enfangaremos en dificultades políticas continuas, como parece que estamos asistiendo en algunos países donde la inestabilidad es profunda?

¿Las débiles estructuras administrativas se van a someter a un vaivén considerable? ¿Van a poderse iniciar actuaciones que hagan comprender a los ciudadanos el acierto o error de las políticas públicas emprendidas?

Sea como fuere, la realidad puesta de manifiesto con mayor claridad en las recientes elecciones de Colombia, por su importancia estratégica y por constituir una senda política desconocida en ese país, revela importantes enseñanzas que pueden ser beneficiosas para las administraciones públicas de los países señalados.

Rafael Rojas ha indicado que “los nuevos gobiernos y líderes de izquierda... apuestan por preservar el marco constitucional democrático o por apartarse del reeleccionismo”. Este puede ser un análisis más sosegado que el realizado por los agoreros que proclaman la destrucción de sus respectivos países y que callaron tenazmente cuando los índices de pobreza y desigualdad ascendieron vertiginosamente.

Una mayor atención a la política sanitaria, educativa, social y en general de atención a las desigualdades, constituye un lugar común a las promesas y ya en algunos casos realidades de estos países.

En este contexto, no tiene sentido que los sucesivos ejecutivos continúen practicando el clientelismo y el sistema de botín, en un continuo renacer que recuerda al siglo XIX en Europa. La pervivencia del sistema de botín es una realidad. Los sucesivos cambios políticos a los que hemos asistido revelan que en este tema sí parecen estar de acuerdo: hemos ganado; luego, llegó la hora de colocar a los nuestros.

No solo en puestos de mayor relevancia política, sino también en todos los puestos burocráticos libres, en número ingente, que la estructura aprobada, y en su caso modificada, permite. Como se ha demostrado en algunos países donde la transición de la dictadura a la democracia ha tenido en la pervivencia de la

burocracia profesional uno de sus pilares esenciales, un gran acuerdo nacional debería tener en cuenta también este factor, que garantiza la continuación de las políticas públicas esenciales como la sanitaria, educativa o de seguridad. Simplemente, se trata de que el país continúe funcionando en sus aspectos esenciales.

Los analistas parecen estar de acuerdo, después de las etapas más agresivas de la pandemia, en el fortalecimiento del Estado. Por ello resulta de singular importancia que las administraciones públicas tengan mayor capacidad operativa, de forma que se constituyan en tractor del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este sentido, se proclama generalmente que en el ámbito de la organización de las administraciones públicas los modelos jerárquicos, unilaterales y centralizados requieren ser sustituidos por esquemas de planificación y de gestión más horizontales, flexibles y multinivel. En consecuencia, los instrumentos de coordinación resultan de especial importancia. Resulta con claridad la necesidad de establecer esquemas que favorezcan la colaboración entre las diferentes instituciones.

La desconfianza en las instituciones tiene, además, su origen en este asunto: se considera que las administraciones públicas atienden más a los intereses del partido gobernante que los reclamos de los ciudadanos. Para mejorar esta situación, sería de interés para todos los ciudadanos que las políticas públicas exitosas de los diversos países continuaran existiendo, dirigidas por profesionales que garanticen su funcionamiento y efectividad. Los gobiernos no deberían olvidar que buena parte de su apoyo se basa en los resultados de sus políticas, especialmente de aquellas que logran solucionar problemas a los ciudadanos, y no tanto en huecas declaraciones o pomposas promesas.

Los períodos electorales son generosos en propósitos, ofertas y esperanzas. "Seamos realistas, pidamos lo imposible" (Marcuse, 1968), coreaban los estudiantes durante las manifestaciones de mayo del 68. Es incuestionable que más de cuarenta años después, el ciudadano quiera más bien realidades que promesas.

Las promesas, especialmente aquellas que más repercusiones tienen en la vida de los ciudadanos, deben anclarse en pactos entre las fuerzas políticas más poderosas, de forma que los procesos electorales tengan repercusión sobre la dirección de los asuntos públicos, pero no sobre el funcionamiento efectivo de los servicios. Al final, el ciudadano lo que desea es efectividad de los poderes públicos que le genere mejor calidad de vida, no el color gubernamental.



## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN CHILENA

La nueva Constitución chilena, debatida durante meses por los representantes electos tras el plebiscito de octubre de 2020, en el que el *sí* a la reforma tuvo un apoyo del 78%, sustituye a la Constitución de 1980 aprobada durante la dictadura de Pinochet. La moribunda Constitución actual, ciertamente permitió el desarrollo de la democracia chilena, que ha tenido presidentes tan relevantes como Ricardo Lagos, Sebastián Piñera o Michelle Bachelet. Por su funcionamiento, la democracia de este país austral ha sido un ejemplo que ha permitido un veloz crecimiento económico, pero ha generado importantes protestas sociales que culminaron a partir de 2019 en el proceso constituyente que ahora los electores chilenos tendrán la posibilidad de aprobar o rechazar.

El proyecto de Constitución será votado el 4 de septiembre de 2022 en una votación obligatoria para hombres y mujeres mayores de 18 años de edad y tras 11 meses de la elaboración de 338 artículos organizados en 11 capítulos. Entre ellos, nos interesan especialmente los preceptos dedicados a la administración pública, que con independencia de otros muchos derechos que el Estado debe garantizar o proteger, se recogen en el capítulo V denominado “Buen Gobierno y Función Pública” que abarca los artículos 165 a 186.

Por delante vaya la preocupación de poner en marcha, de forma eficaz, los preceptos constitucionales a causa de la tremenda cantidad de adjetivos y principios que enmarañan el mandato. Una muestra: la función pública obliga a sus titulares a dar cumplimiento a los principios de probidad, transparencia y rendición de cuentas. Además, se rige por los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad, publicidad, buena fe, interculturalidad, enfoque de género, inclusión, no discriminación y sustentabilidad. Parece que el trabajo de elaboración de las políticas públicas y el de los funcionarios va a ser difícil y complejo. Como colofón, la función pública se deberá brindar con pertinencia territorial, cultural y lingüística.

El texto es especialmente estricto en los aspectos relativos a la colusión de intereses generales y los particulares, estableciendo que, para la salvaguardia de los intereses del Estado, siempre por encima de los particulares de los funcionarios, podrá incluso determinarse la delegación en terceros de la administración de sus bienes.

El principio de transparencia es objeto de una solemne declaración, pues solo estará limitado por razones de seguridad del Estado, protección del interés nacional o datos personales. Especial relevancia otorga el texto a la lucha contra la corrupción, estableciendo incluso la protección efectiva del denunciante.

Con meridiana claridad se establece el deber del Estado de proveer servicios públicos universales y de calidad, los cuales contarán con un financiamiento suficiente. Excelente declaración que acerca el texto a los principios del Estado del Bienestar, que desearíamos se hiciera realidad en todos los países latinoamericanos, aunque ello debería llevar el correlato imprescindible de reformas fiscales que nutrieran suficientemente las arcas del Estado. Según Oswald (2022), que relaciona este tema con la felicidad de los ciudadanos, los impuestos permiten proporcionar servicios de salud efectivos, redes de seguridad social, regulación medioambiental y financiera y sistemas de defensa contra los agresores, todo excepcionalmente importante para los seres humanos.

La regulación del servicio civil y la alta dirección pública chilena, cuya experiencia ha sido un referente para los países del área, se refuerza, pues se declara que estará integrado por las funcionarias y los funcionarios que, bajo la dirección del gobierno, desarrollan las funciones de la administración pública incluyendo a los gobiernos regionales y las municipalidades.

El ingreso a estas funciones se realizará mediante un sistema abierto, transparente, imparcial, ágil y que privilegie el mérito, la especialidad y la imparcialidad e idoneidad para el cargo, observando criterios objetivos y predeterminados.

El desarrollo, la evaluación de desempeño y el cese en estas funciones deberán respetar su carácter técnico y profesional, aspecto este del que tan necesitados están los demás países latinoamericanos. La ley regulará las bases de la carrera funcional, permitiendo la movilidad de los funcionarios dentro de toda la administración pública y la capacidad funcional, teniendo en cuenta la pertinencia territorial y cultural del lugar en que se presta el servicio.

Además, establecerá un sistema de formación, capacitación y perfeccionamiento, que se eleva al rango constitucional, lo que puede fundamentar en el futuro un mejor desempeño, que se complementa con el desarrollo de los preceptos del servicio civil.

La Dirección del Servicio Civil se define como órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado del fortalecimiento de la función pública y de los procedimientos de selección de cargos en la administración, resguardando los principios de transparencia, objetividad, no discriminación y mérito.

Esta dirección regulará los procesos de selección de los candidatos a cargo del sistema de alta dirección pública y conducir los concursos destinados a proveer cargos de jefaturas superiores de servicios, a través de un Consejo de Alta Dirección Pública.

Esperemos que, si la Constitución es aprobada en el referéndum de septiembre, las sucesivas leyes vayan aclarando los derechos y obligaciones de los

ciudadanos respecto de la administración pública y también la manera de llevar a cabo su trabajo los funcionarios públicos dado que, en la actual situación, queda mucho trabajo por hacer y probablemente separar lo fundamental de lo accesorio. Pero también debemos recordar que, sin unas normas sólidas, los mecanismos de control y equilibrio no funcionan como los baluartes de la democracia que suponemos que son (Levitsky y Ziblatt, 2018).

## LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y EL ESTABLECIMIENTO DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

Es para mí un honor y una satisfacción personal estar aquí con ustedes trabajando sobre estos temas y aportando las ideas de la experiencia española. Espero que nuestra experiencia sirva no como modelo a imitar, teniendo en cuenta las diferencias entre nuestros países, sino como objeto de estudio que puede aportarnos ideas de reflexión. Procedo de un país con evidentes y conocidas raíces culturales comunes, pero hay una circunstancia, geográfica en este caso, que las engloba todas: el mar a cuyas orillas han crecido nuestros pueblos y ciudades. Por ello me parece oportuno recordar al comienzo de mi intervención, como ha señalado acertadamente el profesor LINZ que “los procesos políticos, como las transiciones a la democracia, nunca pueden ser idénticos”. Cada país tiene su modelo y su camino.

Al comenzar a desarrollar el tema que nos ocupa, la experiencia española en la transición a la democracia, conviene recordar que, con frecuencia, el comienzo de los regímenes democráticos es atacado por una enfermedad, la enfermedad de Adán o del adanismo: creer que el tren empieza a andar cuando nosotros, los demócratas, subimos al vagón.

Y sin embargo, el tren suele estar antes en marcha, antes de que nosotros nos subamos a él. Por ejemplo, al estudiar la función pública española en su transición a la democracia, a partir de 1976, tras la muerte del general Franco, ocurrida el 20 de noviembre de 1975, se comprueba con claridad que las señales democratizadoras habían tenido lugar varios años antes, probablemente desde principios de los años sesenta en la sociedad española y también en la función pública. Así pues, la primera idea que me gustaría transmitirles a ustedes es la de que el comienzo de un nuevo régimen democratizador, al menos en el caso de España, había tenido numerosos antecedentes.

Conviene familiarizarnos mínimamente con la reciente historia de España al menos en lo que concierne a los últimos setenta años. En 1931 se proclama en España la II República, que supone la caída de la monarquía del rey Alfonso XIII y la instauración de un régimen democrático y republicano. Tras diversos avatares, la izquierda forma el gobierno del Frente Popular y el ejército al mando del General Franco realiza un pronunciamiento militar que desencadena la guerra civil de 1936-39. Terminada la guerra, el general Franco gobierna ininterrumpidamente hasta su muerte en 1975, desarrollando un estilo de gobierno autoritario y antidemocrático, carente de libertades públicas y generador del aislamiento internacional de España.

Sin embargo, la larga duración del régimen, el propio desarrollo económico, las presiones internacionales y la propia actividad de los grupos opositores, hicieron que desde los años cincuenta y, especialmente a partir de los sesenta, los conflictos sociales y universitarios fueran constantes en demanda de libertad y democracia. De esta forma, cuando se produce el fallecimiento de Franco, buena parte de los españoles eran conscientes de que el régimen cambiaría, aunque continuaba existiendo el temor de volver a algún tipo de enfrentamiento armado como el de la guerra civil de 1936-39. Este temor, y el recuerdo del millón de muertos que había producido, fue, probablemente, uno de los factores que generaron el unánime deseo de la población de la realización de una transición pacífica.

Los intentos desestabilizadores por parte de algunos grupos procedentes del antiguo régimen, fundamentalmente de las Fuerzas Armadas y de la extrema derecha, fracasaron ya desde antes de la muerte del Dictador cuando se oponían sistemáticamente a los tímidos intentos de apertura que habían tenido lugar como consecuencia del desarrollo económico, el acercamiento a Europa y el boom turístico español que comienza precisamente en los años sesenta. La transición española, desde el punto de vista político se define por las notas características:

- La sucesión en la Jefatura del Estado, por parte del rey Juan Carlos I que había sido ya designado por el general Franco y que al mismo tiempo llevaba en sí mismo la legitimidad monárquica, puesto que era hijo del pretendiente al trono y nieto del último rey de España.
- La pervivencia en un primer momento de todas las instituciones del gobierno, incluyendo los primeros meses de mandato del mismo presidente del gobierno (Arias Navarro) que fue en consecuencia el último Jefe del Gobierno del General Franco y el primero de Juan Carlos I.
- La continuación, en los primeros meses, del régimen antidemocrático, lo que supuso la generalización de continuas protestas por parte del pueblo, que se enfrentó desde el mismo momento de la muerte del Dictador al régimen y conquistó las libertades públicas.
- La discordancia inmediata entre las promesas del gobierno que pretendía una transición hacia un tipo de democracia sui generis con la presión popular y las organizaciones políticas democráticas que se unificaron en instituciones comunes.

Esta primera etapa de la pre-transición democrática se cierra con el nombramiento por parte del rey Juan Carlos I de un nuevo presidente del Gobierno, Adolfo Suárez que, al principio tímidamente y más tarde con energía y rapidez

inicia una transición a la democracia cuyas notas características a los efectos que nos ocupan son las siguientes:

- Promesas de democratización inmediatas y elaboración de normas de talante democrático, pero aún no constitucionales.
- Vuelta de los exiliados políticos y libertad para los presos.
- Reconocimiento, primero de hecho y más tarde de derecho, de Sindicatos y Partidos Políticos.
- Finalmente, elaboración de una nueva Constitución española cuya aprobación tiene lugar en 1978, sólo tres años después de la muerte de Franco.

Pero más que estas pequeñas notas históricas, a las que nunca renunciamos los conferenciantes, porque como a Schumpeter nos hubiera gustado ser historiadores, lo que interesa destacar a nuestros efectos son otros aspectos relacionados con los métodos de trabajo político y con la pervivencia de las Instituciones y sus servidores. El proceso que lleva a las Instituciones españolas a desarrollar en su seno corrientes de opinión democráticas se debe esencialmente a dos factores.

El primer factor, se relaciona directamente con la propia sociedad y su evolución. De igual forma que la sociedad española va evolucionando hacia posiciones más democráticas. esencialmente para acompañar a los cambios económicos que están teniendo lugar, la Administración del Estado va desarrollando estructuras organizativas más acordes con la realidad social. Se tratará esencialmente de la constitución de empresas públicas, de organismos de planificación o Institutos de formación, de gran influencia a partir de principios de los años sesenta. Por esta razón se ha caracterizado a la transición española como la "transición desde un régimen autoritario institucionalizado" Este hecho va a suponer un complejo proceso de desmontaje de las instituciones dentro de la legalidad y de conjugar la legitimidad del pasado unida a esa legalidad, con el ansia de ruptura.

El segundo factor, tiene especial relación con la constitución de una función pública profesional, que se viene desarrollando en España desde el comienzo de los años sesenta y especialmente a partir de la aprobación de la Ley de Funcionarios de 1964 en pleno periodo tecnocrático del franquismo. Esta ley contiene una modificación sustantiva de los sistemas de selección, formación, movilidad y carrera de los funcionarios públicos, al mismo tiempo que organiza y crea los llamados cuerpos generales de la Administración.

En relación con el tema que nos concierne, la importancia de la función pública en el proceso de transición, se basa específicamente en que no fue en instrumento ciego en manos del poder.

Por tradición, heredada de Napoleón Bonaparte y de la influencia francesa, y por el desarrollo que desde la España de los Austrias tienen los diversos Consejos del Estado, la función pública profesional en España, con independencia de la influencia política que cada gobierno a tenido en el nombramiento de los más altos responsables, ha tenido siempre a gala su relativa independencia de la política.

Esta relativa tradición profesional comienza a hacerse realidad desde 1960 donde las circunstancias económicas del país hacen que las carreras más prestigiosas estén precisamente en el seno de la función pública y que, además, la selección se realice esencialmente por medio de sistemas que premian el mérito y la capacidad.

Millares de funcionarios ingresan en la función pública tras exámenes con pruebas objetivas que premian los conocimientos y las habilidades o técnicas conocidas por los aspirantes, con independencia de sus contactos políticos o de sus relaciones económicas. Los tribunales, nombrados por los responsables políticos, pero formados por funcionarios, no son otra cosa que grupos de funcionarios que eligen a otros funcionarios y lo hacen, salvo raras excepciones por el sistema de mérito y capacidad. Los exámenes de ingreso tenían un sesgo menos formalista y más inclinado a la innovación y de acuerdo con Helsvig (1999), las actividades formativas realizadas en las Escuelas de funcionarios fueron elementos que facilitaron la disolución del régimen.

No es extraño en este sentido, sobre todo ya avanzados los años sesenta, encontrar a altos funcionarios de pensamiento democrático e so protagonistas de situaciones conflictivas con el régimen. Por ejemplo, el escrito de los 500 altos funcionarios en demanda de una democratización total de la Función Pública o la fundación de la Asociación Española de Administración Pública, vehículo de actuaciones democráticas en este ámbito.

Se trataba de un proceso que comienza entonces y que va generando en el ámbito público cada vez más adhesiones. De tal forma es un proceso asumido que la caída de la dictadura en España no supone la alteración sustantiva de la estructura de la Administración Pública sino la pervivencia de las Instituciones, a las que únicamente se cambian los titulares de los órganos de mayor relevancia. (Aún hoy es posible encontrar algún director general de aquel tiempo, funcionario de carrera, que sigue desempeñando funciones de relevancia en el ámbito de la Administración del Estado.)

Por esta razón, algunos autores han descrito a la transición española como una transición desde un régimen autoritario institucionalizado, que quizás pudo llevarse a cabo por el carácter civil del régimen, a pesar de que su máxima autoridad era militar.

El periodo autoritario en España, como en otros países de nuestro entorno, no permitió el desarrollo de las libertades públicas, el reconocimiento de derechos y en consecuencia de la posición democrática del administrado respecto a la Administración. Más bien, en ocasiones, la singular situación política equiparaba a los administrados con auténticos súbditos que se relacionaban con los poderes públicos por medio de una auténtica, en la práctica, situación de subordinación.

La aparición, sin embargo, a partir de los años sesenta, de un acusado intervencionismo de la Administración en las diversas esferas de la vida social, en una tendencia que se ha denominado de predominio de los “derechos sociales”, ha generado, con cautela en un principio y en forma veloz desde la aprobación de nuestra Constitución de 1978, un nuevo tipo de relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Estas relaciones, dominadas con anterioridad por la dicotomía autoridad-libertad han experimentado un cambio profundo.

La importancia de la ley de funcionarios de 1964, (conviene no olvidar que algunos de sus artículos siguen vigentes) ha sido capital: se consiguieron importantes avances en materia de función pública, con la creación de los cuerpos generales, la extensión de la legislación a todos los colectivos de funcionarios y el establecimiento de órganos centrales de personal. Pero, probablemente, uno de los elementos menos conocidos de las reformas de los años sesenta, y no de menor importancia, es el que nos interesa resaltar aquí: *la introducción de nuevos elementos culturales modificativos de la mentalidad imperante en los ámbitos políticos y administrativos*.

Esta nueva cultura que comienza en los años sesenta, constituye el verdadero germen de un proceso de cambio en el que todavía nos encontramos. Dice Summerton que la cultura es “una amalgama de valores, creencias y suposiciones sobre las funciones y responsabilidad de los funcionarios situados en un entorno determinado”. Este entorno, caracterizado por los modos de comportamiento del régimen autoritario y centralista, ha cambiado mucho, de forma cualitativa y cuantitativa, pero, las normas, criterios y modos de actuación fundamentales continúan siendo, excluidos los aspectos antidemocráticos, esencialmente los mismos.

Las modificaciones a la ley de 1964, realizadas primero por la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984, sucesivas modificaciones de ésta y leyes de Presupuestos y “Leyes de acompañamiento”, no han alterado en lo sustancial el esquema de la parcialmente vigente ley de 1964.

Este hecho demuestra que hay algo que ha perdurado y que une a todos estos textos legales: lo que se trata de poner de manifiesto no es otra idea que la pervivencia de una cultura funcionarial, de un sistema de función pública que



ha conseguido traspasar incluso regímenes políticos antitéticos, además de algunos cambios de Gobiernos democráticos de relieve.

Desde el punto de vista histórico-político se considera que la importante reforma legislativa efectuada al comienzo del llamado periodo tecnocrático, obedece a dos razones principales: la necesidad de adecuarse al desarrollo de nuestra economía y en consecuencia, acabar con el aislamiento internacional y, por otra, en menor medida quizás, la necesidad de dar acceso a la función pública de nuevas generaciones con otras preocupaciones personales y sociales.

En el ámbito propio y específico de la función pública aquella base profesional que comienza a desarrollarse en los años sesenta se complementa más tarde con nuevos procesos modernizadores realizados durante los Gobiernos democráticos de Adolfo Suárez y Felipe González. Vamos a recordar algunos:

- Democratización plena de las administraciones públicas, que se asentaba sobre los pilares de la profesionalidad de los funcionarios, su imparcialidad política con el establecimiento de un riguroso sistema de incompatibilidades, el establecimiento de una verdadera carrera administrativa y el reconocimiento de los derechos sindicales del personal de las Administraciones Públicas. Para ello se procedería a una profunda reordenación de la función pública.

- Construir la Administración del Estado que exigía el proceso autonómico, para lo cual se dictarían las leyes de bases necesarias, institucionales y de modernización, y se impulsaría decididamente el proceso de transferencias, con las consiguientes reformas en la Administración Central y la adopción de las medidas precisas para el traspaso de funcionarios de la misma, a fin de evitar que el proceso autonómico produjera un fuerte incremento del gasto de personal.

- Asegurar la gestión eficaz de los servicios públicos, que permitirá la visualización adecuada por parte de los ciudadanos de las ventajas que comporta el nuevo sistema. Nada puede ser más dañino para el nuevo sistema democrático que no resistir la comparación positiva con el régimen autoritario que acabamos de abandonar.

Conviene, llegados a este punto, resumir y resaltar algunos puntos que para mí y espero que también para los presentes puedan ser de alguna utilidad a la hora de valorar la experiencia española.

Dentro de ese movimiento telúrico que Huntington ha llamado la tercera ola de la democratización, en comparación con España hay que señalar que en España, Portugal o Grecia cambió el sistema político, pero no se modificó el sistema económico.

En transformaciones de los regímenes políticos y económicos son tan importantes los períodos de transición como los de consolidación democrática. Se puede llegar a la transición y derrumbarlo casi todo en el periodo de consolidación al no haber sido capaces de consolidar las instituciones democráticas en las que tanta importancia tienen, como hemos intentado demostrar en el caso español, los funcionarios públicos, el sistema de función pública. Para consolidar el sistema, como ha escrito el profesor Guerrero Salom, “es necesario que se generen nuevas instituciones, que se establezcan y que actúen con valores democráticos que hay que fomentar, hacer explícitos e incentivar su práctica”.

En todo este proceso, el papel de la Administración Pública y de los servidores públicos es esencial. La modernización de las instituciones, su eficaz funcionamiento y la prestación de servicios con mayor calidad constituyen la base de la legitimidad de las instituciones, más allá de las declaraciones legales o constitucionales.

Todo país necesita una Administración moderna y eficaz, vinculada en buena medida a la profesionalidad de sus funcionarios, su cualificación técnica y a la existencia de un nivel directivo personalmente comprometidos con el cambio.

Entre los valores que, de acuerdo con la experiencia española a la que se denomina de “reforma pactada-ruptura pactada”, deben propiciar la fase de consolidación democrática sobresalen aquellos de carácter consensual y pluralista: la concordia, la colaboración, el debate. En fin todos aquellos que en España se resumen con la palabra consenso: la aprobación de las normas más importantes de la convivencia con el acuerdo de todos: Constitución Española de 1978, Pactos de la Moncloa. En el ámbito de la Función Pública, leyes como la de Medidas y esfuerzos modernizadores como los Planes de Modernización.

Todo este proceso que hemos intentado explicar determina, como ha señalado Helsvig (1999), que la reforma administrativa de los años setenta es uno de los factores clave a la hora de entender el carácter relativamente sosegado de la transición a la democracia en España al final de los años setenta.

En fin sólo me queda decir, para terminar, que referido al específico tema de la importancia de la función pública en el proceso de la transición a la democracia, la pervivencia de cuadros funcionariales comprometidos con el proceso de cambio y procedentes de las antiguas instituciones, de acuerdo con la experiencia española, no sólo no entorpecen el proceso democratizador sino, que constituyen un factor de primer orden para el éxito del proceso: su conocimiento de las instituciones y de las reglas de juego los convierte en insustituibles para la generación de nuevas instituciones democráticas.

## DE LA NECESIDAD DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL EN LOS PARLAMENTOS

### Introducción

La vida en sociedad exige que el Estado esté dotado de instituciones sólidas que intenten solucionar los problemas de los ciudadanos y que, en definitiva, actúen para lograr un mayor bienestar. Instituciones débiles no logran actuar con eficacia. Por ello conviene que estas estén siempre en el proceso de lograr mayor solidez y efectividad.

Para fortalecer las instituciones debemos tener recursos suficientes, tanto humanos como materiales, además de las reglas y disposiciones que establezcan sus principios de funcionamiento respecto a los ciudadanos, así como procedimientos internos. Este conjunto de factores conforma el requisito de una institución que sirva adecuadamente los intereses de los ciudadanos o de los representantes del pueblo, en el caso de los organismos legislativos o de representación popular.

Así lo acaba de recordar solemnemente el Consenso de Sucre, documento final del XXVII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, celebrado en la capital histórica de Bolivia. En función de los aprendizajes históricos, de la experiencia internacional y de los consensos académicos, sabemos que un servicio civil profesional y meritocrático respeta mejor los derechos humanos, es más eficiente y eficaz y es menos corrupto. Por ello, consideran que las administraciones públicas iberoamericanas deben estar compuestas por servidores públicos profesionales, responsables, íntegros, con las competencias necesarias, con garantía de imparcialidad en su desempeño y seleccionados por mérito y capacidad, de forma tal que garanticen la continuidad y calidad de las políticas públicas esenciales, con independencia de los cambios gubernamentales.

Sin embargo, el desprestigio de los empleos públicos, tiene tiempo; como ha indicado Krauze (1994), alcanza a próceres latinoamericanos como José Enrique Rodó, en Uruguay, a quien, en 1898, el triunfo del Partido Colorado le garantiza un empleo en la oficina de avalúos de guerra. Rodó acepta con resignación ese "recurso desesperado que llamamos en nuestro país un empleo público". Recurso desesperado: léase cuando no hay otra cosa, de algo hay que vivir.

No obstante, de forma progresiva, al igual que en Europa (Alemania, Francia, Reino Unido), se van formando grupos de funcionarios cuya permanencia em-

pieza a estar garantizada, su proceso de selección se hace más sofisticado y basado en el mérito y la capacidad. Max Weber, el mayor y más profundo teórico de la burocracia, llega a afirmar que el conocimiento de los asuntos por parte de los altos funcionarios de los ministerios era infinitamente mayor que el de los ministros.

Todos los caminos para lograr un mejor funcionamiento de las instituciones públicas son bienvenidos. Sin embargo, conviene recordar aquella frase atribuida a Séneca “cuando *no sabes hacia donde navegas, ningún viento es favorable*”. Por tanto, el presupuesto originario no será otro que recabar el acuerdo entre las principales fuerzas parlamentarias para iniciar ese camino, de forma que los vaivenes presidenciales o políticos no alteren el destino del proyecto. De poco sirve tener un extenso programa que puede ser destruido en la legislatura siguiente: más vale un acuerdo de principios que todo un ambicioso programa unilateral que puede ser deshecho de inmediato. En palabras de García Pelayo (1983): saber qué se quiere... poseer conciencia de la finalidad.

Una de estas rutas o sendas es colocar a los más expertos en los lugares adecuados, cual arboladura imprescindible, para que los recursos presupuestarios y humanos tengan mayores posibilidades de acierto y sus logros perduren en el tiempo. Por esta razón, ponerse de acuerdo por parte de las fuerzas políticas en los aspectos básicos de la vida social y política, constituye un avance democrático y una apuesta por la efectividad de las políticas públicas. No es tarea fácil, como nos revela la historia política de las democracias y, en particular, los últimos años del enfrentamiento entre demócratas y republicanos en Estados Unidos, relatado por Levitsky y Ziblatt (2018). Años más tarde, la rivalidad parece aún más acentuada y se traslada a todas las esferas del poder.

*Precisamente, la pandemia ha demostrado que instituciones sólidas y eficaces son una garantía de mejor funcionamiento de las políticas públicas de salud pública y asistencia sanitaria. Lo contrario, hay ejemplos numerosos, nos ha acercado al caos en algunos países y como mínimo a un incremento de la desazón ciudadana. Debilitar las instituciones es el mejor camino para liquidarlas y sin ellas no es posible el funcionamiento de la administración pública al servicio de los ciudadanos. Las instituciones no deben marchar con andar cansino, sin ganas de arreglar los problemas y solo preocupadas por su continuidad. Hay que esforzarse en mejorar las instituciones, que consiste en hacerlas funcionar con los ciudadanos en mente (Acemoglu y Robinson, 2012).*

## Profesionalización de servidores públicos y Parlamentos

Entre las instituciones fundamentales de los países, encontramos a los Parlamentos. Sin duda de las más relevantes, porque a su labor política imprescindible debe unirse la competencia técnica de la producción legislativa, que ha de ser tan amplia como necesaria y tan escasa que cumpla la máxima de legislar con mesura, para que el ciudadano pueda en todo caso conocer los más relevantes aspectos de la producción legislativa. Como se ha señalado, los Parlamentos, además de órganos legislativos, han de convertirse en Cámaras deliberantes, de estudio, de investigación y control, es decir, en instrumentos orientadores y movilizados de la opinión y la acción colectiva (Prats, 1996).

Por ello, como señala este mismo autor, conviene invertir en la formación y desarrollo de los recursos humanos, pues las competencias necesarias se extienden por supuesto a la técnica legislativa, pero son imprescindibles también las de gestión, comunicación o de financiación. Una de las actividades esenciales debe estar relacionada con la capacitación de este personal, que no puede dejarse a la iniciativa individual, sino que debe ser considerada una acción necesaria y constante, para prestar una adecuada labor técnica de asesoramiento a los representantes del pueblo (Prats, 1996). En definitiva, la *performance* de las organizaciones públicas depende fuertemente del comportamiento, aspiraciones y motivación de los empleados (Iacoviello, 1998). Esta misma autora afirma que la efectividad de las organizaciones públicas depende cada vez más de la calidad de sus recursos humanos.

Además, es necesario recordar, como puede también afirmarse del resto de los empleados públicos, que estas competencias son más complejas que las que se requieren para un ejecutivo del sector privado. En el sector público, la variedad de actores involucrados es mucho mayor; los intereses son difusos y muchas veces contradictorios, teniendo que ser balanceados a la luz del interés público, otra noción compleja y difusa (Pacheco, 2002).

Entre estos factores aludidos, uno de los esenciales se refiere a la adecuada competencia de los recursos humanos. Y de aquí deducimos algunas características esenciales como la profesionalidad, los conocimientos y técnicas necesarios y los términos en los que la selección se efectúa.

Los requisitos necesarios para capacitar, teniendo en cuenta la aceleración de innovaciones y la amplitud de los conocimientos tecnológicos necesarios, acentuados por la experiencia de la pandemia, deben basarse en nuevos esquemas didácticos como la gamificación y otros, para que el desarrollo de nuevas capacitaciones y la integración de nuevos perfiles especializados al Estado deba darse de forma colaborativa e innovadora (Campos Ríos, 2022).

El aprendizaje es, también, un proceso, como señala Villoria (2001), en el que lo fundamental es la adquisición de competencias (conocimientos, habilidades, actitudes, valores), que permitan a cada persona tener mayor éxito en la consecución de sus objetivos individuales o en aquellos de su organización.

Todo proceso de profesionalización implica normalmente la creación de barreras de entrada, destinadas a impedir el acceso a quienes no acreditan los conocimientos que constituyen el referente de identidad profesional. En opinión de Longo (2006), ello implica el uso de un mecanismo para la certificación de los conocimientos exigibles; la reserva de ciertas actividades laborales a los poseedores de aquella; y un sistema de contraste y supervisión del acceso que garantice lo anterior. Aunque la definición de estas barreras parece tener mayor aplicación a la función pública estatal, no cabe duda de que pueden tener su vinculación con los profesionales relacionados con la función parlamentaria.

La idea de la profesionalización tiene como trasfondo el modelo burocrático weberiano como forma superior del Estado que debe basarse en la meritocracia del servicio civil. Chudnovsky (2017) recuerda que este modelo la profesionalización se fundamenta en varios aspectos, como la capacitación y la evaluación, aunque se tiende a enfatizar el mecanismo de la selección por concurso como eje central de las reformas.

## **Selección de los funcionarios**

¿Cuál es la mejor manera de seleccionar a estos directivos públicos, sin eliminar totalmente la discrecionalidad, pero sí el monopolio? La primera nota característica es la diversidad tanto de los puestos a ocupar. No obstante, es posible alcanzar un cierto consenso sobre un conjunto de elementos para seleccionar a los candidatos, como la experiencia profesional, la superación de pruebas autoevaluadas sobre competencias, liderazgo, trabajo en equipo, motivación, asertividad, resiliencia.

Los conocimientos relacionados con la función son imprescindibles, pero su valor y sobre todo su posesión memorística han pasado en buena medida a segundo plano. Las bases de datos accesibles en todo momento a las personas, incluso en el *smartphone*, hacen que sean otras las competencias más imprescindibles, aun conservando su importancia el dominio del conocimiento relacionado con la función a desempeñar. La vieja imagen del experto poseedor del gran tomo de disposiciones llenas de anotaciones ha pasado a segundo plano. Además, como afirma Ramió (2021), las Administraciones y entre ellas los Parlamentos, deben integrar el conocimiento externo y prepararse mejor para

una toma de decisiones, que incorpore el máximo de conocimiento científico, aunque siga implicando decidir con incertidumbre y riesgo.

El mejor método para lograr una selección tiene mucho que ver con la publicidad de los nombramientos y méritos necesarios. En la época en la que todos coincidimos en las bondades del gobierno abierto, la necesaria transparencia y rendición de cuentas de los procesos selectivos es necesaria. *Cuando los exámenes son públicos y los méritos también, es posible exigir publicidad y responder ante la opinión pública por los resultados del proceso selectivo, así como la idoneidad del sistema de evaluación utilizado.* De nuevo, Prats (1996) indica la clave de bóveda: dicho personal debe asumir como deber deontológico y jurídico el de estricta imparcialidad política. Esta, unida a la alta preparación técnica puede conformar la imagen del asesor eficaz de los representantes del pueblo.

Para lograr colaboradores eficaces del poder político, que lleven a cabo el trabajo con eficacia y eficiencia, y logren efectividad, más relevantes que la lealtad y la adscripción ideológica, son necesarias la capacidad de liderazgo y de dirección de equipos, fijar objetivos, planificar, gestionar lo imprevisible, y en tiempos como los actuales, ser innovador y disruptivo.

Son aspectos cuyo relieve resulta tan visible hoy, por su inexistencia en numerosos países iberoamericanos: profesionalidad, imparcialidad, evaluación del desempeño, y rendición de cuentas en torno a un contrato programa, que permita la continuidad de los profesionales que llevan a cabo proyectos con éxito.

Una administración profesional es una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por esta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público (Carta Iberoamericana de la Función Pública, CLAD, 2003). Una idea similar podemos preconizar del ámbito de la función pública parlamentaria, donde la autonomía de criterio debe estar indisolublemente unida a la independencia política, pues el servicio prestado tiene que ser predominantemente técnico y de ser posible, alejado de deslices ideológicos. En el caso de tener que realizar determinados argumentos debe señalarse su origen o tendencia para que los representantes del pueblo adopten la posición que consideren, en esta ocasión, desde el punto de vista político.

Por estas razones, la misma Carta (CLAD, 2003) señala como principios rectores de todo sistema de función pública, los de: a) Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras. b) Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.

La gestión de los procesos de acceso al empleo público se ha de llevar a cabo en todo caso de acuerdo con los principios siguientes (CLAD, 2003):

a) Publicidad, entendiendo por tal la difusión efectiva de las convocatorias en unas condiciones que permitan que sean conocidas por la totalidad de candidatos potenciales.

b) Libre concurrencia, de acuerdo con unos requisitos generales de acceso al empleo público y sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias, que en todo caso deberá corresponderse con los requerimientos funcionales del puesto.

c) Transparencia en la gestión de los procesos, así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.

d) Especialización de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.

e) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, y en particular de cada uno de sus miembros considerados individualmente.

f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.

g) Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

h) Eficacia de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto.

i) Eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos.

Los mecanismos propios de la función pública garantizarán en todo caso, en los procedimientos de acceso al empleo público, la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación, así como los de igualdad de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, incorporando en caso necesario políticas y medidas activas de discriminación positiva o acción afirmativa.

La crisis del coronavirus también nos va a dejar enseñanzas positivas, como la extensión del teletrabajo, que debería ser igualmente un punto de arranque para el fortalecimiento de las instituciones, generando una mayor colaboración entre los profesionales y los políticos encargados de aprobar las normas para el eficaz cumplimiento de las decisiones tomadas por los ciudadanos en las elecciones. Sin embargo, no debe olvidarse la presencialidad y la relación directa, porque existen colectivos con grandes dificultades y, por otra parte, la



interacción que suministra y facilita la presencia de los interlocutores puede ser determinante en la formación de la opinión, apunta Nuccio Ordine (en entrevista realizada por Borja Hermoso, 2022).

Hoy, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) declaran en su objetivo 16 que ha de lograrse la paz, la justicia y las instituciones sólidas, porque no es posible ninguna de estas tres metas sin una administración profesional y eficaz. Tampoco, por cierto, es posible un Estado eficaz sin una burocracia competente para alcanzar objetivos de desarrollo. Los ciudadanos, replegados en su esfera privada, reclaman constantes respuestas a la administración frente a todo tipo de problemas, “con lo que la política se va convirtiendo en mera técnica que, con su éxito de gestión, pone las bases de su fracaso de legitimación”, como ha escrito el filósofo alemán Habermas (1998).

Los rasgos ideales de esta organización burocrática, como la especialización de funciones, la delimitación rigurosa de competencias, el seguimiento estricto de procedimientos, el uso de documentos y comunicación por escrito (incluso en soporte digital), la no propiedad del cargo, la preparación técnica para acceso al puesto, la seguridad del empleo, deben ser adoptados por nuestros Parlamentos, de modo que los profesionales sirvan a los intereses de los ciudadanos.

La profesionalización de la función pública, seleccionada por mérito y con carácter permanente, genera un valor agregado verificable en las capacidades estatales. Este valor es necesario para mejorar la calidad de la gobernanza y, junto con ella, conseguir la creación de más valor público o resultados de desarrollo en la sociedad. Es una exigencia del desarrollo económico y un pilar de la democracia, pues una administración pública bien gerenciada distribuye los recursos bajo el principio de igualdad y mejora en consecuencia la vida de los ciudadanos, poniendo las bases de una mejor producción legislativa.

El tema es de trascendental importancia para el funcionamiento de los países. Hace ya más de cien años que en los países desarrollados no se pone en discusión que los cambios políticos no deben suponer alteraciones sustantivas en las estructuras administrativas y en especial en el empleo público, por cierto, con frecuencia precario en América Latina.

Debería aprenderse de los países más desarrollados, donde los cambios gubernamentales suponen una escasa modificación en las estructuras administrativas y prácticamente nula en los ámbitos medios y subordinados de los departamentos ministeriales, así como en las estructuras administrativas del poder legislativo.

En una reunión celebrada en Madrid, el I Simposio Iberoamericano de Innovación Pública organizado por el CLAD (2022a), los representantes acordaron que los gobiernos deben continuar propiciando modelos de empleo público

conducentes a la profesionalización y estabilidad, para fortalecer en las instituciones públicas la visión estratégica y la innovación.

Igualmente han coincidido en que la situación actual de la gestión pública deberá acompañarse de la actualización de las competencias digitales de las personas que trabajan en las administraciones.

Fukuyama (2014) afirma que el problema es que a nadie le gusta que le digan lo que tiene que hacer, y con frecuencia ha de hacerse un ejercicio de humildad para lograr admitir el consejo del experto. La pandemia ha demostrado que los gobiernos que han actuado con el consejo de los expertos han errado menos en las disposiciones sanitarias y de salud públicas necesarias para proteger a la población. El experto no acierta siempre, pero habitualmente se acerca más a la verdad que la ocurrencia populista. La raíz del abandono de la cuestión está en que la clase política, con independencia de su ideología, no se fía de la alta función pública. “En realidad, se trata de un gran problema de la administración pública occidental, porque la buena gobernanza es un fenómeno un tanto aristocrático. Y no nos gusta mostrar deferencia ante los expertos ni delegar autoridad en ellos”. Así lo señala Fukuyama (2014), pero resulta conveniente que en el ámbito parlamentario el consejo de los expertos sea especialmente tenido en cuenta por quienes tienen la responsabilidad de producir las leyes y, en consecuencia, dotar a la sociedad de los instrumentos esenciales de la vida democrática. No obstante, otros autores ponen de manifiesto que esta es una tarea compleja, especialmente en estos tiempos donde la política parece tener prioridades distintas. Su visión técnica podía resultar algo ingenua en el barrizal político: como si las políticas dependieran de sus efectos y no de quién las propusiera (Gascón, 2022).

También es importante tener personas bien formadas en los ODS, particularmente en la lucha contra la pobreza, el cambio climático, la historia de los países, sus revoluciones y contrarrevoluciones. Personas al tanto de la actualidad política, económica y social, y que destinen parte de su tiempo de trabajo a entender estas cuestiones, pues cuanto más cerca de la actualidad estén, más útiles serán a los parlamentarios, con independencia de la adscripción ideológica de estos.

Sin embargo, los funcionarios deben ser neutrales e independientes: *Sine ira et studio* que diría Weber. Max Weber (citado por Abellán, 2021) lo usó para describir el modo de funcionamiento de las burocracias: los funcionarios públicos realizan sus servicios “*sine ira et studio*”, es decir, libres de cualquier punto de vista personal sesgado.

La legitimidad de los poderes del Estado implica instituciones integradas por funcionarios con las competencias para desempeñar su labor con efectividad,

honestidad y profesionalismo, en el cumplimiento de las responsabilidades que tienen asignadas.

Las condiciones básicas para lograr la efectividad (Aguilar, 2020) tienen que ver con numerosos factores, entre los que se encuentran la situación económica y política, la cohesión social, y el funcionamiento de las instituciones. Precisamente estas constituyen la base de la generación de actividades en beneficio de la población.

Pero las instituciones están formadas por personas que pueden estar capacitadas o pueden alardear simplemente de sus relaciones o pertenencia al partido político gobernante.

Una rémora histórica supone la permanencia del *spoils system* o sistema de cesantías, que en muchos países continúa existiendo. En otros, los avances en la profesionalización de la función pública a nivel del Estado Central no se corresponden con el acusado clientelismo existente en los ámbitos regionales (estatales) o locales. La profesionalidad que debe predicarse de aquellos que reciben su salario de las contribuciones de los ciudadanos y que administran sus recursos, no suele ser una característica generalizada en los países de América Latina.

Constituir una función pública profesional, sea en el Estado o en cada uno de los poderes como el legislativo, supone un considerable avance para el conocimiento técnico de las actividades y las propuestas legislativas correspondientes. De hecho, las mejores administraciones públicas poseen un cuerpo de funcionarios profesionales, que continúan desarrollando sus labores más allá de los periodos presidenciales o legislativos.

Tomando las ideas esenciales de la Carta Iberoamericana de la Función Pública del CLAD (2003), hay algunos factores que conviene destacar, de forma resumida:

- Publicidad.
- Igualdad de oportunidades.
- Establecimiento de tribunales de selección formados por profesionales con ayuda de especialistas.
  - Contenidos de las pruebas no basadas en el conocimiento, sino en las competencias que deben poseer los candidatos. Existen experiencias en este sentido en la UE y en algunos países, pero lo más relevante es establecer algún proceso selectivo que pueda definirse como objetivo y en este sentido pueden establecerse diferencias importantes entre los diversos países, debido a experiencias tradicionales o de raíz cultural. No ha de olvidarse en este sentido que si bien son importantes los conocimientos jurídicos para el desempeño de las actividades administrativas, existen otras competencias muy necesarias

relacionadas con otras áreas de conocimiento que actualmente tienen incluso mayor relevancia que los tradicionales conocimientos jurídicos.

- Transparencia en las decisiones del proceso de selección.

Pasar de un sistema de selección en función de filiación partidaria o de relaciones a un sistema objetivo, no es un proceso fácil, pero puede suponer un gran beneficio para los países, pues se puede añadir a la obtención de los mejores la representación de diversos colectivos sociales y practicar la inclusión de estos, así como tener en cuenta la igualdad de género.

En todo caso, en muchos países latinoamericanos el proceso selectivo que deberá llevar acompañado no la pertenencia temporal a las instituciones, sino su permanencia en ellas constituirá un logro en sí mismo. Que se realicen pruebas, aunque puedan ser mejorables desde el punto de vista técnico o de la transparencia del propio proceso, será un avance considerable.

**CAPÍTULO III  
CONFIANZA DE LOS  
CIUDADANOS Y LA CORRUPCIÓN**

---



## CONFIANZA CIUDADANA

En las campañas electorales, tan constantes en los países iberoamericanos que pareciera que la pandemia las ha incentivado, se ha hecho tan frecuente realizar promesas incumplibles, que ahora sirve incluso de justificación el hecho de que “Bueno, eso se dice en campaña” o “se justifica porque era la campaña”. Con independencia de la dosis de cinismo que conlleva, lo cierto es el alejamiento que consiguen tales afirmaciones de los ciudadanos y sus preocupaciones. Los resultados electorales de Chile, con proliferación de independientes para redactar el nuevo texto constitucional, quizás la más sagrada de las misiones del político profesional, y lo que se avecina en Perú, con dos candidatos que hasta ahora no tenían precisamente una acentuada popularidad, aseveran lo escrito más arriba.

Cada día hay voces que claman y expresan planteamientos que llevan a que algunas decisiones estén en manos de profesionales preparados y no de políticos profesionales, que sin rubor alguno prometen proyectos irrealizables o indican solo una parte de la verdad. Al menos, es razonable que la sociedad impulse el constante diálogo entre políticos y profesionales de la administración pública, como está ocurriendo en los países del Norte de Europa y la experiencia de la pandemia parece consagrar. La opacidad en el reparto de las vacunas en algunos países genera angustia en los ciudadanos, que en este asunto exigen eficacia y efectividad inmediata.

La literatura científica es prolija en este tipo de argumentos, aunque tampoco conviene pasarse de frenada y creer que la sabiduría toda reside en los libros, la técnica y la experiencia, pues la política concede a las situaciones sobreenvidas al menos dos cualidades inexistentes en el ámbito tecnocrático: la percepción de la realidad en la sociedad, teniendo en cuenta las diversas alternativas forjadas por los grupos de ciudadanos, y la legitimidad concedida en el sistema democrático por las urnas.

Precisamente los acontecimientos de Chile y Colombia nos dan pie para reflexionar sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones tradicionales del sistema democrático y su valor actual. Las rebeliones ciudadanas, azuzadas por la injusticia social, por la austeridad sacralizada durante décadas y quizás también por la fatiga pandémica, alejan al ciudadano de sus dirigentes y les hacen dirigir la mirada y la confianza hacia otros grupos de independientes o formaciones políticas minoritarias y desconocidas hasta ahora. Los resultados del referéndum constitucional en Chile, iniciativa loable con certeza, atestiguan que los representantes políticos tradicionales están en franca decadencia, en beneficio de personas de relevancia desconocida hasta ahora en los cenáculos

políticos tradicionales, pero que en el futuro van a mostrar mucha presencia y probablemente participación activa en los cambios políticos y sociales de los próximos años.

Con demasiada frecuencia se ha olvidado que las políticas públicas deben ser decididas y gestionadas por las administraciones públicas más cercanas a los ciudadanos. Como se ha indicado refiriéndose a la doctrina de la subsidiariedad: “la provisión de bienes -y servicios- públicos debería ser gestionada en la escala más baja de la gobernanza viable para los bienes y servicios en cuestión” (Sachs, 2021).

Una de las formas que se presentan como realizables para llevar a cabo acercamientos con las necesidades y demandas ciudadanas, es precisamente fortalecer las instituciones públicas encargadas de llevar a cabo las políticas públicas. Por ello, las iniciativas emprendidas por Bruselas y el gobierno norteamericano para establecer un impuesto mínimo de sociedades a las grandes multinacionales que hasta ahora practican un *dumping* fiscal, a todas luces injusto al compararlo con otras corporaciones industriales o financieras, son especialmente positivas. “Esta es la mejor oportunidad y el mejor momento para una reforma de la fiscalidad mundial”, ha declarado el vicescanciller alemán, Olaf Scholz.

Desde luego, la necesaria transformación de nuestros Estados, como la pandemia nos ha demostrado insistentemente, precisa de más gasto público y, en consecuencia, de ingresos para poder llevarlos a cabo.

Para recuperar la confianza también es preciso que los gobiernos y la alta dirección pública piensen de otra forma, de manera tal que la disrupción sea un elemento esencial en su quehacer. No solo se trata de aportar dinero como es tradicional: apoyar a los sectores productivos, subsidiar, prestar dinero a empresas, avalar a diversos sectores productivos. Estamos planteando una nueva forma de hacer las cosas, para que no tanto se trate de nuevos incrementos presupuestarios o de creación de nuevos organismos públicos, sino de repensar las formas de llegar más eficazmente a los ciudadanos: debemos aspirar a una política económica que se enfoque en problemas concretos y se oriente por resultados (Mazzucatto, 2021).

La confianza ciudadana se recupera mediante el fortalecimiento del Estado, si ejecuta políticas públicas en su beneficio. La ejecución, además, puede llevarse a cabo en cualquiera de los niveles de administración, siendo el ámbito local el más cercano y reconocido por los ciudadanos.



## ESCRIBIR PARA CIENTÍFICOS O COMUNICAR CON LOS CIUDADANOS

Desde tiempo inmemorial, la búsqueda de un lenguaje específico de las profesiones ha sido una reserva propiedad de los miembros de la corporación, que no se han preocupado grandemente en lograr que el resto de los humanos tuviese poco más que algunas nociones de ese lenguaje. Los brujos y los sumos sacerdotes no se han distinguido por la claridad de la exposición de su pensamiento, sino por todo lo contrario. Por tanto, la comprensión constituía un ascenso en la conformación del estrato social de pertenencia, en este caso desde el punto de vista profesional y no específicamente con repercusiones económicas.

Esta distinción, que a lo largo de la historia puede ser identificada en la mayoría de las profesiones y que probablemente es necesaria para la inteligibilidad en profundidad de la materia de estudio, choca hoy con dos aspectos muy relevantes de la vida social. En primer lugar, el mensaje político que a causa de la extensión de la democracia y especialmente la electoral, precisa alcanzar a todos los individuos, pues los derechos electorales universales exigen que todos comprendan el mensaje. Cuanto más sencilla es la forma de expresión, se argumenta, más ciudadanos lo comprenderán y por tanto serán susceptibles de convencerse por los argumentos expuestos que, en todo caso, deben apelar al sentimiento.

En segundo lugar, nos interesa especialmente poner de manifiesto que, en el ámbito de las administraciones públicas, la transparencia exige la emisión de un lenguaje no vulgar, pero sí comprensible por todos los ciudadanos. Afortunadamente en la mayoría de los países de renta media o alta y en particular en Iberoamérica, el conocimiento del lenguaje por parte de la población, merced a la educación generalizada, es una realidad. Y ello facilita las cosas.

Sin embargo, la extensión del lenguaje predominantemente jurídico y a veces por imperativo de las normas regulatorias, donde la exhaustividad de la argumentación es marca de la casa, oscurece el mensaje emitido por las administraciones. Es también una crítica que se traslada a organizaciones de todo tipo y, en especial, a las instituciones supranacionales como se ha señalado insistentemente: La UE no puede ser una organización dedicada a dictar normas que los ciudadanos no comprenden (María Filomena Mónica, 2021).

La introducción en la comunicación realizada al ciudadano de la legislación aplicable en términos minuciosos, amenaza con frecuencia generar más desazón que consuelo en la comunicación administrativa que, por ejemplo, concede una ayuda, subvención u otorga una pensión.

Nos encontramos en este caso en un nudo gordiano como en Frigia, que quizás haya que resolver como Alejandro, cortando la cuerda. Viene a cuento las palabras atribuidas a Alejandro Magno: *Es lo mismo cortarlo que desatarlo*. Por eso en numerosas ocasiones, en los trámites administrativos puede ser más resolutivo, eficaz y germen de innovación y mejora, comenzar desde cero. Las administraciones deberían esforzarse más en que sus resoluciones, probablemente basadas con certeza en normas democráticas y justas, sean claramente comprendidas por los ciudadanos.

Tiene que existir un lenguaje culto y científico que sólo será accesible para una minoría, pero ello no debe ser la excusa para expresiones farragosas y sólo comprensibles para los iniciados. La experiencia de esta pandemia, que se acerca peligrosamente a los dos años, es singularmente positiva pues en todos los países, los epidemiólogos han logrado trasladar conceptos científicos complejos, pero que han sido asimilados por la mayoría de los ciudadanos.

En este sentido, las administraciones deberían aprender de los medios de comunicación que cada día se esfuerzan en utilizar términos comprensibles y construcciones semánticas que lleguen a la mayoría. En consecuencia, el esfuerzo debe dirigirse a que el mensaje sea recibido y comprendido, no a citar todas las normas aplicables, incluyendo las sentencias interpretativas.

Ha de huirse de la opacidad en el lenguaje administrativo y caminar por la senda de la transparencia, porque es la base de la oposición a la corrupción y al crear respeto y cercanía, ayuda a la recuperación de la confianza en las instituciones públicas.

## ¿CUMPLE LA ADMINISTRACIÓN LA DEMANDA CIUDADANA?

Nada hay más previsible que las normas jurídicas referidas a los hechos. Si lo son en relación con la administración pública, la respuesta previsiblemente está ya escrita. Como escritos están también la manera de abordarlos, los impresos para solicitarlos, el horario y los plazos correspondientes. Así ha sido desde principios del siglo veinte y en algunos países desde que, en Prusia a finales del siglo XIX, la eficaz manera de hacer las cosas en el Estado se extendió por los países desarrollados, con fuerte influencia francesa. Hasta ahora creíamos que, como los dogmas, serían así siempre.

¿Exigimos de nuestra Administración que los principios, proposiciones y axiomas sean principios innegables?

Y, sin embargo, la producción legislativa es inmensa, continua y acelerada. Con frecuencia se modifica el anterior principio y cuando la legislatura comienza, hay una especie de fiebre que alcanza a todos nuestros responsables políticos, sean del color que fueren, para producir instrumentos legislativos o decretos que aumenten el montón de normas ya existentes. Incluso cuando el responsable termina su mandato tiene una especial satisfacción en declarar públicamente la cantidad de normas que ha propuesto y logrado aprobar o ha modificado, olvidando que desde los años 90 la Comisión Europea (campeona en la producción normativa) indica como un desiderátum: legislar con mesura.

En la época de la innovación que vivimos, generada por la IV Revolución Industrial, la pervivencia de la misma forma de hacer las cosas, la mejor definición de la cultura en las organizaciones, hay que trabajar de otra forma: el correo es electrónico, las casas de postas son ahora restaurantes o han desaparecido, lo virtual sustituye a lo presencial, los procedimientos se han digitalizado o están en vías.

Por ello, la Administración pública debe cambiar teniendo en cuenta dos factores: la disrupción y la asincronía. La resistencia en cada una de las Revoluciones Industriales, especialmente la primera, no sirvió más que para producir estériles, aunque legítimas y desesperadas, luchas anteriores al movimiento obrero industrial, que daría paso finalmente a la formación de partidos políticos socialistas y comunistas.

Los directivos públicos deben formar la vanguardia de esta corriente, porque la época actual debe caracterizarse por la disrupción: manera de trabajar de otra forma, para cambiar la cultura dominante. Si queremos llegar a alcanzar metas nuevas tenemos que andar por caminos nuevos. Si queremos innovar no podemos continuar haciendo lo mismo.

La disrupción es la tendencia que todos los directivos deben tener como máxima esencial de su trabajo: es el camino del que el directivo debe ser el guía, aún no sabiendo el fin del camino, pero sí la necesidad de buscar nuevos senderos. Continuar en la misma plaza no tiene sentido porque la sociedad, la tecnología, la economía y los ciudadanos han cambiado profundamente. Por tanto, disrupción es iniciar sendas nuevas, caminar hacia la búsqueda de soluciones antes no conocidas.

La disrupción tiene también que ver con el pensamiento estratégico, que todo directivo público tiene que poseer, e incentivar y alentar en sus colaboradores. El pensamiento estratégico en las organizaciones nos ayudará a enfrentar con mayor fortaleza las dificultades que sin duda vendrán, como nos acaba de demostrar esta pandemia, enviada por un dios abyecto como escribió Caballero Bonald.

El otro aspecto que interesa destacar es la asincronía, a la que define la Real Academia como “la falta de coincidencia temporal en los hechos. Es exactamente lo que las empresas privadas y públicas más innovadoras están haciendo”: prestar los servicios con independencia de los horarios establecidos. Cuando podemos hacer una transferencia de dinero a altas horas de madrugada u obtener un pasaje de avión mientras tomamos un café, utilizamos las posibilidades tecnológicas existentes desde hace tiempo, sin importar el horario o los plazos. Rigen otros parámetros conocidos por todos: identificación adecuada, existencia de fondos, reserva de pasajes.

La administración pública debe esforzarse en los próximos años, de la mano de la digitalización, la robotización y la inteligencia artificial, en construir enormes edificios de tramitación automática, fuera del horario habitual, para prestar los servicios que el ciudadano demanda. Es incomprensible que podamos transferir 10.000 euros de inmediato y no sea posible obtener una copia en pdf del título de licenciado, por ejemplo.

Ciertamente, hay plazos, necesidad de identificar al peticionario, igualdad de trato y no discriminación que es posible respetar, pero el directivo público debe esforzarse en luchar contra los horarios estrictos que más que ordenar las solicitudes, con frecuencia retrasan la prestación del servicio. Indudablemente, no en todos los casos se podría hacer, pero entiendo que sí en su inmensa mayoría, como por otra parte la pandemia ha demostrado.

Como se ha señalado insistentemente, ha de buscarse la efectividad del trabajo de las administraciones, empeño en el que los directivos públicos han de dejar lo mejor de sí mismos, porque “la dimensión institucional establece el marco normativo en el que deberán encuadrarse las decisiones técnicas a fin de que sean legítimas, pero la dimensión técnica es decisiva para que las normas

jurídicas se materialicen en hechos y no sean únicamente un proyecto ideal de organización de las entidades administrativas y las sociedades” (Luis Aguilar, Agenda pública, 2021).

El futuro de las administraciones y su dirección profesional, en consecuencia, tiene que basarse en la innovación, para acompañar a la sociedad que cada día nos sorprende con adelantos espectaculares. Si nos hacemos la pregunta necesaria de si la Administración resuelve la demanda de los ciudadanos, testigo y con frecuencia creciente, protagonista de la IV revolución industrial, la respuesta no es afirmativa. Los directivos públicos deben enfrentar esta tarea con imaginación para que el divorcio no sea definitivo y sea aprovechado por otras instancias en beneficio propio.

## A VUELTAS CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El incremento del número de pobres en el mundo, el retraso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la constatación de que la pandemia ha frenado importantes iniciativas conducentes al cumplimiento de la Agenda 2030, han llevado a los países a reunirse por iniciativa del CLAD, para discutir las mejores formas de avanzar, para que *nadie se quede atrás*, a pesar de las dificultades existentes.

En Santo Domingo (República Dominicana) se han juntado durante dos días representantes de 21 países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y cinco organismos internacionales (CAF, UN-DESA, SELA, ICAP y BM) para debatir sobre los principales problemas que obstaculizan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

La primera idea que circuló por la reunión fue que la pandemia ha dificultado en gran medida el cumplimiento e incluso el avance en los ODS. Los recursos humanos y materiales se han destinado esencialmente a paliar las fuertes dificultades ocasionadas por la COVID-19 y, en consecuencia, el alcance de otros, como en materia educativa, que han pasado a segundo plano. Los análisis realizados en 2021 ya revelaron que el tiempo de cierre de las escuelas y en general del sistema educativo, fue considerablemente mayor en América Latina que en la media de los países de la OCDE.

La limitada disponibilidad de recursos financieros, y la escasa voluntad política, tanto a nivel nacional como internacional, hace que sea virtualmente inviable la consecución total de los ODS para la fecha pautada. En 2030 la tasa de pobreza mundial se estima en 7%, por tanto, no se alcanzará la meta de erradicar la pobreza. Como afirmó la escritora Arundhati Roy (2020), "Históricamente, las pandemias, han obligado a los humanos a romper con el pasado e imaginar su mundo de nuevo. Esta no es distinta. Es un portal, un pasadizo entre un mundo y el siguiente".

Por ello, se impone un esfuerzo adicional de los países y de los organismos internacionales para paliar las dificultades que impiden alcanzar estas metas tan unánimemente celebradas por todos los países.

Las administraciones públicas, inmersas en un proceso de multiplicación orgánica que no cesa de incrementarse, deben fortalecer los procesos de coordinación y articulación, tanto a nivel público como con otros actores. Primordialmente, deben colaborar las instituciones entre sí, de manera que la maraña procedimental y competencial no impida la realización de políticas públicas eficaces, especialmente en materias sociales o de extensión de la digitalización.

Ineludible es que se forjen alianzas más fuertes y una cooperación más sólida entre los países para potenciar nuestras administraciones públicas en el fortalecimiento de la democracia. Unánime es la petición de que el rendimiento de los servicios públicos, especialmente en los críticos, como son la salud y la educación, debe mejorar sustancialmente. La localización o territorialización de la Agenda 2030 es trascendental para que sus principios lleguen de una manera efectiva a los niveles territoriales básicos, la población, las organizaciones sociales y las empresas.

Reforzar y crear las más variadas alianzas públicas, privadas y sociales que incorporen las dimensiones social y medioambiental en los modelos con el fin de aportar inversión, financiamiento, cooperación y asistencia técnica entre los países y que articulen las sinergias de empresas, instituciones financieras multilaterales, fondos bilaterales de cooperación, instituciones de gobierno, agentes sociales y a la propia ciudadanía en la creación de valor público y la coproducción de servicios públicos. Fortalecer los mecanismos nacionales de evaluación y rendición de cuentas, que incluya el levantamiento de información oportuna, el diseño de indicadores que respondan a las realidades nacionales de cada país, la sistematización de la información y el reporte de los avances y desafíos en la consecución de los ODS.

Han de crearse espacios de aprendizaje entre los diversos niveles de nuestras administraciones públicas, localizar las actuaciones de políticas públicas y dotar a los niveles subnacionales de capacidad, recursos y estructuras estables. Promover la modernización de la arquitectura institucional para que se impulsen aceleradores del desarrollo, tomando en consideración las buenas prácticas de la región (Arenilla, 2021).

Los ODS proporcionan una plataforma para armonizar la acción privada y las políticas públicas y esto significa el establecimiento de asociaciones entre el sector público, el sector privado y la población responsable, y basadas en principios (ONU, 2014).

En definitiva, se constata que la COVID-19 retrasó los avances de los países en materia social, económica e institucional y por ello, para alcanzar las metas propuestas por la Agenda 2030, resulta imprescindible la participación de las ciudades por el impacto directo que tienen sobre la calidad de vida de la ciudadanía. Los municipios y entidades locales deben ser los vectores esenciales para continuar la senda que nos conduzca a acercarnos a las metas de la Agenda 2030.

## DESINFORMACIÓN

La tensión creciente entre Estados Unidos, la Unión Europea y el Reino Unido con Rusia, a causa de Ucrania, de la que todos somos testigos, entre asombrados y aterrorizados por la posibilidad de que estalle un conflicto armado o que se aceleren los síntomas de una nueva guerra fría, nos lleva a analizar con frialdad las técnicas utilizadas por las partes para lograr el apoyo de la población. Los dos bloques de países defienden sus argumentos, generando continuamente noticias que benefician su propia posición, en la que el adversario es siempre el responsable del hecho negativo. Pudiera ser que un intento de realizar un análisis frío y distante se encontrara con el anatema inmediato. Como se ha señalado, “no hay términos medios, se penaliza la equidistancia, casi tanto o más que la propia discrepancia” (Vallespín, 2021a).

Como en todos los conflictos, probablemente la información proporcionada no es completa. Es parcial y beneficiosa para la parte suministradora, que sigue la técnica tradicional de todas las guerras. La comunicación oscila siempre entre el ocultamiento de los “hechos negativos” y la interpretación especialmente dura de lo que “el enemigo” ha llevado a cabo.

Un ejemplo clamoroso de este asunto se refiere a la mal llamada gripe “española”, tan recordada ahora a causa de la pandemia que retrasa su retirada, a pesar en este caso, de la unanimidad de todos los países e incluso su colaboración, tan poco usual en otras materias. La “gripe española” debe su nombre a que España en 1918 era neutral en la Primera Guerra Mundial y era el único país que publicaba el número de muertos. Quedó el nombre y resulta inútil renombrarla, aunque sí podemos recordar que el primer caso registrado fue en Kansas en marzo de 1918.

Históricamente esta es la secuencia habitual. En la guerra de Irak, el hecho desencadenante y que se explicó a la opinión pública fue la tenencia por Sadam Husein en Irak de armas de destrucción masiva inexistentes. La contrapropaganda, de gran efectividad en la guerra de independencia española contra las tropas de Napoleón, fue de gran utilidad en la contienda mediante proclamas, manifiestos, folletos y todo tipo de panfletos. La explosión del Maine en la bahía de La Habana fue cierta, pero no la atribución a la Marina española, pero sirvió para desencadenar la guerra entre Estados Unidos y España.

Hoy nos encontramos con una exacerbación de la cuestión merced a las redes sociales que tanta adhesión suscitan como problemas causan en ocasiones. Son muy útiles para las explicaciones y difusión de las políticas públicas o de medidas que deben ser conocidas de inmediato por la población, como esta pandemia nos ha demostrado. Su manipulación por medio de *chatbots* o por



grupos de individuos que protestan o generan una dirección distinta en cualquier circunstancia mediante *fake news*, ha sido evidente en los casos de elecciones en los países democráticos, incluyendo su importancia en las recientes elecciones norteamericanas.

La frecuencia e instantaneidad en la emisión de opiniones que las redes sociales permiten, nos mantienen informados, pero generan problemas de todo tipo que transforman cualquier argumento en el inicio de un sinfín de *likes* o reacciones contrarias, no necesariamente buscadas por el emisor. Con cierta frecuencia, es el inicio de una situación, en algún caso buscada, en otros muchos no, desagradable o incluso tensa. El resultado es la imposibilidad de generar una opinión pausada y ajustada a la realidad.

Lamentablemente, esta situación se traslada a los medios de comunicación, especialmente radio y televisión y lo que es peor al ámbito parlamentario. Genera con gran frecuencia la intolerancia, retratada en el libro *La sociedad de la intolerancia* de Fernando Vallespín (2021a).

En esta situación, la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas queda absolutamente mermada como se explica nítidamente en el libro recientemente editado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo): "Los individuos considerarán que las instituciones son confiables si creen que las instituciones y los funcionarios son efectivos en el logro de sus objetivos y si esos objetivos son compartidos por la sociedad" (Keefer y Scartascini, 2021).

La confianza es esencial para el mantenimiento y fortalecimiento de las instituciones. Sin ella, se debilitan y dan paso a todo tipo de acciones destructoras de la convivencia ciudadana. La pandemia no ha contribuido en muchos países a generar más confianza, pero si las instituciones de salud y seguridad han funcionado, el ciudadano ha valorado positivamente su efectividad. Si no ha sido así, la desconfianza ha avanzado.

## LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Según Naciones Unidas, la pandemia actual, cuyo virus mutante asuela al mundo, podría aumentar la pobreza hasta llegar a afectar a 500 millones de personas más. Sería la primera vez que la pobreza extrema se incrementa desde 1990, cifrada en 700 millones de personas. El desigual desarrollo de los países permite grandes ascensos en su escala y también caídas pronunciadas, pero no cabe duda de que la pandemia ha supuesto importantes problemas de carácter económico: disminución del empleo, caída de inversiones, quiebra de empresas, cierre de explotaciones industriales, migraciones.

En numerosos lugares, la preocupación por la variante ómicron da paso a los problemas de su contagio veloz, que está suponiendo la drástica disminución de los servicios públicos, suministrados por empleados públicos o privados, a causa de las sucesivas bajas de trabajadores contagiados. De nuevo la tensión entre la protección de la salud y la necesidad de realizar actividades económicas, imprescindibles para las empresas, y también para el mantenimiento del empleo. Por ello conviene que tengamos presente “la pobreza y la necesidad que viven los sectores más castigados por la desigualdad, tal vez el mayor coste social de la crisis” (José María Maravall, 2017).

Entre las formas de pobreza que existen, cobra ahora una singular relevancia aquella que está asociada a la carencia de posibilidades de acceso a las tecnologías de la cuarta revolución industrial. Esta circunstancia, que puede y debe ser combatida por las políticas públicas, se ha denominado *brecha digital*, definida como la línea o distancia que separa al grupo que puede acceder a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) del grupo que no. Atañe especialmente a las personas que por carecer de los medios económicos suficientes o por su analfabetismo digital, gozan de grandes dificultades para aprovechar las ventajas que esta tecnología nos alcanza.

La brecha se produce por variadas causas, pero las más importantes tienen que ver con la debilidad de las infraestructuras de conexión, la lejanía de los grandes centros económicos y políticos, pero también por el desconocimiento de las utilidades y aplicaciones que el mundo digital nos acerca y pone a nuestra disposición.

Para intentar nivelar la sociedad, se generan políticas públicas que permiten que la sociedad solucione o, al menos, amaine los conflictos existentes, estableciendo ayudas, subvenciones y en general actuaciones que minimizan las diferencias sociales. Activar a las sociedades una de las funciones principales de la Administración, según los teóricos alemanes de finales del siglo XIX.

Por ello, las políticas deben buscar siempre acceder al mayor número de personas posible y huir de aquellos objetivos o resultados que solo alcancen a capas muy reducidas de la sociedad, que objetivamente no las necesitan o que tienen otros medios de conseguir su bienestar. El bienestar es precisamente, el objetivo general del Estado en la época actual, de quien ha tomado su nombre y se ha convertido en un desiderátum nunca totalmente logrado, pero generalmente buscado y con frecuencia prometido por las diversas opciones políticas.

Las políticas públicas pueden ser también excluyentes, cuando se dirigen solo a beneficiar a capas sociales no necesitadas o abandonadas de un partido o un grupo, en detrimento de los demás. Es lo que ocurre cuando la corrupción se adueña de la sociedad y del Estado, pues los recursos públicos se destinan al beneficio de algunos ciudadanos o las políticas generales resultan demasiado onerosas por falta de control y por la dilapidación tortuosa de los dineros públicos.

En estos días de finales del año 21, conviene fijar la vista también en los proyectos de varios países desarrollados, que para beneficio de sus ciudadanos no dudan en transferir los residuos a los países más pobres o como acaba de anunciar el gobierno danés, construir cárceles para que los presos extranjeros cumplan condena en Kosovo, pero *respetando* la legislación de Dinamarca. No parece que esta sea una actividad especialmente honrosa.

El fracaso mundial con respecto a la pandemia y la distribución de las vacunas, muy abundantes en los países ricos y casi inexistentes en algunos países pobres, es otra manifestación negativa. Pero como la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado de forma reiterada, la pandemia no estará resuelta hasta que haya desaparecido en todo el mundo. La variante ómicron es una prueba de ello. Cómo ha señalado el expresidente uruguayo Sanguinetti es el "nacionalismo vacunatorio".

La proliferación de trámites y su complejidad incrementa la dificultad en su comprensión y ello tiene especial incidencia en la pobreza y en su extensión. La digitalización de procedimientos y la actual imposibilidad de la presencia de los funcionarios en las oficinas administrativas, incrementa la pobreza. La pobreza digital es en cierto modo, otra secuela de la pobreza de siempre.

## ESTAFAS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La pospandemia va a aflorar otras dificultades de las políticas públicas y de la administración. Hay que destacar la falta de confianza de los ciudadanos en la política y en la administración, asunto que tiene mucho que ver con la ineficaz prestación de los servicios públicos. Este hecho, aunque generalizado en la mayoría de los países no debe ser olvidado. Cuando la prestación de un servicio se realiza eficazmente, la sensación del ciudadano tiene más que ver con el asombro (en cuyo caso no faltan explicaciones esotéricas, ¿por qué habrá sido?, ¿he tenido suerte?) o la incredulidad alegre con la constatación de que los esfuerzos de la administración y de los servidores públicos han sido un éxito. Es probable, además, que detrás del servicio bien prestado haya mucho trabajo y dedicación para solucionar el asunto, siempre lleno de aristas.

Los estudios que comienzan a aparecer en las universidades y centros de investigación relacionan la eficacia en la lucha contra la pandemia con la confianza de los ciudadanos, sea este interpersonal o con el gobierno: “Si todos los países tuvieran tanta confianza interpersonal como Corea o confianza en el gobierno como Dinamarca, las tasas de infección podrían ser hasta 40% más bajas” (Joseph Dieleman, 2022).

Para intentar remediar esta distancia entre ciudadanos y los poderes públicos se realizan habitualmente iniciativas loables, desde las jornadas de puertas abiertas hasta las páginas web, en las que los portales de transparencia, tan útiles e imprescindibles para la lucha contra la corrupción, tratan de poner a disposición de los ciudadanos la información demandada. No toda, dirán los más críticos y sobre todo no demasiado accesible, pero sin duda es un gran paso adelante en el conocimiento de las actividades públicas.

Precisamente, algunos de los aspectos positivos que durante la etapa de pandemia se habían recibido con complacencia de ciudadanos y gestores, como la proliferación de contratos de emergencia que soslayaban plazos, cantidades y fiscalizaciones previas, con el fin de hacer frente a la urgencia demandada por la epidemia, que diariamente segaba vidas a millares, han generado en muchos países escándalos que la ciudadanía y los jueces no están dispuestos a tolerar.

Una cosa es reducir los plazos y otra es ser objeto de estafa: cuando mascarillas, test y guantes son vendidos a las administraciones públicas por cantidades que multiplican su valor. Con nitidez, esta situación ha servido de caladero a estafadores bien relacionados con las esferas políticas. El caso del Ayuntamiento de Madrid, donde dos de los proveedores han conseguido una comisión de 6 millones de euros, que han gastado en la compra de varios coches de lujo y otros bienes suntuarios, ha conmocionado a los ciudadanos.

La necesidad era evidente. Pero esas condiciones de urgencia en las licitaciones públicas, muchas veces a empresas fantasma, deberían haber puesto en guardia a los poderes públicos ante los buitres habituales que siempre mero-dean cada vez que se baja la guardia (Vallespín, 2021b).

Hemos de aprender que, ante la urgencia, deben ser reducidos los plazos y los controles, pero no el sentido común: no era imposible darse cuenta de que los precios estaban hinchados y quizás las administraciones deberían haber establecido una coordinación mayor para hacer más difícil el engaño a los suministradores, ya acusados por la Fiscalía. En tiempos de turbulencia, decía san Ignacio, no se debe hacer mudanza, pero la necesidad era grande. La decisión de alterar las condiciones de contratación no fue errónea, pero sí la ausencia de control.

Buscar nuevos caminos es una necesidad. De la pandemia podemos aprender a reducir plazos, pero también a idear otros controles que no son necesariamente políticos sino administrativos, que impidan o al menos dificulten que determinados estafadores pesquen en río revuelto. Generalmente los controles políticos son ex post, es decir, posteriores a la operación, cuando ya se ha resuelto el asunto. Los controles administrativos pueden ser previos e impedirían la estafa.

Numerosos países han tenido iniciativas en este terreno, como Bolivia, que acaba de aprobar el Decreto Supremo N° 181 que establece mecanismos orientados a fomentar la transparencia en las contrataciones públicas. Esta norma, como otras de los países iberoamericanos, fomenta los principios de transparencia, publicidad, control social, libre participación y equidad.

En circunstancias especiales como la pandemia, se justifica la aceleración de los procedimientos de manera que permitan atender de la forma más eficaz posible las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, ello no justifica en absoluto levantar los controles para que, aprovechando la situación, algunos individuos, utilicen en beneficio propio los caudales públicos. Está fuera de duda la responsabilidad de quienes han realizado o permitido tales hechos.

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y CORRUPCIÓN

Los Estados se sostienen por la confianza ciudadana, el monopolio de la violencia y el control social, ejercido por las normas que se aplican con la vigilancia de la justicia. Si nos fallan todas estas premisas, los regímenes se desploman en cuanto alguna fuerza cohesionada ejerce la presión suficiente. La corrupción obstaculiza el desarrollo económico y social y el funcionamiento eficaz de los Estados, porque dificulta o incluso impide las políticas públicas para todos los ciudadanos.

Los acontecimientos de Afganistán revelan, de forma descarnada, el fracaso de las políticas occidentales respecto a los regímenes orientales, tan lejanos con la cultura occidental y con los valores esenciales del sistema democrático. Las diferencias se extienden a la ideología, el sistema económico y las creencias religiosas. En un viaje que realicé a este país hace 11 años tuve ocasión de comprobar cómo incluso en las llamadas zonas seguras, la sensación era la de regresar a la Edad Media. La diferencia estribaba más en las armas que portaban los habitantes, todos hombres, que en los vestidos o casas que podían vislumbrarse entre medidas de seguridad extremas.

La distancia económica y social de estos países, de los que Afganistán no es más que una muestra, con los occidentales, incluso con los llamados de renta media tan presentes en Iberoamérica, es abismal, no tanto por su producto interno bruto como por su distribución de la riqueza.

Los más ricos conservan sobre la mayoría de la población una distancia inmensa, que ha disminuido escasamente en los últimos siglos y prácticamente nada desde la invasión por parte de las fuerzas occidentales. Hoy, este país está situado por su producto interno bruto en el número 115, pero el PIB per cápita en el número 185.

Socialmente la distancia no es menor, teniendo como elemento definidor el papel de la mujer, subordinado al de los hombres, que, aunque ha disminuido durante la ocupación occidental, como lo fue durante la ocupación soviética, continúa siendo de clara inferioridad. La imagen del burka es solo la manifestación plástica de una sumisión indeseada por parte de las mujeres que lamentablemente sufren la opresión y la exclusión social cotidianamente y en todos los aspectos de la vida. Ello supone la eliminación de 50% del talento necesario para avanzar en la senda del progreso. Lamentablemente parece que los avances pueden desaparecer completamente después del fracaso occidental.

La interpretación del islam por parte de los sunitas, mayoritarios frente a los chiitas en este territorio, más rigorista en su interpretación de la Sunna (hechos y dichos que se atribuyen a Mahoma) especialmente por la influencia wahabita, tiene como una de sus características esenciales la aplicación de la *Sharía* en

términos exclusivos y la consideración de los no creyentes como adversarios o incluso enemigos. No parece casualidad que Osama bin Laden hiciera durante años de Afganistán su cuartel general.

Por cierto, este régimen rigorista, no tan especial respecto a otros donde se practican también costumbres que en Occidente calificamos de medievales, como Qatar o Arabia Saudí, ha mostrado sin embargo otras características cuyo conocimiento pueden explicar en parte el fracaso de la aventura occidental de los últimos veinte años.

La corrupción, denunciada por los organismos internacionales y por los analistas, incluso militares desde hace décadas, se ha extendido tras la desaparición del régimen talibán, ahora triunfante. “Es tan fácil encontrar historias de corrupción como puestos de kebab. Todo parece estar a la venta: oficinas públicas, acceso a los servicios gubernamentales, incluso la libertad de una persona” (2009).

La proliferación de la corrupción durante el mandato occidental ha hecho señalar a algunos especialistas que alrededor de 90% de la ayuda occidental se perdía por los meandros de sobornos, pagos y donaciones espurios. La comparación con los ya existentes ha hecho añorar al régimen anterior. “Para entender lo que vendrá ahora, habrá que acudir a los que nos puedan explicar cómo se han definido esta vez las lealtades entre individuos, clanes, tribus, fracturas interétnicas e influencias externas (entre otras del vecino Pakistán)” (Pere Vilanova, 2021).

La intervención en Afganistán, cuyo régimen parece haber caído sin dispararse un solo tiro tras la ausencia del ejército occidental, indica también un aspecto de singular importancia que es la solidez de las instituciones. Si estas no son fuertes, tienen recursos y están servidas por profesionales competentes, se desmoronan con facilidad. Así sucedió en todas las revoluciones comenzando por la francesa de 1789. Así acaba de acontecer en Afganistán.

Una lección implacable de la historia es que una democracia no echa raíces en un país si antes no hay una administración fuerte (Víctor Lapuente, 2021). Desde luego, no parece que la administración afgana estuviera formada por profesionales seleccionados por mérito y capacidad y con controles que atajaran los episodios de corrupción. Todos deseamos, tras la retirada occidental, lo mejor para el pueblo afgano, sumido en guerras desde hace siglos y con demasiada conexión con la amapola, pero las noticias y precedentes no son positivos.

## SELECCIONAR O DESIGNAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Las democracias iberoamericanas progresan en la idea de que los servidores públicos no deben ser el resultado de una presión política o el capricho nepotista de un dirigente o un partido. Cada vez más, el nombramiento de servidores públicos sin otro criterio que la designación digital (en su primera acepción de la Real Academia Española) es considerada negativa socialmente, a juzgar por la lectura de la mayoría de las noticias referidas a la administración.

A veces de forma artera se inventan sistemas de selección que tampoco cumplen con las reglas necesarias. Sin embargo, la connotación negativa de la referencia a la burocracia y a la administración pública profesional sigue siendo real. A la hora de buscar culpables, los titulares de los medios achacan el tanto de culpa a la burocracia, a la madeja burocrática o a las complicaciones burocráticas, olvidando que, en definitiva, los trámites, los plazos y los impresos, son responsabilidad igualmente del poder político y correlato obligatorio de las leyes aprobadas por el Parlamento.

La cuestión es si la sociedad necesita funcionarios expertos o simplemente personas designadas en virtud de criterios políticos o familiares. Es esta una materia que persigue a Iberoamérica desde el siglo XIX y que los países más desarrollados han superado ya.

Los directivos públicos y los funcionarios son seleccionados en estos países desarrollados en virtud de criterios basados en el mérito y la capacidad. Incluso en los parlamentos, sanctasanctorum de la actividad política, es conveniente una selección esmerada con el fin de escoger a los más capaces, cuyo trabajo será asesorar y ayudar al parlamentario que, por otra parte, tendrá también derecho al asesoramiento político de miembros de su partido.

En Chile, Argentina, Perú, México, Colombia y otros países avanzan los procesos selectivos suficientemente controlados, siguiendo la estela entre otros de lo sucedido en Costa Rica o Uruguay o en la alta burocracia federal brasileña. En China se inició el camino varios siglos antes de Cristo, con la selección de los funcionarios que se inventó en la dinastía Qin en el año 221 antes de C.

Voltaire (en la década de 1770), por su parte, fue explícito: El espíritu humano no podría concebir mejor gobierno que el de China, donde prácticamente todo el poder estaba en manos de una corporación de burócratas en la que solo se podía ingresar después de haber aprobado rigurosos exámenes”.

¿Hasta dónde debe llegar la selección y hasta dónde el nombramiento? Es una cuestión donde las circunstancias singulares de cada país, basadas en su historia, pueden generar diferencias importantes. No obstante, conviene



destacar que, en todo caso, el vértice de la pirámide no puede llegar hasta el nombramiento del personal menos relevante de la organización. El personal de libre nombramiento debe estar situado arriba, junto a los más relevantes cargos políticos. Los técnicos deben ser seleccionados por sus competencias, así como por el mérito y la capacidad.

La selección debe llegar a los directivos públicos, aspecto que parece el más necesario, dado que la competencia técnica puede ser más relevante que la sintonía con el partido gobernante. Más interesa a este el criterio fundado que la lealtad.

Cualquier sistema selectivo puede ser eficaz siempre que cumpla los principios básicos: igualdad, transparencia, racionalidad de las pruebas selectivas y esté basado en escoger a los más idóneos por sus méritos y capacidades. Por cierto, la exposición memorística de los temas debería ir dando paso a la resolución de problemas y muestra de competencias o habilidades.

Sin embargo, en las administraciones públicas los procesos de contención de los efectivos, de reducción de las ofertas de empleo público, han generado inmensas cohortes de efectivos que, aun realizando las mismas tareas que el personal funcionario o de planta, no gozan de los mismos beneficios salariales o de estatus de los funcionarios. Son los contratistas (Colombia) o interinos (España) que los gobiernos se hallan en proceso de regularización.

Lo legislado en el derecho del trabajo general no debe ser obstáculo para que las personas contratistas que llevan muchos años laborando no puedan permanecer en la función pública. Pero deben superar las pruebas adecuadas, que no tiene sentido que sean especialmente duras para preservar la raza pura de los seleccionados por los métodos habituales.

El Consenso de Sucre adoptado por el CLAD en 2022, señala que las administraciones públicas iberoamericanas deben estar nutridas por servidores públicos profesionales, responsables, íntegros, con las competencias necesarias incluyendo el uso de la disrupción, con garantía de imparcialidad en su desempeño y seleccionados por mérito y capacidad.

Conviene detenerse en alguno de estos aspectos, pues pueden constituir el fundamento necesario para el fortalecimiento de las instituciones públicas. Se trata de servidores públicos profesionales (es decir, preparados y permanentes), responsables (y sometidos por tanto a una muy estricta legislación) e íntegros (controlados por códigos éticos estrictos que sancionen los comportamientos indebidos). Además, deben tener las competencias necesarias que no son solo el conocimiento memorístico de las normas, que aumentan sin cesar en un ejercicio incansable de la actividad política, que parece identificar el buen gobierno con la continua aprobación de leyes. Se incluye también la referencia a

la disrupción tan necesaria en estos tiempos de cambio e innovación continua: es escasa la utilidad de las instituciones si sus integrantes no buscan nuevas formas de satisfacer los intereses de los ciudadanos.

La imparcialidad de estos funcionarios o servidores públicos es necesaria para mejorar la confianza ciudadana y en definitiva es el colofón del acierto en seleccionarlos por sistemas basados en el mérito y la capacidad, para que garanticen la continuidad y calidad de las políticas públicas esenciales, con independencia de los cambios gubernamentales.

## ADMINISTRAR CON LOS CIUDADANOS

En la época actual, las actividades de las administraciones públicas, de los gobiernos, tienen que ser adoptadas en el marco de la legalidad y mediante los procedimientos establecidos, de forma que funcione el Estado de derecho. Pero si hay algún aspecto que diferencia esta época de las anteriores, es que ya no se trata solo del cumplimiento de la legalidad o de realizar campañas tradicionales, para que las decisiones sean conocidas y en su caso apoyadas por los ciudadanos, a quienes se dirige la política pública. De forma creciente, las administraciones públicas tienen entre sus funciones más relevantes, informar a los ciudadanos por medio de la radio, la televisión y los medios de comunicación, de lo que hacen, cómo lo hacen y cuánto gastan.

Pero en los últimos años, estos medios “tradicionales” han sido sustituidos claramente por las redes sociales, vehículo donde los haya de transmisión inmediata de la decisión, el problema o la actuación de las administraciones. Quizás el paladín fue el presidente norteamericano Trump, que incluso utilizó las redes sociales para actividades investigadas por la Cámara de Representantes con ocasión del asalto al Capitolio.

En consecuencia, hace ya años que el gobierno abierto, lanzado por la administración Obama, se ha extendido por todas las democracias y ha cambiado en buena medida el comportamiento de la clase política y la manera de muchos ciudadanos de estar al tanto de las decisiones de los dirigentes de cada país.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del CLAD (2016), define a este como el “conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas”.

Para generar los cambios que conduzcan a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes, hay que lograr hacerlos partícipes de las políticas públicas que les conciernen, adaptando las formas de administrar a estos nuevos protagonistas del acontecer público, de manera que hagamos realidad la conversión del tradicional administrado en un ciudadano pleno de derechos, que tiene incluso cauces de hacer valer su opinión, aprovechando entre otros caminos, los que nos brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Hoy, podemos afirmar que la demanda de participación es generalizada y es posible afirmar que los ciudadanos demandan intervención en las políticas públicas para producir mejoras significativas en su vida social.

Nos encaminamos hacia un Estado más accesible para las personas, más transparente, colaborador, flexible e integrador, que representa una nueva filosofía de gestión donde se abandone la manera tradicional de atender a los asuntos públicos, para adherirse a una nueva forma de pensar las cosas.

El cambio de paradigma, de la administración tradicional al gobierno abierto, representa también una gran oportunidad para recuperar la legitimidad y, sobre todo, la confianza perdida por los ciudadanos respecto de sus administraciones públicas. La confianza de los ciudadanos, que disminuyó drásticamente con ocasión de la crisis económica última y la pandemia, no logra recuperarse con fuerza y los episodios de corrupción que se han extendido y conocido por todos los ciudadanos, no han contribuido a que estos mejoren su adhesión a las instituciones públicas.

La cuestión es tener en cuenta a los ciudadanos o aplicar recetas no deseadas, aunque hayan sido experimentadas en otros lugares y circunstancias. No es la primera vez que las políticas públicas, aún aprobadas con la mejor buena voluntad son objeto de ira y contestación por parte ciudadana. Aquello que en el gabinete de expertos parece ser bueno para el colectivo ciudadano resulta un fiasco, porque las prioridades de los ciudadanos son otras. Como se ha señalado, además de los profundos conocimientos temáticos, técnicos y jurídicos, la resolución de los problemas públicos requiere de profesionales que sepan adoptar un enfoque centrado en las personas para diseñar las políticas y los servicios públicos. (Beth Simone Noveck, 2022).

Las formas de recoger las opiniones de los ciudadanos no son solo las redes sociales, que pueden considerarse con frecuencia sesgadas por los especialmente interesados. Pueden realizarse encuestas o reuniones con grupos de personas representativas y contar con la investigación académica. Las redes sociales pueden ser mediatizadas por *bots*, *chatbots* o mediante sofisticadas técnicas que obligan a investigar sobre quiénes son los que están detrás y cuáles son sus intereses. No siempre se consigue saber la opinión mayoritaria de los ciudadanos ni averiguar la influencia de los manipuladores.

Conviene preguntar a los ciudadanos. Si se logró cierto grado de participación en la adopción de la decisión, mucho mejor. De lo que se trata, en definitiva, es de resolver los problemas públicos y para ello parece importante demandar la opinión de los directamente interesados.

# **CAPÍTULO IV REPERCUSIONES DE LA PANDEMIA**

---



## LA FATIGA PANDÉMICA EN LAS ADMINISTRACIONES

Más de un año de pandemia. El cansancio ciudadano se ha transformado en lo que se ha denominado fatiga pandémica, consistente en que los comportamientos responsables descansan esencialmente en el uso de mascarillas, normas de profilaxis y aireación, imposibilidad de realización de vida social. Los comportamientos irresponsables se relacionan con el olvido de lo anterior y el deseo de acortar semanas o meses en la vuelta a la normalidad.

Los ciudadanos están respondiendo a veces enfurecidos ante la larga etapa ya recorrida y la incerteza de la que queda por transcurrir. Todo ello lleva a un incremento de la desconfianza en los poderes públicos y a la búsqueda individual de soluciones de defensa ante la enfermedad que recorre el mundo.

Empieza a verse que, a pesar de todo, hay diferencias entre los países más ricos y los más pobres. Entre los primeros, el porcentaje de personas vacunadas es relativamente alto; entre los segundos, ínfimo. Los llamamientos de Naciones Unidas a repartir los cargamentos de vacunas no parecen tener excesivo éxito, aunque hay esfuerzos de reparto, unos teñidos de propaganda política y otros parece que con un contenido más solidario. Es importante tener en cuenta que una de las enseñanzas que debe dejar esta pandemia, que nos prepare para otras calamidades que puedan llegar, es que somos ciudadanos del mundo, que debemos ser cosmopolitas: La persona es ciudadana de su comunidad y en esta pandemia se preocupa por la gente sin hogar de su comunidad y por reconstruir su ciudad. Y a la vez es ciudadano del mundo (Adela Cortina, 2021).

Sin embargo, tenemos la impresión de que en la pandemia todo impulsa hacia dentro. No salimos de casa, las empresas de *delivery* nos traen los alimentos a casa o salimos a comprar lo imprescindible, se nos impide salir de nuestra ciudad o incluso del barrio. Los consumos de televisión alcanzan altas cotas desconocidas y las de telefonía e Internet han superado con creces la extensión de su alcance. Estamos solos con nuestra más cercana familia conviviente. A pesar de las pequeñas transgresiones, es evidente que las relaciones sociales han disminuido. Aunque hayan aumentado las conexiones digitales mediante las plataformas de videoconferencias, es evidente que el virus potencia el narcisismo. Durante la pandemia todo el mundo se confronta sobre todo con su propio rostro. Ante la pantalla nos hacemos una especie de selfi permanente (Byung-Chul Han, 2021).

De todo nos cansamos, decía mi abuela. También de la pandemia, pero nuestro deseo es que sobre todo aprendamos para no volver a equivocarnos y confiar absolutamente en las fuerzas individuales. Lo público tiene un inmenso

valor y probablemente ha llegado la hora en esta coyuntura, de fortalecerlo, para que el futuro nos encuentre más preparados.

En numerosos países ha habido un renacer de los populismos, que recuerda, a veces con otros colores, a los años treinta del siglo pasado en Europa. Con palabras se llenan los mítines e incluso las urnas, pero no se solucionan los problemas, a los que hay que enfrentar con políticas públicas realizadas con inteligencia, planes y recursos. Tienen razón los que señalan que quizá estemos ya demasiado hartos de guerreros y prefiramos a los gestores tranquilos (Soledad Gallego Díaz, 2021).

El ciudadano conforme (Justo Zambrana, 2006), que ya no se preocupaba de la transformación social, ha pasado a ser disconforme y protestón, distante de sus dirigentes y demasiado egocéntrico. Las administraciones deben contribuir a recuperar el ser social de los ciudadanos, que no vivirán todo el tiempo entre cuatro paredes y una pantalla, sino que deben también intervenir en los asuntos públicos y en la vida social.

Preocupa también que en las administraciones y servicios públicos la atención al ciudadano se reduzca solo a la gestión digital. Hay otras muchas actividades que conviene realizar presencialmente y habitualmente son más fructíferas para los ciudadanos, especialmente para aquellos que no gozan de grandes capacidades de interconexión. Ello suele ser, además, patrimonio de los más desfavorecidos y alejados de los centros de decisión.

En la actualidad, el ciudadano no está satisfecho por la distribución de las vacunas, por la solución dada por los gobiernos a las dificultades de distribución o las tropelías cometidas por los dirigentes al autoasignarse puestos de privilegio en las colas de vacunación. Hora es de hacer que las políticas públicas de salud pública y sanitaria mejoren la convivencia ciudadana y no que contribuyan a distanciar aún más a los ciudadanos de sus gobiernos.



## ¿ES POSIBLE CONTINUAR EN LA SENDA DE UN DESARROLLO MÁS JUSTO Y EQUITATIVO SIN QUE LA PANDEMIA HAYA SIDO VENCIDA?

Una mirada a las estadísticas, tan bien recogidas por numerosas organizaciones científicas, como la universidad John Hopkins, ([coronavirus.jhu.edu/map.html](https://coronavirus.jhu.edu/map.html)) revela una vez más que en los países más desarrollados, a pesar de las olas que parecen no tener fin, la pandemia remite y el número de contagios y fallecidos disminuye.

Distinta es la situación que podemos observar en los países de menor grado de desarrollo, incluso por continentes las diferencias son muy relevantes. Sin embargo, repiten los expertos: la pandemia ha sido y es global, la solución también ha de serlo.

La lucha contra la pandemia, por encima de las anécdotas y de algunos inevitables fracasos, tiene como vector esencial las vacunas, que han de extenderse por todos los países y edades, como ya está ocurriendo en todos los países desarrollados. En un año se han descubierto las vacunas, lo que constituye un éxito muy relevante y que no debe ser ocultado por su escasez en algunos países.

En numerosas ocasiones el director general de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Adhanom, ha mostrado su sorpresa por “lo poco que se ha hecho” para reducir este desequilibrio. “La brecha entre el número de vacunas administradas en los países ricos y a través del mecanismo Covax crece cada día”, ha indicado (BBC, 2021).

Ha de señalarse que los organismos internacionales han sido especialmente coherentes y responsables en la presión hacia los gobiernos para la extensión de las vacunas, pero como se temía desde el principio, la capacidad económica de los particulares y el grado de desarrollo de los países más ricos han sido determinantes en la lucha contra la pandemia.

La crisis ha puesto de manifiesto la diferente capacidad de acceso de los países a las vacunas. A pesar de que los resultados científicos y tecnológicos de las distintas vacunas no parecen ser muy diferentes, incluyendo las guerras comerciales de los distintos laboratorios, existen fuertes diferencias entre un país y otro en el acceso a dichas vacunas y en las tasas efectivas de vacunación que pueden alcanzar. En particular, se ha producido una marcada concentración de la compra de vacunas por parte de los países más desarrollados, por lo cual, al 22 de agosto de 2021, en la Unión Europea ya 55,6% de la población había completado su pauta de vacunación, y en Estados Unidos y Canadá esta cifra alcanzaba el 53%, mientras que a nivel mundial solo era de 24,5%. En el caso de

América Latina y el Caribe, la cifra ascendía a 24,8% (26,8% en América del Sur; 22,4% en Centroamérica y México; y solo 5,8% en el Caribe) (CEPAL, 2022).

Esta situación, que revela altas dosis de ceguera y no menores de insolidaridad, puede aplicarse incluso al interior de nuestras sociedades latinoamericanas, donde podemos observar el turismo vacunal de las clases más ricas de la sociedad, que han trasladado incluso a toda la familia para estar vacunados antes de que las autoridades sanitarias de cada país planificaran y ejecutaran los procesos correspondientes, teniendo en cuenta los colectivos de mayor riesgo y edad. Es evidente que la debilidad de las políticas públicas de salud y sanidad han tenido una relevancia trascendental en este caso, pero el hecho no deja de poner de manifiesto la tremenda insolidaridad social demostrada.

La solución no puede ser otra que una mayor colaboración internacional, como piden a voces los organismos internacionales, y el establecimiento de prioridades evidentes en todos los países, así como la generación de líneas de cooperación que tengan por objetivo alcanzar en los países menos desarrollados los mismos niveles de vacunación que en los países ricos. La economía mundial, como ha señalado Stiglitz, no volverá a la normalidad mientras la enfermedad no esté controlada en todas partes (Stiglitz, 2021).

Las repercusiones económicas y sociales de la crisis de la pandemia están lejos de terminar y alcanzan altas tasas en las capas sociales de las mujeres y los jóvenes. En un estudio recientemente publicado por la CEPAL se muestra la mayor pérdida de ocupación por parte de las mujeres, por su mayor representación en sectores ocupacionales como el trabajo independiente, el trabajo doméstico remunerado y el trabajo familiar no remunerado, así como en sectores fuertemente afectados por las restricciones de la pandemia, como el comercio.

Las políticas públicas de salud y sanitarias deben fortalecerse. En el Reino Unido, el primer ministro ha debido impulsar políticas de mayor recaudación para hacer frente a los cuantiosos gastos y generar mayor inversión pública. Es una buena dirección que sigue a las emprendidas en Estados Unidos y la Unión Europea. Para mejorar la vida ciudadana, los Estados deben fortalecer sus políticas públicas y poner en marcha programas de salud y sanidad pública, probablemente más caros, pero que generarán mayor protección a sus habitantes.

Es chocante que mientras en muchos países la vacunación no llega al 10% de la población en otros se debate con total tranquilidad sobre la tercera dosis de la vacuna o sobre la vacunación a los recién nacidos. Las soluciones tienen que alcanzar a todos los países, no sólo a los más desarrollados.

## ¿DESPUÉS DE LA PANDEMIA, ATENCIÓN AL CIUDADANO PRESENCIAL O VIRTUAL?

La presencia de los funcionarios en los departamentos ministeriales y la prestación de los servicios públicos de forma directa a los ciudadanos, por contraposición a lo acontecido durante el último año y medio, ha empezado a generalizarse en los países donde la pandemia parece haber cedido algunos grados. Se suceden en los países de mejor cobertura vacunal los episodios de jolgorio masivo, más parecidos a carnavales que a lógicos desfuegos justificados por los meses de aislamiento. Finalmente, los amantes de espectáculos masivos y también los aficionados al cine, teatro y música, parecen caminar hacia la normalidad.

En los trabajos burocráticos, los oficinistas están presentes. Es la tradición secular y es lo que prefiere quien va a solucionar una gestión ante una organización pública o privada. Sin embargo, la tecnología ha facilitado en gran medida las cosas. Las más intrincadas gestiones, soportadas ahora en una pantalla a disposición de casi todos, auxiliadas por la red internet, pueden ser resueltas.

No todos pueden hacerlo, dado que la brecha tecnológica subsiste y tiene una relación muy directa con el desarrollo económico. La pobreza económica y social se une a la pobreza digital. Teclear mensajes de WhatsApp no equivale a utilizar la tecnología para solucionar trámites de gestión administrativa, comercial o financiera.

Al ciudadano, en general, le place más la presencia física del servidor público si el servicio es rápido y eficaz. La frialdad de la pantalla, incluso cuando podemos ver la imagen de la atenta persona que nos presta el servicio, es evidente. Produce cierto escalofrío que, por ejemplo, al preguntar en un servicio de información un robot nos responda, seguramente de forma acertada, sobre la mejor manera de llevar a cabo nuestro trámite.

No cabe duda de que la robotización, la digitalización y la inteligencia artificial van a solucionar muchos de nuestros trámites en las administraciones públicas, pero todos esperamos que, aunque no nos hagan caricias, tampoco nos envíen a las frías aguas de la laguna Estigia o a sus cercanías. Resulta especialmente cruel pensar en que la solución nos la va a dar una máquina, aunque tenga todas las opciones. Hasta el protagonista de *Los Vencejos* se rinde al contacto personal, a pesar de su profundo y dilatado viaje por la depresión (Fernando Aramburu, 2021).

En el ojo del huracán están en estos momentos algunas empresas multinacionales por utilizar algoritmos para controlar las cargas de cada empleado o para seleccionar candidatos. La vigilancia ética de los algoritmos, como preconiza la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública del CLAD (2020), es necesaria.

En las administraciones públicas y en democracia, conviene también tener presente aspectos humanos como el que se desprende de la posibilidad de reforma de la Constitución Española, donde se ha abierto el debate de sustitución de la palabra disminuidos por la de discapacitados, más realista y que huye también del tratamiento paternalista utilizado en acepciones como “personas con capacidades diferentes” u otras fórmulas semejantes.

Durante dos días, por iniciativa del CLAD y del Instituto Nacional de Administración Pública de España, se ha celebrado el VII Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública, cuyos debates y discusiones han estado centrados esencialmente en la pandemia, sus dificultades para el cumplimiento de los fines de estas instituciones y también los logros alcanzados.

De las situaciones de dificultad también se aprende, puede ser el lema de esta reunión. En efecto, todos los participantes hicieron hincapié en resaltar la continuación de las actividades ya no presenciales, sino virtuales. La resistencia inicial dio paso, tras la inevitable confusión, a la reprogramación de las actividades docentes generando un proceso de singular interés para el mantenimiento de este servicio público, que ha dado ejemplo a otras organizaciones.

Pero este mantenimiento de las actividades docentes en beneficio del colectivo de empleados públicos no ha sido ajeno a varios factores como la dedicación de sus técnicos y responsables, probablemente espoleados por el comportamiento de sanitarios y otro personal de salud pública y seguridad. Ante la situación pandémica, especialmente al tener en cuenta su duración, han tenido que desarrollar nuevas habilidades tecnológicas y docentes, actuando con flexibilidad y adaptabilidad, especialmente teniendo en cuenta las necesidades de los procesos formativos en marcha.

En este sentido, la pandemia ha operado como aceleradora de tendencias, pues gran parte de los instrumentos tecnológicos utilizados ya estaban presentes, pero su utilización era esporádica y escasa, mientras que en el periodo pandémico han debido ser usadas de forma constante.

En el futuro pospandémico, el nuevo planteamiento del trabajo en escuelas e institutos y en general en las oficinas públicas, debe ser híbrido: debe combinar la presencialidad y la virtualidad de forma variable según cada necesidad institucional. La completa desaparición de la presencialidad en las oficinas redundaría en la pérdida de aprendizaje social y la calidad en las relaciones personales, así como en la sensación de las personas de aislamiento, fatiga física o mental, o estrés.

## DESPUÉS DE LA PANDEMIA, LAS INSTITUCIONES DEBEN CUMPLIR LOS ODS

Los líderes mundiales nos señalan desde la cumbre del G-20 y la conferencia COP26, que hay que dejar atrás la pandemia, que ha superado ya los cinco millones de muertos en todo el mundo, y enfocarnos en la lucha contra el cambio climático y el cumplimiento de los ODS. Tenemos esperanza en que nos centremos de nuevo en los problemas de los países, tan excelentemente descritos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de cuyo avance no podemos estar satisfechos, porque los dos últimos años han sido de parón, o incluso retroceso, en la lucha por alcanzar las metas previstas en la Agenda 2030.

Es una de las secuelas más duras que nos ha traído la pandemia. Después de varios años en que muchos gobiernos se habían empeñado en formar organismos y desarrollar importantes políticas públicas generadoras de actividades, que intentaban mejorar la situación y en consecuencia cumplir las metas de los objetivos de desarrollo sostenible, la situación ahora es peor que hace dos años.

Similar reflexión podemos hacer respecto al cambio climático, sobre lo que, tras pocos meses de reducción de emisiones, nos encontramos de nuevo con un panorama realmente negativo para los próximos años. Las promesas de los líderes mundiales, quizás llenas de buena voluntad, no alcanzan a las grandes masas de ciudadanos. Casi habíamos olvidado el objetivo 13 de los ODS: “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”.

La esperanza de que la pandemia nos deje es tan universal como su extensión. No imaginamos un mundo en el que tengamos para siempre que convivir con la COVID-19. No faltan los agoreros que predican la permanencia de la pandemia, pero parece que, si esta subsiste, estará más bien destinada a convertirse en otra infección vírica, de la que deberemos vacunarnos con frecuencia como ya se hace con otras enfermedades estacionales.

Sin embargo, la pandemia nos ha dejado también algunos otros aspectos de relevancia en el comportamiento habitual de las personas y de las organizaciones, que tienen influencia en la vida cotidiana de los ciudadanos. Aquí es donde conviene pensar con tranquilidad sobre qué aspectos van a quedarse y qué otros conviene desterrar al menos temporalmente, si deseamos una vida en sociedad más placentera que la obtenida en los últimos años y, si es posible, mejor que aquella que hemos considerado como normal. Entramos en la idea de “democracia anticipatoria, esa que crea espacios de análisis y deliberación para estudiar escenarios de futuro, y que pone el foco en gobernar la incertidumbre para protegernos contra el miedo” (Cristina Monge, 2021).

En las administraciones públicas, buena parte de los servicios se han prestado tarde, mal o nunca. En la mayoría de los casos, el defecto estaba justificado, pero en otros podemos vislumbrar cierto legado positivo, que hace tener la esperanza de que la experiencia pueda hacer avanzar la relación entre los ciudadanos y las administraciones. Es difícil aún calibrar el descenso de la confianza de los ciudadanos en los Estados, pero nos acercamos al acierto si afirmamos que la pandemia, en muchos países, ha supuesto un incremento de esta desconfianza.

Por ello, hay diversas propuestas que deberemos tener en cuenta y que deben ir hacia el fortalecimiento del Estado y la disposición de más recursos para las políticas públicas. El recuerdo, todavía presente, de hospitales saturados o de colas de enfermos en espera de algún tratamiento paliativo contra el virus, nacido en China a finales de 2019, nos empuja a proponer sustanciales incrementos de recursos financieros y humanos en las políticas de salud pública.

Entre las necesidades más acuciantes se encuentra un mejor aprovechamiento de la inteligencia artificial, más colaboración institucional y coordinación interterritorial, incremento de la profesionalización de los servidores públicos. En fin, recurrir también a los ODS, como el objetivo 3: "Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial".

Pero, además, procede hacer lo que en terminología hegeliana se denomina un salto cualitativo que debe anclarse en la construcción de una mayor disrupción, en la búsqueda por los servidores públicos y sus organizaciones, de proyectos que nos generen nuevos caminos de acercamiento a los ciudadanos. Pero también políticas públicas cuyos proyectos se terminen, más allá de las promesas electorales o los periodos presidenciales, para que esa promesa no esté "condenada a apagarse prematuramente, como se apagan tantas cosas en Latinoamérica" (Bolaño, 1999).

## ADMINISTRACIONES Y FUTURAS PANDEMIAS

Los informes sobre el comportamiento de los gobiernos durante la pandemia que ha costado ya la vida a 17,1 millones de personas deben ser aprovechados para la crítica, que siempre deja asomar nuevas formas de hacer las cosas y corrige errores, pero especialmente para extraer conclusiones que permitan avanzar y prepararnos para futuras dificultades. Los errores han sido importantes, tanto por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) como de todos los gobiernos, pero probablemente eran inevitables, dada la novedad y la angustiosa situación de los países. Pero, quizás, lo más importante es que podamos sacar conclusiones que nos permitan seguir en el camino del progreso.

Cuando señalamos la necesidad de tener pensamiento estratégico por parte de los directivos públicos estamos pensando en ello. Si meditamos en las posibilidades, si dibujamos escenarios inusuales y preparamos al personal para circunstancias adversas, estaremos en el camino adecuado. De hecho, ya México y otros países recuerdan de forma insistente y después de haberlo estudiado conienzudamente, cuál debe ser el comportamiento ciudadano ante un seísmo.

En estos días, dos sucesos de esta naturaleza en Iberoamérica, el seísmo de México en un día nefasto de la historia de estos en ese país y un nuevo huracán en Puerto Rico y República Dominicana, muestran la importancia de la preparación de las administraciones ante desastres con frecuencia recurrentes.

La gestión del riesgo viene siendo estudiada desde hace décadas y en su relación con las crisis y los terremotos se le denomina Gestión de desastres. Afortunadamente en muchos países existe una conciencia acusada en relación con estos temas hasta tal punto que la resiliencia, procedente de estos campos de la gestión pública, se ha hecho una competencia directiva que a todos ellos conviene.

El debate sobre los desastres es antiguo. Voltaire y Rousseau ya polemizaron amigablemente sobre el terremoto de Lisboa: “La naturaleza no construyó allí 20.000 casas de 6 a 7 pisos, (...) si los habitantes de esta gran ciudad hubieran vivido menos hacinados, con mayor igualdad y modestia, los estragos del terremoto hubieran sido menores, o quizá inexistentes” (Rousseau, 1985).

De forma magistral, el pensador francés vino a poner de manifiesto que la intervención humana es determinante en la contención o incremento de las consecuencias de los fenómenos naturales o de las epidemias.

En las conclusiones del último informe de la Comisión de *The Lancet*, elaborado por 28 expertos mundiales y en el que ha participado Jeffrey Sachs, se considera que todos los esfuerzos por combatir la crisis sanitaria se vieron obstaculizados por la falta de cooperación internacional y por una “epidemia de desinformación”. Todos fuimos testigos asombrados de los vaivenes decisionales

de las primeras semanas. “Y murieron porque tardó en llegar la vacuna, porque no hubo políticas adecuadas como consecuencia del edadismo, es decir, la discriminación por edad”, ha indicado Kalache, exdirector de la OMS (La Nación, 2022).

Se aconseja en el documento de los expertos, también, reforzar los sistemas sanitarios y adoptar planes nacionales, con medidas para mejorar la vigilancia de nuevas variantes, proteger a los grupos más vulnerables y crear entornos más seguros invirtiendo en ventilación y filtración. Finalmente, el informe avisa que construir un futuro más resistente requiere una inversión mayor y más eficaz para potenciar los sistemas sanitarios de los países en desarrollo, lo que costaría unos 60.000 millones de dólares anuales (0,1% del producto interno bruto de los países de renta alta).

La creación de un FIF (Fondo Financiero de Intermediación) -a cargo del Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud- con el financiamiento suficiente, podría lograr avances para preparar al mundo para la próxima pandemia, pero solo si lo acompañan reformas importantes al marco del financiamiento de las iniciativas para la salud mundial (Mariana Mazzucato, 2021). En otras palabras, coordinarse más, invertir de forma suficiente y efectuar reformas que permitan mayor eficacia.

En la pandemia, junto a comportamientos heroicos de servidores públicos, esencialmente de los ámbitos de la salud pública y sanitaria, pueden recogerse actuaciones responsables de los poderes públicos y lamentablemente, irregularidades en algunos países que han hecho decrecer aún más la confianza de los ciudadanos.

Como puede comprobarse revisando la actuación de los diferentes gobiernos de la región, hay algunas decisiones adoptadas por todos, que deberían servir de base a comportamientos futuros de forma científica, con el fin de que la actuación sea más efectiva, como señala Aguilar (2022).

Algunas propuestas:

- Protocolizar en las áreas de salud y hospitales públicos la actuación inmediata, pero con la suficiente flexibilidad para que el cumplimiento de estos no se convierta en una rémora.
- Establecer cooperación inmediata con la sanidad privada.
- Educar a la población, como se hace en numerosos países asiáticos, sobre la importancia de las medidas de prevención.
- Negociar con las empresas privadas farmacéuticas de forma conjunta entre diversos países (como ha hecho la UE) con el fin de reducir el impacto financiero.
- Establecer sistemas de apoyo a la OMS.

Desde luego, nuevas pandemias vendrán y hay que estar preparados. En el siglo XVIII, los enciclopedistas franceses ya mostraron que los rezos no fueron suficientes. Hoy, las administraciones deben prevenir las dificultades como forma de paliar sus daños.



**CAPÍTULO V  
INNOVACIÓN Y  
ADMINISTRACIÓN VIRTUAL**

---



## LA CUMBRE IBEROAMERICANA ADOPTA LA CARTA DE INNOVACIÓN DEL CLAD

La reciente Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Andorra ha adoptado, entre otras decisiones, la de aprobar la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, elaborada por el CLAD. Esta carta, que se une a un conjunto de documentos elaborados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, desde su fundación en 1972, coloca en primer plano la urgente necesidad de modernizar las administraciones públicas en la ya presente IV revolución industrial.

Las administraciones, que en todos los países han realizado un ingente esfuerzo para estar a la altura de las negativas Situaciones de la pandemia, deben aprovechar esta circunstancia para avanzar en la prestación de servicios a los ciudadanos. Es una gran oportunidad beneficiarse de la ola de generación de recursos para el sector público, siguiendo las decisiones adoptadas por el presidente norteamericano Biden y la Unión Europea. Con liderazgo evidente, que hace recordar la etapa del *New Deal* que enterró la Gran Depresión, el presidente norteamericano está marcando el camino que seguirán muchos países del mundo.

Los documentos aprobados por la Cumbre relacionados con las administraciones públicas, insisten en fortalecer la confianza ciudadana promoviendo la participación, la rendición de cuentas y la evaluación. Señalan además en el marco del Gobierno Digital y el Gobierno Abierto, la importancia de la extensión de la banda ancha, en el camino de la eliminación de la brecha digital, presente sobremanera en los países latinoamericanos y que dificulta o impide frecuentemente el desarrollo de las capas de población menos favorecida.

Esta meta, recogida igualmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, ha demostrado simultáneamente su necesidad para llegar a los lugares más alejados de las grandes ciudades y la posibilidad real de lograrla, si se destinan los recursos necesarios. Como se ha señalado, tal vez la pandemia aliente a los Gobiernos a buscar modos de proveer Internet de banda ancha universal y mejorar el acceso de los niños desfavorecidos a computadoras personales (Kenneth Rogoff, 2020).

La Cumbre también encomienda la necesidad de encaminar a la Administración Pública hacia la innovación, entendida como los cambios y procesos de mejora continua en las organizaciones y sus procedimientos, con una visión de servicio público y una mejor evaluación y perspectiva de carrera para los empleados públicos.

Para lograr la innovación probablemente se precisa un cambio cultural, que habrá de lograrse con el concurso participativo de todos los actores y en consecuencia generar conductas diferentes, tanto por parte de los empleados públicos como por los políticos encargados de la dirección. El diálogo entre políticos y empleados públicos capacitados y motivados es imprescindible.

Por ello, la participación aparece como un elemento estratégico de los procesos de innovación, puesto que se asienta en aprovechar mejor el talento existente en la sociedad, tanto en el sector público como en el privado. La inteligencia para enfrentar los problemas y tomar las mejores decisiones de gestión pública, no está residenciada solo en los más altos responsables, ni siquiera solo en los empleados o funcionarios públicos, sino que puede proceder también de las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas o los ciudadanos. Como reclama la Unión Europea y exige la ONU, ningún Estado puede lidiar solo con amenazas que son globales, el riesgo no es cooperar con otros, sino no cooperar (Olivia Muñoz, 2020).

Estimular la innovación es impulsar la cuarta revolución industrial en el seno de nuestras administraciones públicas, abriendo espacios y promoviendo el uso de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, la implementación de robots, el *Big Data*, la nanotecnología, la Internet de las cosas y otras herramientas para generar valor público, reforzando las competencias digitales, en definitiva.

La pertinencia de desarrollar una legislación completa sobre el trabajo remoto o a distancia ha sido acogida en 21 países de Iberoamérica. Este tema no está exento de aspectos positivos e ineludibles en esta época, pero también puede hacer florecer otras dificultades relacionadas con la discriminación hacia las mujeres y la ausencia de posibilidades de carrera profesional, pero puede ser igualmente un instrumento para avanzar en la instauración de medidas que favorezcan la conciliación personal, familiar y laboral.

La crisis de la COVID-19 debe acelerar la transformación hacia un trabajo fundamentado en objetivos y resultados, así como la modificación de los indicadores de eficacia y calidad de las tareas y de los modelos de evaluación que resultan de más fácil aplicación en las oficinas que trabajan esencialmente por medios telemáticos.

El Compromiso de la Cumbre Iberoamericana de Andorra declara apoyar la puesta en marcha de la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública promovida por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y, utilizar los instrumentos establecidos en ella como mecanismos substantivos que permitan a nuestros gobiernos ahondar en el proceso

de implementación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y proseguir en la mejora de los sistemas de decisión pública.

Avanzar en la implementación de la innovación pública, definida precisamente en la Carta como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas, que permita responder de forma óptima a las necesidades ciudadanas. La innovación abierta, en fin, es la base más robusta de la innovación pública, al pasar de crear para las personas a crear valor con ellas, aprovechando la inteligencia colectiva y fortaleciendo la legitimidad democrática.

## DISRUPCIÓN EN LO PÚBLICO

En un acto celebrado en el CLAD, con participación de la jefa de opinión de *El Nacional*, Patricia Molina, se ha presentado un libro del que soy autor y que recoge buena parte de los artículos que he publicado en este medio durante los dos últimos años (*El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*). Los lectores pueden encontrar las definiciones más relevantes de la innovación, la situación y dificultades existentes en los países miembros del CLAD, la forma de enfrentarse a ellas y los elementos de prospectiva suficientes para hacer frente a los retos que se acumulan para las administraciones públicas en esta época pandémica y disruptiva.

La pandemia ha generado ingentes dificultades para las administraciones públicas, pero ha sido también la base de importantes cambios positivos en su actuar. No solo el teletrabajo o las más cuantiosas inversiones en tecnología, sino actuaciones y demandas, que alcanzan por una parte a los responsables y empleados de las administraciones y los gobiernos y por otra, a los propios ciudadanos.

Los servidores públicos y los responsables políticos han comenzado ya a andar un camino, sin retorno, de prestación de servicios de otra forma, en el que la presencialidad ya no es el elemento *sine qua non*.

Los ciudadanos han descubierto por su parte, que es posible obtener el servicio demandado sin esperar horas y que ¡oh milagro! en determinados trámites se ha podido avanzar: ahora son más rápidos y transparentes. Pero esta situación no es en todos los países y todos los trámites: unos van más avanzados que otros.

Para lograr que los ciudadanos aprovechen con mayor profundidad estas circunstancias conviene que las inversiones continúen, incluso que se incrementen, teniendo en cuenta que la innovación no se paraliza, sino que su velocidad aumenta. Por eso hablamos de disruptión: de la adopción de caminos nuevos, incluso de aquellos que en ocasiones han estado vedados por las administraciones en virtud de la tradición y también de la experiencia.

La Real Academia Española (RAE) señala para el término disruptión, únicamente la rotura o interrupción brusca, pero en el ámbito empresarial está el concepto firmemente unido a la innovación. Como han señalado los expertos (Ramíó, Aguilar y Oszlak) la disruptión conviene a la Administración. Incluso, además de inevitable es imprescindible para hacer frente al progreso acelerado de nuestras sociedades. "Desde el lento ritmo del cambio tecnológico durante la mayor parte de la historia de la humanidad, hemos llegado a un mundo de incesante agitación tecnológica" (Sachs, 2021).

La disrupción no está reñida con la burocracia, que no es ineficaz si el contenido de las reglas es el adecuado, derivado de las leyes aprobadas en el Parlamento. Los trámites deben ser los imprescindibles y necesarios, que no se eternicen o jueguen como un bucle que obliga a acudir al especialista, conecedor de los corredores y despachos de los funcionarios, tan bien descritos por Galdós.

Si las reglas son las necesarias, el funcionamiento burocrático puede ser el adecuado. Si las reglas son opacas y confusas, el resultado puede ser entrar en el proceloso mar de los Sargazos que incluye la corrupción. Aquí es donde interviene la disrupción, en la que hay que formar a los funcionarios: pensar por las razones por las que tales servicios no son eficaces y pedirles propuestas para hacerlos funcionar mejor y más rápidamente.

La inmensa mayoría de los datos que las administraciones públicas piden a los ciudadanos son datos de las propias administraciones, aunque con frecuencia residen en organizaciones políticas y administrativas diferentes. Cuando a las administraciones le interesan, por ejemplo, en el ámbito tributario, es posible obtener estos datos.

Si puedo en un caso, posiblemente podré en otros muchos. La tecnología permite la interoperabilidad y la conexión inmediata. Es, pues, una cuestión de voluntad política, ya solucionado en otras administraciones y países.

A pesar de las dificultades las administraciones desarrolladas han logrado colocar millones de vacunas a los ciudadanos poniendo en vigor ingentes bases de datos y logrando que, con dificultades y algunos episodios de corrupción, se inyecten estas vacunas estableciendo criterios de edad, enfermedades, riesgo, profesión, etc. Antes no se había hecho y desde una apreciación tradicional de la función pública ello hubiera sido imposible. Sin embargo, vista la necesidad inmediata y urgente, en general los países han combatido eficazmente la pandemia.

El buen funcionamiento de las administraciones públicas que tradicionalmente tenía que ver con el cumplimiento de las reglas, establecidas en una miríada de leyes y reglamentos, pasa a tener como directriz esencial la necesidad ciudadana.

Algunos países han sabido llevarlos a efecto, otros no. Aunque influyen de manera determinante otros factores, como la disponibilidad de vacunas o la fortaleza del sistema de salud pública y sanitario, la capacidad logística ha debido instrumentarse mediante decisiones que han puesto por delante la salud pública frente a otros impedimentos incluso legales, que han obligado a cambiar las reglas de funcionamiento, aunque haya sido de forma temporal, durante la pandemia.

Necesitamos una administración y una burocracia disruptiva, que reflexione sobre las situaciones anteriores, actuales y previsiblemente futuras. Este es también el planteamiento de Naciones Unidas cuando nos propone los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son propósitos de transformación de la realidad, para mejorarla y hacer un mundo más justo y feliz.

También en este ámbito debemos tener en cuenta el cambio climático que produce alteraciones de gran calado en la vida ciudadana por los incendios en California o las inundaciones en Centro Europa. Si analizamos la realidad presente y nos abrimos a la reflexión prospectiva y al pensamiento estratégico, estaremos sin duda en mejor situación.

Enfrentar a los problemas del provenir no debe hacerse aplicando normas dictadas para solucionar problemas distintos y distantes, que nada tienen que ver con la realidad presente y con las otras situaciones que puedan llegar, como la pandemia nos ha demostrado con harto dolor.



## REJUVENECER LA ADMINISTRACIÓN

A la rotación que, de forma cíclica, se produce entre los servidores públicos debido a los cambios políticos y que hace decenas de años que desapareció en los países más desarrollados, se une la considerable media de edad que se registra entre los servidores de las administraciones públicas. La mayor edad viene asociada habitualmente a cierto conservadurismo en el quehacer administrativo y al mayor peso de la tradición. Las franjas de edad menores se asocian con la asunción y asimilación de nuevas tendencias y de la innovación, que tiene mayor incidencia en la juventud. Aunque la generalización puede no ser exacta, ha de reconocerse entre la juventud una mayor cercanía, como ya era recordado hace muchos siglos: “Hemos dicho que se llame a todos a consejo, porque con frecuencia el Señor revela lo mejor al más joven” (Benito de Nursia, siglo VI).

En muchos países la edad media de los funcionarios es alta. En algunos, la media de edad es superior a los 55 años, como en Italia (48%) y España (46%) y en menor medida Portugal (38%), según datos de la OCDE. Esta circunstancia obliga a los gobiernos a lanzar ofertas de empleo público especialmente numerosas para los próximos años, como es el caso de España.

Aunque el descenso de la media de edad constituye una obligación, ha de considerarse que el rejuvenecimiento no es garantía de nada, pero es necesario igualmente valorar que la cercanía con los aspectos de la digitalización constituye una ventaja de difícil acceso para los mayores. Los trabajos sobre las competencias en las organizaciones públicas insisten en exigir capacidad de innovación para que las organizaciones públicas puedan afrontar sus retos, contenidos esencialmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reclamando para la gestión pública del futuro habilidades como la creatividad, la curiosidad, la anticipación, la iniciativa, la orientación al ciudadano.

La razón que explica esta situación parece tener que ver con el largo periodo que en el mundo hemos transitado sobre la creencia de que cuanto menos Estado mejor y que la iniciativa privada por sí sola nos iba a salvar de nuestras dificultades. La máxima unánimemente adoptada, el dogma comúnmente aceptado, ha sido disminuir el gasto público y, entre los componentes de este, no cabe duda de que el que tiene un peso constante y rígido es el gasto de personal o Capítulo I de los presupuestos. Los sueldos de los funcionarios representan un porcentaje mayor del presupuesto público total en América Latina y el Caribe (29%) que en la media de la OCDE (poco más del 24%).

La consecuencia inmediata fue la congelación de plantillas o plantas de personal al servicio de las administraciones públicas. Y la consiguiente deriva que motivó dos actuaciones generalizadas en todos los países, ancladas en la

necesidad de continuar prestando los servicios públicos: la cesión de algunos de ellos a empresas privadas y la contratación de personal de forma temporal o interina.

Esta situación ha generado consecuencias no buscadas. La cesión de determinados servicios públicos a empresas privadas ha generalizado la ampliación de su coste de forma inevitable. La electricidad y el agua son ejemplos palmarios. También ha habido mejoras en el suministro, pero con frecuencia relacionados con la posibilidad de financiarlos por parte de los usuarios, ya sea por su número (caso de las grandes ciudades) o por su posición económica.

Otra derivada, no buscada pero sobrevenida, es la necesidad de regularizar la situación del personal contratado, pues su número ha alcanzado a millares de personas que, a pesar de realizar el mismo trabajo que los funcionarios de empleo fijo carecen de algunos de sus derechos, especialmente la fijeza en el empleo. Por otra parte, su sistema de selección es puesto en duda por los colectivos funcionariales.

En fin, esta situación que se repite de forma cíclica coincidiendo con los períodos de crisis económica o por la presencia de gobiernos conservadores o progresistas, debe ser aprovechada para modificar en profundidad los sistemas selectivos de acceso a la función pública, pues la tardanza en resolver las ofertas de empleo (en ocasiones más de tres años) las convierte en promesas de cumplimiento muy a largo plazo, en todo caso fuera de las legislaturas o períodos presidenciales. No es una ayuda para la profesionalización de la administración, sino que se convierte en un nuevo impulso para el fortalecimiento del *spoils system* tan extendido en Latinoamérica.

Con la inteligencia artificial se automatizará el trabajo rutinario y repetitivo de la administración pública en áreas operativas tales como gestión de recursos humanos, las compras públicas, los subsidios. Ello liberará a los funcionarios del papeleo que todavía consume enormes esfuerzos y les permitirá dedicarse a tareas de mayor cualificación. El personal más joven podrá realizar estas tareas con mayor preparación, pero los de mayor edad también podrán aportar su conocimiento y experiencia.

## APRENDIZAJE INNOVADOR Y CREATIVO EN LAS ADMINISTRACIONES

En Buenos Aires, durante dos días, se han reunido los directores y responsables de las Escuelas e Institutos de Administración Pública de los 24 países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el fin de debatir sobre los mejores métodos de aprendizaje respecto a los funcionarios y en especial a los directivos públicos. Por ello, el subtítulo de la reunión ha sido: Metodologías de aprendizaje basadas en el trabajo en equipo y la solución de problemas. La gran pregunta que inició el VIII Encuentro fue: ¿hay que enseñar lo mismo de siempre y con los métodos tradicionales?

Las instituciones se legitiman por sus resultados, se señala en las conclusiones del VIII Encuentro, por la rendición de buenos resultados. Y precisamente a esta finalidad se dirigen las metodologías de aprendizaje, que deben basarse no solo en los conocimientos, sino también el papel activo y protagónico de los participantes, anclados en la colaboración y la cocreación.

Estas metodologías, extendidas universalmente, son el estudio del caso, la clase invertida, el aprendizaje por proyectos u orientado a la resolución de problemas, el juego de roles, el *design thinking* (pensamiento de diseño), las simulaciones y los juegos colaborativos, las comunidades de aprendizaje. Las instituciones docentes dirigidas a directivos y funcionarios están desarrollando estas metodologías y aseguran que los resultados mejoran considerablemente el aprendizaje y en consecuencia redundan en su motivación y disposición a realizar de forma efectiva sus labores de dirección y administrativas.

Estas metodologías son especialmente pertinentes para fortalecer las competencias aptitudinales y actitudinales que demanda el mundo actual, como el pensamiento crítico y la creatividad, la empatía, el saber escuchar y aceptar críticas, la visión sistémica y estratégica de los problemas públicos, así como las habilidades de comunicación.

Estos procesos, utilizados desde hace tiempo en las escuelas de negocios más prestigiosas, van dirigidos a la radical subversión de los roles tradicionales de profesores y alumnos en los procesos de aprendizaje: los docentes actúan como guías o facilitadores y los alumnos contribuyen activamente a la generación de conocimiento.

También hay algunas dificultades relacionadas con la escasa preparación técnica de los docentes, acostumbrados a su papel habitual, así como de los alumnos a los que se exige mucha mayor atención, al pasar de una actitud pasiva a otra activa como miembro de un equipo de composición heterogénea y diversa, que tiene que resolver un problema, así como, en su caso, generar un proyecto.

La posibilidad de contar con equipos multidisciplinares fomenta la creatividad, y la diversidad de puntos de vista para poder resolver situaciones ambiguas y problemas de mayor complejidad. La creatividad requiere tener el valor de desprenderse de las certezas (Fromm, 1941) y por esta razón es el puente hacia la innovación que puede facilitar las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones.

Un desafío importante se genera desde el traslado de estas técnicas y métodos de aprendizaje al entorno virtual. Se constata que desde la pandemia hemos logrado avances tecnológicos considerables, que acercan los resultados de la enseñanza virtual a la presencial, pues permiten el trabajo en equipo, la interactividad y la construcción de proyectos comunes que deben ser analizados simultáneamente por los participantes. Para que sean efectivas a distancia las metodologías de aprendizaje activo y colaborativo deben ser redefinidas de acuerdo con las características de la virtualidad (condiciones técnicas, horarios, combinación con otras tareas personales, familiares o profesionales).

Por esta razón las Escuelas e Institutos de Administración Pública adoptan generalmente una modalidad híbrida en el diseño de sus actividades en las que pueden combinarse la comunicación presencial y la comunicación virtual.

Se impuso por aclamación la necesidad de trasladar a los alumnos, entre los que deben encontrarse los directivos, con presencia habitual en estos centros de formación, nuevas ideas y formas de hacer las cosas para ir cambiando la administración pública y adecuarla a los tiempos actuales.

Por ello, los métodos propuestos son disruptivos, navegan por aguas hasta ahora desconocidas pero repletas de nuevas ideas que conducen a mejores resultados porque acercan su actuación al deseo de los ciudadanos.

De vez en cuando se escuchan frases pretendidamente científicas que señalan que antes que el cumplimiento de las promesas electorales y en consecuencia de la gestión de las políticas públicas interesa la comunicación y cautivar al electorado. Es posible que algunos cientos de miles de ciudadanos puedan ser arrastrados por frases grandilocuentes, espectaculares o animosas, pero finalmente aquello que debe exigirse de las administraciones públicas es que solucionen los problemas de los ciudadanos.

Ya no se trata solo de aprender a gestionar una política pública sino de encontrar la mejor manera de incidir de forma positiva y coherente en la sociedad, de forma que los ciudadanos encuentren mayor satisfacción con las propuestas de la administración. Hacer las cosas como siempre no supone victorias sino derrotas que alejan a los ciudadanos de los poderes públicos. Por ello, la labor de las Escuelas e Institutos de Administración Pública resulta necesaria en estos tiempos de incertidumbre.

## INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE AMÉRICA LATINA: ENTREVISTA DE JUAN JOSÉ CUYA CARRASCOA FRANCISCO VELÁZQUEZ, SECRETARIO GENERAL DEL CLAD

*¿Qué es lo que más destaca de sus funciones en la Secretaría del CLAD y las limitaciones y oportunidades con las que se ha encontrado durante este periodo de pandemia?*

Lo que más destaco es el buen nombre de la institución, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el trabajo de todas las personas que contribuyen en la Secretaría General a llevar adelante este gran número de actividades que realizamos y también la acogida positiva que los países hacen de cualquiera de las iniciativas que tenemos. Por nuestra parte siempre intentamos llevar adelante proyectos de cualquiera de los 24 países, pero además entiendo que todos y cada uno de ellos son absolutamente receptivos a cualquiera de las propuestas que nosotros efectuamos. En la época de la pandemia lamentablemente ha sido de dos años en los que las actividades se han reducido y, en ese sentido, nos gustaría volver a vivir la época anterior, que fuese más normal y que pudiéramos celebrar presencialmente nuestras actividades. Sin embargo, de ahí hemos sacado enseñanzas positivas, entre otras, que estamos a partir de ahora realizando todas nuestras labores en formato híbrido, de manera que hay personas que nos siguen presencialmente y hay cientos o miles de personas que nos siguen en nuestros proyectos de forma virtual; por tanto, eso ha sido algo importante.

*A propósito de la presentación de su libro “El burócrata disruptivo”, usted menciona que la academia debe buscar formas más interesantes de comunicar y hacer llegar su mensaje a los funcionarios públicos y políticos encargados de dirigir políticas públicas. En ese sentido, ¿cómo se podría vincular a ambos grupos (academia y servicio civil) para generar sinergias que finalmente impacten en una mejor toma de decisiones?*

Hay muchos académicos que participan de foros de debate y de contribuciones en los periódicos y las revistas de acceso prácticamente universal. Escriben y consiguen aportes importantes en los aspectos más relevantes de la vida social. En mi caso concreto, en este libro que recoge los artículos publicados en el diario *El Nacional* de Caracas, mi voluntad es esencialmente ir poco a poco desgranando los aspectos más relevantes que tiene la relación entre el Estado y los ciudadanos, las administraciones públicas, la función pública, su profesionalización.

Así, los ciudadanos van comprendiendo en palabras sencillas algunas características de las administraciones y tienen alguna referencia de cuáles son, de cuál es la situación y los problemas a los que se enfrentan.

*¿Conoce alguna experiencia en concreto sobre esta forma de comunicar y de vincularse la academia, los políticos u otros?*

Sí, hay muchas experiencias. Por ejemplo, muchos medios de comunicación reúnen casi diariamente a personas de la academia para explicar lo que es un tema tan complejo como el cambio climático. Obviamente se necesita ser un especialista y así sucesivamente. Es decir, muchos de los académicos existentes en los países escriben en los medios de comunicación o van a los medios de comunicación como la televisión, radio u otros a explicar asuntos que son especialmente complejos. En consecuencia, lo que pretende la Secretaría General del CLAD con estos artículos es contribuir a ese desarrollo del conocimiento por parte de los ciudadanos.

*Sobre la transformación digital en la administración pública, el CLAD ha incentivado al diálogo en estos temas. ¿Cuál ha sido el avance y qué experiencias podrían rescatarse en América Latina para fortalecer la administración pública pospandemia?*

Creo que todos los países han hecho un esfuerzo considerable para avanzar (que, por cierto, la pandemia ha incentivado), en la medida que los funcionarios tenían que cumplir sus funciones y no era posible tenerlos recogidos en las oficinas habituales. Obviamente, los gobiernos tuvieron que implementar sistemas de conexión virtual entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, y en muchos lugares se ha conseguido. Estoy en este momento pensando en Argentina, México, Colombia o Chile. También fuera del continente, en España o en Portugal. En muchos países han tenido experiencias de esta naturaleza, que incluso mediante la transformación digital han conseguido cambiar la forma de hacer las cosas. En algunos casos, incluso se ha podido prestar servicios fuera de los horarios habituales en una forma más rápida. Todavía tenemos dificultades y obstáculos de acceso de determinadas personas al mundo virtual, pero yo creo que esta transformación virtual no va a acabar. En otras palabras, incluso cuando recuperemos totalmente la normalidad presencial, desde luego que habrá muchas actividades que se prestarán de forma virtual y además el ciudadano podrá estar contento con los resultados.

*¿Esta transformación digital lleva consigo alguna transformación cultural?*

Claro que sí, qué duda cabe. En la medida que la transformación cultural va por una parte para los propios funcionarios, los servidores públicos tienen que

reaprender determinadas cuestiones y obtener resultados. Además, deben tener en cuenta que se les puede medir por esos resultados y es ahora mucho más fácil, porque el ordenador o la *laptop* no mienten; en consecuencia, se podrán establecer los sistemas y la medición del trabajo realizado.

Por otro lado, los ciudadanos podrán tener rendimientos importantes en la medida que una petición, una subvención o cualquier tipo de trámite que tengan que hacer con la administración, a veces podrá ser resuelto de forma prácticamente automática. Sin embargo, debemos llamar la atención por la existencia de núcleos de población muy alejados con dificultades de conexión virtual, de internet y también por el desconocimiento técnico de muchas personas. En este sentido, nosotros abogamos siempre en el CLAD por la posibilidad de que la conexión virtual se establezca, pero también se tenga en cuenta que hay personas que tienen una cierta resistencia por su edad, por su discapacidad o desconocimiento, por su lejanía, dificultad o grado de pobreza que les impide tener los aparatos correspondientes. Por tanto, no se debe abandonar la actividad presencial, sino todo lo contrario: esforzarse por que llegue a todas aquellas personas que tienen dificultades.

Las *fake news*, así como la producción científica, han aumentado significativamente durante la pandemia. Desde el Estado, ¿cómo se puede contribuir para que la opinión pública recurra a fuentes especializadas en lugar de la inmediatez de las redes u otros medios que comparten información errónea o no comprobada?

Hoy día es un tema de difícil control por parte de los Estados. Como sabemos perfectamente, la introducción de filtros en estas grandes corporaciones de redes sociales como Facebook o Twitter es sumamente compleja, porque además no radican en el territorio nacional sino fuera de él. Yo creo que es bueno que, de alguna manera, todos podamos contribuir con la adopción de reglas en estas empresas y con otros medios, como está haciendo la Unión Europea, que está en proceso de intentar controlar que no se divulguen noticias que sean falsas. Obviamente aún hay agujeros que permiten que se introduzcan *fake news* y otro tipo de informaciones que son negativas. Las redes sociales contraen obligaciones positivas para los ciudadanos, pero son un vehículo de actuaciones absurdas o forjan una idea de la realidad que no es exacta, y los que más intervienen son los contrarios a cualquier cuestión, mientras que los que son partidarios solamente de “higos a brevas” señalan su opinión.

Durante la pandemia se implementaron, en todos los países, políticas públicas sanitarias y diversos esfuerzos de gestión para la administración de las vacunas de la COVID-19. Sin embargo, usted menciona dos problemas transversales en América Latina, que son la deformidad en la selección de los servidores

civiles y el cortoplacismo de sus acciones condicionados a los cambios políticos en el poder.

*¿Se puede visualizar ya un cambio dentro de la administración pública de esta dinámica pospandemia? ¿Se aprecia ya un cambio entre la relación del ciudadano y el Estado?*

Podría decir que la pandemia ha demostrado que cuando hay servidores públicos formados, retribuidos razonablemente y con vocación de servicio público, la prestación del servicio sanitario ha sido mucho mejor que cuando no ha existido, y eso es una conclusión a la que han llegado todos los analistas. Ahora resulta que todos somos partidarios de más Estado... Durante muchos años el pensamiento dominante estaba constituido por partidarios de cuanto menos Estado mejor, y ahora todos reconocemos que, en situaciones de peligro, de pandemia, de dificultades, tener un Estado fuerte, funcionarios públicos bien preparados, instituciones bien servidas, puede suponer en muchos casos que podemos mejorar la calidad de nuestra vida y, en este caso, nuestra seguridad en materia de salud o cualquier otra cuestión.

Sobre la profesionalización del servicio civil, el reconocimiento a las buenas prácticas del sector público incentiva al servidor a mejorar su desempeño, así como la formación y capacitación. En el contexto de pandemia se hizo de forma virtual, como en el caso de la ENAP.

*¿Cuál ha sido la experiencia del CLAD? ¿Cómo se puede medir el impacto de la capacitación en el desempeño laboral bajo esta modalidad y seguir motivando a los servidores a capacitarse?*

En el caso del CLAD, se mide fácilmente, porque nosotros tenemos un conjunto de cursos que son todos de carácter virtual. Este año vamos a hacer uno de carácter presencial, precisamente por el cumplimiento de los 50 años del CLAD en noviembre en Caracas. Pero en general son de carácter virtual y tenemos métodos para saber cuántas son las conexiones, cuánto tiempo están las personas, y obviamente en el ámbito de nuestras actividades de carácter docente o formativas, o capacitadoras, hemos notado un fuerte incremento. De hecho, hay *webinars* que no son solo conferencias de personas relevantes con carácter virtual. Hay *webinars* que han sido seguidas por varios miles de personas. Si uno hace una conferencia presencial, como mucho tiene 200 personas, mientras que aquí es normal que cada una de los *webinars* supere las mil personas que los ven en ese momento o en los días inmediatamente sucesivos.

*¿Hay alguna experiencia en el CLAD o conoce usted alguna escuela sobre cómo se mide el impacto de esta capacitación en el desempeño laboral propiamente?*



La medición del impacto es un tema complicado, pero hay experiencias, y acabamos de tener el VIII Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública en Buenos Aires hace poco. Todos los directores y directoras de escuelas e institutos están preocupados por ese tema. Es un asunto que salió con frecuencia. Según el planteamiento en ciertas experiencias, como en la propia Escuela del CLAD, les exigimos a nuestros alumnos que transcurridos unos pocos meses bien realicen ellos una actividad formativa con sus propios colaboradores o bien nos den cuenta a través de una encuesta en qué medida lo aprendido ha servido de manera significativa para mejorar su estructura organizativa, su forma de trabajar o la resolución de los problemas. En estos momentos el impacto de la formación no se puede medir de forma directa, pero sí se mide de forma indirecta cuando vamos extendiendo ideas, formas de trabajar, capacidades de relación y cuando se demuestran -como en esta reunión de escuelas e institutos- metodologías de aprendizaje innovadoras que llevan a que poco a poco vayamos transformando la mentalidad de muchos funcionarios públicos.

*Sobre el VIII Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública en Buenos Aires, ¿nos puede comentar algunas conclusiones o aprendizajes a los que arribaron en ese encuentro?*

Acabo de escribir un artículo que se publicará muy pronto y donde la principal conclusión es: que en todos los países, todas las escuelas e institutos están desarrollando de forma veloz actuaciones relacionadas con sistemas innovadores, métodos de aprendizajes dirigidos no solo a directivos públicos, sino también a todas las personas existentes dentro de las estructuras. Además, todos se muestran partidarios de la enseñanza híbrida. La presencial tiene sus ventajas y la virtual las suyas, pero con mucha frecuencia debemos combinar ambas, por ejemplo, para el envío de los materiales a cada uno de los alumnos para que sean estudiados con anterioridad y no tengamos que perder el tiempo dentro de las horas lectivas correspondientes o incluso que resuman estos materiales, o que hagan un análisis crítico o de posición. En este campo, en la etapa de pandemia, se han conseguido avances relevantes.

*El CLAD, a través de la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, habla de cinco pilares, entre ellos la gestión del conocimiento. ¿Cómo innovar en la administración pública donde existe resistencia al cambio? ¿Cómo contribuye la gestión del conocimiento a estos procesos de innovación?*

El planteamiento que hacemos es muy claro: la administración es la depositaria de buena parte del conocimiento existente en la sociedad, contiene todos

los datos. Lo que tenemos que hacer es explotar estos datos adecuadamente. ¿Cómo? Por una parte, con el personal que nosotros tenemos y por otra parte con la ayuda de las universidades, incluso empresas privadas que podemos contratar para que nos ayuden, de manera tal que esta inmensa cantidad de datos tenga algún tipo de resultados positivos para los ciudadanos. En relación con lo que hacéis vosotros, por ejemplo, habéis sido pioneros en ese tipo de materias. Yo creo que tanto SERVIR como la ENAP, así como las instituciones anexas, constituyen unas fórmulas de trabajo muy positivas que ayudan a mejorar el conocimiento de la sociedad, de la administración y, por tanto, a la búsqueda de elementos innovadores que puedan transformar aquello que no funciona bien.

*Por último, ¿qué lo motiva a ser un directivo público y qué características y/o qué herramientas considera necesarias en los servidores públicos para desempeñarse como tales en nuestro país?*

Como secretario general del CLAD me motiva trabajar para los 24 países y desarrollar nuevas formas de actuar, diseñar nuevos métodos, intercambiar buenas experiencias de unos países respecto a otros y, en definitiva, para lograr que la confianza ciudadana se restituya en muchos de los países. La función pública y los servidores públicos deben ser capaces de resolver los temas que interesan a los ciudadanos, de manera que la confianza que los ciudadanos deban tener en las administraciones públicas se incremente. Lo fundamental que tienen los servidores públicos es vocación de servicio, porque generalmente son personas con experiencias profesionales y a ser posible permanentes. Lo que nos interesa es que realmente deseen participar en la administración pública y que les llene de satisfacción la solución de problemas que hagan más feliz la vida de los ciudadanos: este es el elemento. Si se está buscando especialmente retribución económica o sistema de ascenso social, pues probablemente no se consigue, pero sí se logra de alguna manera la satisfacción de realizar actuaciones que generan mayor bienestar por parte de los ciudadanos. Eso es la vocación de servicio público.

## PRESENCIALIDAD Y VIRTUALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN

Avanzamos en el combate a la pandemia, logramos triunfos tecnológicos de los que pueden extraerse logros importantes para la convivencia ciudadana e incluso progresamos en el conocimiento científico derivado del debate entre doctrinas y pareceres distintos. La singular mejora de las comunicaciones digitales ha hecho posible, con dificultades, la prestación de algunos servicios públicos, especialmente los relacionados con certificaciones y presentación de documentos. Sin embargo, muchos ciudadanos, con la excepción quizás de los más expertos en el mundo virtual, añoran la posibilidad de acudir a las oficinas públicas a solucionar sus asuntos.

El futuro en este campo parece haber llegado, pero debe tenerse en cuenta igualmente que vivimos aún un tiempo de transición, donde no todos dominan los instrumentos informáticos, la brecha digital existe y la pobreza económica se alía irremediabilmente con ella, a causa de la ignorancia y analfabetismo digital o la ausencia de conexión suficiente. En definitiva, es más fácil y rápido hacer un trámite en la gran ciudad que en poblaciones alejadas de la metrópoli, de manera presencial o virtual.

Los Estados, impulsados por la crisis y las emergencias, han generado avances en varios aspectos, incluyendo sobre todo la capacidad organizativa y la incorporación de desarrollos tecnológicos, que han facilitado la prestación de servicios públicos esenciales y han permitido salvar millones de vidas.

Sin embargo, paradójicamente, la pandemia también ha exhibido la insuficiencia de los gobiernos en materia económica, cognitiva (para comprender los problemas), tecnológica y también en materia de ética (credibilidad moral), lo que obliga a los mismos a buscar alianzas y nuevas formas de gobierno (Aguilar, 2021).

Estos problemas y otros muchos que aquejan a las administraciones públicas han sido objeto de las más variadas discusiones desde distintos puntos de vista en el último Congreso del CLAD, celebrado en Bogotá con la asistencia de 300 personas de forma presencial y de 1.847 de forma virtual. En efecto, en las instalaciones de la Escuela Superior de la Administración Pública de Colombia, hemos comprobado que existe una gran demanda de contacto, debate e intercambio de puntos de vista, entre los profesionales dedicados a los temas relacionados con las administraciones públicas. Hemos constatado, además, que formatos híbridos son posibles técnicamente y que logran cumplir merced a la tecnología, las finalidades objetivas de estos congresos. El avance extraordinario de las tecnologías que ha tenido lugar en la pandemia ha tenido aquí

manifestación clara, pues se ha logrado una interactividad simultánea de cientos de personas en más de setenta paneles y presentaciones especiales durante tres días. La combinación de la actividad presencial con la virtual ha hecho posible el efectivo desarrollo de las sesiones, que han combinado intervenciones de uno y otro tipo y que han podido ser seguidas desde los más alejados lugares de los veinticuatro países miembros.

Las demandas de los participantes se dirigen a solicitar que las Administraciones sean dotadas por los Estados de los recursos suficientes para que sucesos de carácter pandémico o de otro tipo puedan ser combatidos con mejores y más eficaces medios en beneficio de los ciudadanos, por lo que proponen reformas fiscales equitativas que aseguren los recursos esenciales.

En estas sociedades del riesgo (Beck, 2006) es necesaria una eficaz gobernanza, basada en el compromiso mutuo y la colaboración con empresas privadas y organizaciones no gubernamentales, juntamente con Estados con recursos suficientes. Las dificultades aparecerán cíclicamente y aunque es posible estudiar y predecir escenarios futuros, es probable que en ocasiones se produzcan sorpresas.

Por ello, en los debates triunfó el planteamiento de exigir el máximo rigor en la designación de los responsables políticos en las organizaciones públicas, procurando el nombramiento de personas íntegras y competentes. En esta línea, se recordaron los compromisos por ir construyendo progresivamente servicios directivos profesionales en las administraciones públicas. Esta fue también una idea de referencia: la necesidad de dar competencias al ámbito directivo de las administraciones públicas, así como el crecimiento por la pandemia de las opciones autocráticas, de las que tantos ejemplos tenemos en América Latina.

La calidad de un gobierno para generar una mejor gestión se basa en elementos como la meritocracia en los recursos humanos, la desburocratización de procedimientos, la transparencia y las colaboraciones público-privadas (Lapuente, 2022).

Todas estas ideas de mejora en el ámbito de los Estados deben basarse en la transparencia, rendición de cuentas, evaluación e incluso participación ciudadana, como vienen preconizando un gran número de Cartas Iberoamericanas del CLAD que incorporan elementos de la filosofía del Gobierno Abierto en sus postulados (Oszlak, 2021).

El Congreso Internacional del CLAD 2021 ha demostrado, finalmente, que en el futuro todas las reuniones de debate y discusión profesional o científica deberán tener carácter híbrido, combinando la presencia física con la virtual. Las dificultades de reunión física, lógicas y justificadas, deben dar paso a una ventaja importante: las personas más lejanas geográficamente pueden participar en igualdad de condiciones.

## TECNOLOGÍAS PÚBLICAS PARA LOS CIUDADANOS

La actividad de las administraciones públicas cobra sentido por la prestación de los servicios a los ciudadanos, así como por la satisfacción que produce por sus beneficios de carácter económico o social. En otras palabras, por el bienestar hipotético que pueden extender de forma general. Para ello, son importantes los recursos humanos, la regulación y acceso a estos servicios y la aplicación de las técnicas y tecnologías necesarias para la mejora de la vida ciudadana. También, como ha demostrado esta época pandémica, la satisfacción que los ciudadanos tienen de su vida en común.

Los servicios de transporte, por ejemplo, constituyen una diferencia esencial entre las administraciones más desarrolladas y aquellas en las que las deficiencias en este servicio generan su abandono tecnológico primero y del ciudadano después: no vamos en transporte público, porque son sucios, inseguros e irregulares en la frecuencia. En otros países, sin embargo, su uso es general incluso para las personas de clases sociales más adineradas, que van en transporte público porque funcionan bien y con frecuencia son más rápidos y eficaces que el transporte privado.

Esta descripción de la realidad se convierte en sólido argumento si analizamos lo que hay detrás: presupuestos suficientes para las entidades locales, tarifas adecuadas, empresas públicas profesionalmente gerenciadas, en fin, civismo en su utilización. Precisamente, la colocación de expertos al frente de las organizaciones, mediante la dirección pública profesional, que asesora a los políticos electos, constituye un factor esencial en el acierto de la decisión, como afirma y recomendaba, entre otros, Al Harawi, consejero de Saladino en 1192, “que no prescindiera de la consulta, pues el que pide consejo a los demás participa de su inteligencia, mientras que el que obra según su solo criterio sucumbe”.

La utilización adecuada de las tecnologías puede suministrar información a los ciudadanos de la llegada del transporte, del tiempo del trayecto o de espera. El ciudadano puede entonces tomar otras alternativas que le permitan desarrollar sus actividades económicas o de ocio. Sería una realidad la eficacia y efectividad de las políticas públicas.

Esta explicación de la utilización constante de tecnología en servicios inmediatos y útiles a los ciudadanos viene al caso para afirmar que hemos comenzado una andadura que puede reportar considerables beneficios. Nos sorprenden cada día los adelantos científicos relacionados con el armamento disponible por las grandes potencias o para la carrera de los descubrimientos en la Luna o Marte, pero la extensión de la inteligencia artificial es mucho más amplia.

La inteligencia artificial, tratada en la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, aprobada por la Cumbre Iberoamericana a propuesta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 2020, debe ser un complemento habitual de la gestión pública, pero siempre conectada con las necesidades sociales, dirigida por la alta función pública y controlados sus componentes esenciales, los algoritmos. Ha de tenerse en cuenta que “los ordenadores serán capaces de explicar por qué tomaron sus decisiones, por qué es bueno que tú hagas una u otra cosa y qué va a pasar si no lo haces. Vamos hacia ordenadores capaces de explicar el mundo y a ellos mismos, y de volver hacia atrás y modificar su propio software. Y eso va a suceder en los próximos años” (Pascual, 2022b).

Las técnicas de inteligencia artificial basadas en *big data* y la utilización de algoritmos (revisados y controlados para que no produzcan desigualdades sociales) pueden alcanzar beneficios considerables para la sociedad, como la protección de los sistemas informáticos públicos, o la defensa contra los delincuentes financieros mediante sistemas que ya están siendo utilizados por las policías de los países más desarrollados. Ahora en que el conflicto entre Rusia y Occidente está en la realidad, la protección de los sistemas públicos constituye precisamente una necesidad. ¿Ya no nos acordamos de los problemas de las elecciones norteamericanas o del conflicto catalán y la intervención de *hackers* que multiplicaron los problemas existentes?

Como la vida y la historia nos enseñan, la intervención del hombre es esencial y fundamental para el desarrollo de las actividades entre las que se encuentran las políticas públicas, que pueden beneficiar a los ciudadanos o simplemente fastidiarles llenándoles de trámites engorrosos. Como se ha recordado, la política no es una ciencia, es algo terriblemente humano. Esta dimensión debería estar presente siempre que se tomen decisiones, haya o no algoritmos en el proceso. Por eso, algunos autores están destacando que “el uso de los algoritmos en la Administración a menudo perpetúa las desigualdades y castiga a los pobres” (Pascual, 2022a).

La tecnología hace tiempo que nos acompaña. Necesitamos su utilización por las instituciones públicas y protegernos de los ataques que pueden hacer difíciles las vidas de los ciudadanos, porque en todas nuestras actividades está presente: “Hoy la tecnología engulle nuestras vidas como un engranaje voraz, una maquinaria caníbal que se alimenta de nuestro tiempo” (Vallejo, 2022).

## IDENTIFICACIÓN VIRTUAL EN LAS ADMINISTRACIONES

La ausencia de los ciudadanos de las oficinas administrativas, así como la no presencia de los funcionarios, ha ocasionado dificultades que en nada contribuyen a la mejora de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. No obstante, en los últimos años han resultado mejoras evidentes en la posibilidad de una relación más fluida e inmediata de estos con la administración. Todos los países están utilizando en mayor o menor grado las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la prestación de servicios y algunas de sus experiencias son relevantes y merecen difusión.

Entre ellas, merece la pena resaltar el esfuerzo de Brasil y en especial São Paulo, mediante el aplicativo RG DIGITAL SP, desde hace años, en prestar estos servicios con base en las tecnologías, que van más allá del establecimiento de la contratación pública por medios digitales y la consecuente eliminación de la tramitación presencial basada en documentos físicos. Una de las innovaciones de los últimos años se refiere a la identificación de los ciudadanos por medio del teléfono móvil o celular, que permite sustituir en la práctica a cualquiera de los documentos identificativos de las personas, como el pasaporte, el carné de identidad u otros documentos necesarios para los ciudadanos.

Hay países que aún no han legalizado tal posibilidad, que en definitiva transforma los datos en un QR que puede ser leído con cualquier otro instrumento tecnológico por parte de las autoridades. La experiencia realizada en los aeropuertos para la revisión de las vacunas y otros datos de los viajeros, será un importante impulso para llevar adelante estas posibilidades que facilitan la vida a los ciudadanos.

Seamos realistas: el ciudadano olvida con frecuencia la documentación, pero casi nunca el celular que puede contener la identificación y las tarjetas de crédito. La Comisión Europea trabaja en un monedero digital en el que se puedan portar el carné de identidad, títulos académicos, el permiso de conducir, recetas médicas o cuentas bancarias. Seguramente este es el futuro (y realidad ahora en algunos países), hasta que nuevas innovaciones permitan incluso prescindir de los teléfonos celulares. Este esfuerzo es una calle de doble vía: gobiernos digitalizados, de un lado, y ciudadanos bien conectados y adaptados al mundo digital, del otro, crean un ambiente favorable para aumentar la eficiencia, disminuir los gastos y ampliar el alcance de los servicios públicos (Mariano Lafuente, 2021)

Habrà que perfeccionar aún más los sistemas de seguridad que impidan que los ciudadanos sean suplantados, así como convencer a las autoridades

de que los sistemas tecnológicos son fiables al cien por cien y que en consecuencia, el ciudadano portador es efectivamente el titular, pues los sistemas de reconocimiento facial deben aún avanzar. Los episodios de espionaje recientemente descubiertos mediante el sistema israelí Pegasus, no ayudan a progresar en este campo, pues alientan la seguridad en detrimento de la prestación del servicio.

A pesar de ello, debería darse un proceso similar en los modelos de gestión pública de los organismos del Estado, con el fin de atender las demandas de los ciudadanos y de mejorar la acción gubernamental y la eficacia de las políticas públicas. Como se ha indicado, se aumentaría la eficiencia y la eficacia de la prestación de servicios, como los de salud, educación y transporte. También mejoraría la participación ciudadana en procesos democráticos, aumentaría la transparencia en las operaciones gubernamentales y se facilitarían prácticas más sostenibles (CEPAL, 2022).

Uno de estos caminos ha sido la proliferación de la cita previa para que los ciudadanos sean atendidos en los servicios públicos. A veces tiene éxito, si se vigila su funcionamiento y se tiene en cuenta que cuando damos cita para dentro de tres semanas, el ciudadano no acude y en consecuencia el servicio no se presta. La solución es combinar una con otra: la cita presencial con la posibilidad de acudir presencialmente para cubrir las bajas que existen. No sería positivo que se convirtiera este sistema en una nueva forma de hacer esperar a los ciudadanos.

En todo caso, habría que extremar el celo para permitir que aquellas personas que tienen gran urgencia o que se llevan mal con las máquinas como muchos adultos mayores o ancianos, accedan de forma amable a las oficinas públicas, sin que tengan que utilizar la conversación con la máquina, que suele entrar habitualmente en un bucle.

En las administraciones públicas se deben facilitar los medios de identificación de los ciudadanos en formatos y mediante plataformas que puedan alojarse en los teléfonos móviles o celulares. La seguridad debe preservarse, pero también la búsqueda de sistemas que hagan más accesible a los ciudadanos las instituciones públicas, sin necesidad de estar colgados del teléfono durante muchos minutos.



## INTELIGENCIA ARTIFICIAL E INTELIGENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Continuamente hablamos de inteligencia artificial. De forma insistente se refieren a ella los artículos científicos, la prensa y las redes sociales. Pocas veces de inteligencia gubernamental o de la administración. La necesidad de un gobierno inteligente es puesta de manifiesto con frecuencia refiriéndose a que son administraciones que hacen uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones de forma sofisticada (Campos Ríos, 2022). Al hacerlo, se destacan más que logros, que existen, carencias de todo tipo, relacionadas con la brecha digital o con la escasa voluntad de los gobiernos de llevar a cabo programas ambiciosos en la materia que sorteen las alternancias políticas en el gobierno.

Sin embargo, para superar las dificultades, solventar problemas y anticiparse al futuro, es necesario también que los empleados públicos sean inteligentes y utilicen la inteligencia fomentados por sus instituciones. Cada vez es menos real aquella consideración de los servidores públicos que ponía la honestidad como necesidad muy por encima de los conocimientos. Hoy los comportamientos ilícitos son sobre todo controlados por los sistemas de rendición de cuentas y transparencia, pero los conocimientos técnicos, como García Pelayo destacó, son determinantes para el éxito o el fracaso de un gobierno. No pueden abordarse las políticas públicas, los planes de contingencia, las regulaciones y procedimientos sin los conocimientos técnicos adecuados y sin el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las soluciones están por construirse, y el proceso de hacerlo está afectado por numerosas áreas de incertidumbre, dilemas, conflictos de interés, choques de tradiciones y controversias de valores (Longo, 2016).

La inteligencia procede del estudio y el conocimiento de los problemas a los que hay que añadir la experiencia, el trabajo en equipo y la mezcla de saberes sobre los diversos temas que vengan al caso. Pero en los últimos años, coincidiendo con la modificación de los comportamientos de la clase política, cada vez más sumisa a las necesidades de comunicación e imagen y más lejana al conocimiento profundo de cualquier tipo de especialización, el recurso a la inteligencia externa es común y continuo.

Con asiduidad, se recurre a una ayuda externa de cierto prestigio para la realización de un plan o proyecto. Nuestro proyecto cobra relieve y reconocimiento si viene avalado por una firma de consultoría de prestigio, especialmente si es internacional. Esta se encargará, además, de realizar la adecuada publicidad de la actividad para que sea reconocida como innovadora y transformadora.

No conviene al proyecto recordar los fracasos de estas firmas, pero también los ha habido y graves. Por no hablar de las fraudulentas auditorías avalados por multinacionales de la consultoría que han constituido fracasos mundiales y que han obligado incluso a su desaparición (caso de Arthur Andersen y la empresa de Enron). Este fenómeno, de proporciones mundiales, se denomina externalización y contiene múltiples variantes, siendo probablemente el Reino Unido el país donde mayor desarrollo ha tenido esta forma de hacer las cosas, que es en definitiva la mejor definición de cultura de las organizaciones. Un credo de la gestión pública que menosprecia la habilidad gubernamental para actuar con eficacia y promueve la privatización ha fomentado en gran medida la externalización de la capacidad del Gobierno al sector privado (Mazzucato, 2021).

Es inevitable y en la mayoría de los casos positivo, recurrir a las ayudas externas o la colaboración público-privada para la solución de los asuntos sobre los que la administración pública no tiene los conocimientos o elementos necesarios para su solución. Sin embargo, es necesario también contar con el talento interno con frecuencia desaprovechado. Hay gran cantidad de talento en la administración pública al que no se capacita suficientemente y al que se educa en todo caso en la cultura profunda de no riesgo o no innovación.

La necesidad de inteligencia y preparación suficiente en las administraciones públicas debe ser establecida como una necesidad por parte de los responsables políticos, pues no es superflua la existencia de colaboradores avezados, con experiencia y conocimientos para el éxito de las políticas públicas. El ministro era evidentemente el representante del poder político, tenía que defender sus criterios políticos guiándose por las propuestas de sus funcionarios especializados subordinados o dándoles las correspondientes directrices de naturaleza política (Weber, 1919)

Para que las políticas públicas generen valor en la sociedad, se precisa la dirección de quienes han sido elegidos por los ciudadanos, pero procede igualmente tener en cuenta el conocimiento de los funcionarios especializados a los que hay que seleccionar por sus habilidades y experiencia, de forma que la alianza entre ambos genere inteligencia, que aliada con la procedente de ciudadanos y empresas, logre mayores cotas de eficacia en las políticas públicas y mejore la confianza ciudadana. También la inteligencia de los ciudadanos, de manera que la inteligencia sea colectiva. No debemos olvidar, en consecuencia, que la inteligencia se genera esencialmente en los seres humanos, aunque las máquinas aprenden cada vez más rápidamente.

## TORMENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Algunas señales anuncian nubarrones con amenaza de tormentas que generarán fuertes descargas a las administraciones públicas. Las redes sociales de, por ahora, imposible fiscalización pública, están siendo controladas por intereses privados, como acaba de demostrar Elon Musk tras la compra de Twitter y sus continuos anuncios sobre los contenidos y el futuro desarrollo de esta red social.

La inteligencia artificial, especialmente mediante sus algoritmos, amenaza igualmente horadar los tradicionales puestos de trabajo de la primera organización empleadora en la mayoría de los países, pues en América Latina supone alrededor de 12% y en los países de la OCDE 22%. La razón es clara: si podemos automatizar millares de procesos administrativos mediante la inserción de nuevos procedimientos digitalizados y la introducción de robots, es evidente que algoritmos automatizados resolverán las peticiones ciudadanas más comunes que resuelven ahora la mayoría de los empleados públicos.

Este análisis no estaría completo sin citar la externalización existente de la resolución de expedientes, que por su complejidad o número necesitan, siquiera sea temporalmente, la participación de empresas privadas de consultoría, como parece demostrar la gestión de los fondos comunitarios pospandemia en algunos países europeos.

Todos estos hechos presentes en nuestra vida diaria obligan a replantearse incluso la composición interna de los recursos humanos de las administraciones, que ya no pueden seguir siendo igual que hace unos pocos años. Las tecnologías omnipresentes y, sobre todo, su capacidad de relacionarlas con las necesidades organizativas es imprescindible para una prestación eficaz de los servicios. No se trata solo de tener en las administraciones funcionarios capacitados, sino también personal que sea capaz de innovar apoyado en las tecnologías para que las administraciones no pierdan la senda del progreso. En este sentido, se augura que el reparto del trabajo para 2025 será de 50% entre humanos y robots (Campos Ríos, 2022).

Las administraciones públicas de los países deben hacer frente a importantes desafíos para que las amenazas sean convenientemente paliadas. Deben afrontar el desafío de la innovación acelerada, poniéndose al frente de los cambios no solo tecnológicos. Como ha sucedido en otras épocas, las administraciones están obligadas a estar en la vanguardia, no ser una rémora y apoyarse en los institutos de investigación públicos y en las universidades.

Uno de los asuntos en que las administraciones públicas deben manejar el timón con firmeza es todo lo relacionado con el cambio climático, que no es ya

un proyecto, sino una realidad con especial repercusión en los países menos desarrollados. La cumbre de Egipto COP27, celebrada recientemente, hace en sus conclusiones especial hincapié en este tema.

Es una sociedad y una administración pública que están transformándose velozmente en virtud de algoritmos, inteligencia artificial, robots. En países no desarrollados vemos la introducción de vectores y actuaciones de las administraciones basadas en estos avances tecnológicos. En consecuencia, no parece desmesurado adelantar que en buena medida la administración del futuro tendrá más actuaciones automatizadas que desarrolladas por los funcionarios de forma rutinaria.

Sin embargo, no será posible la sustitución de todos los procedimientos y actuaciones de las administraciones públicas, que seguirán siendo liderados por los servidores públicos, que deberán encargarse entre otros asuntos del control de las actuaciones y de la evaluación de los resultados de los procedimientos administrativos resueltos de forma automatizada. Los problemas éticos existentes ya en los procedimientos realizados mediante algoritmos, no han hecho más que empezar y de sus resultados habría que reflexionar como Rafael Cadenas en 1963, cuando escribió "me arrimo a las paredes para no caer del todo".

Uno de los grandes desafíos de América Latina y de muchos países en el mundo es la profesionalización de la administración, que en lo referente a la permanencia y métodos de selección de los recursos humanos debe no solo extenderse, sino erradicar la convivencia con otros sistemas clientelistas, tan lamentablemente extendidos.

El desarrollo actual de los países genera preocupación entre los servidores públicos y sus organizaciones representativas en lo referente al empleo en las administraciones públicas. La reflexión es obvia. Si automatizamos los procedimientos e introducimos digitalización y robots, podría resentirse el empleo de las administraciones públicas. Sin embargo, las referencias históricas de las revoluciones industriales contestaron a este interrogante creando más empleo, aunque diferente.

Los esfuerzos no deben dirigirse a oponerse a la IV revolución industrial, sino a cambiar el tipo de trabajo administrativo existente y en su caso, como han comenzado a hacer ya algunas grandes empresas multinacionales, a desarrollar el teletrabajo o a combinarlo con la reducción de la jornada laboral, cuya duración, de ocho horas diarias y cinco días a la semana, ya supuso un gran salto adelante en las reivindicaciones de los trabajadores a principios del siglo XX (1917/1919). Hoy puede que su reducción, combinada con salarios dignos, sea también una solución.

## ENTREVISTA A FRANCISCO VELÁZQUEZ, SECRETARIO GENERAL DEL CLAD

*¿Qué papel desempeña el CLAD en la mejora de la gestión pública?*

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es un organismo internacional de carácter intergubernamental formado en la actualidad por 24 países (todos los de habla española o portuguesa de América, los tres de la península ibérica y dos africanos) cuya finalidad esencial es el fortalecimiento de las administraciones públicas de los países miembros. Con esta finalidad, desarrolla desde 1972, múltiples actividades consistentes en realización de eventos, reuniones, cursos, publicaciones, premios de ensayo, *webinars* y un Congreso anual que constituye el mayor acontecimiento profesional y científico en materia de gestión pública del área iberoamericana.

Por ello, desarrollamos siempre la prioridad de extender las mejores prácticas de cada uno de los países, realizando reuniones para mejor conocerlas y discutir las, así como aplicar las innovaciones en materia de capacitación por parte de las Escuelas e Institutos de Administración Pública. Acabamos precisamente de realizar en Buenos Aires el VIII Encuentro de las Escuelas e Institutos de Administración pública, que entre sus principales conclusiones llama la atención de desarrollar constantemente la creatividad como base de la necesaria e imprescindible innovación.

Por otra parte, las conferencias desarrolladas por la secretaria general, así como los cursos de directivos que impartimos, se basan esencialmente en extender estas experiencias positivas de buena gestión pública, sin olvidar los conocimientos académicos y científicos necesarios.

*Como experto en la gestión pública y en innovación, ¿por qué considera importante la proyección de la Agenda 2030 y los ODS?*

El cumplimiento de la Agenda 2030 y consecuentemente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es una prioridad para el CLAD. De hecho, una de las consecuencias más negativas de la pandemia en materia de gestión pública ha sido el retraso del cumplimiento de los ODS, que han sido frecuentemente dejados de lado en beneficio de otros aspectos considerados más urgentes como la asistencia sanitaria o la vacunación universal de los ciudadanos.

Los ODS son un auténtico programa mundial de mejora de las sociedades en beneficio de los ciudadanos. La gestión pública y los ODS están indisolublemente unidos, porque en definitiva el alcance de cada una de sus metas está íntimamente relacionado con una gestión eficaz de las políticas públicas.

Busquemos ejemplos en la educación, en la lucha contra la desigualdad, en el funcionamiento de las administraciones, No son sólo los Objetivos especialmente relacionados con la Administración como los ODS 16 y 17, sino todos ellos.

La buena gestión pública es imprescindible para el cumplimiento de todos los ODS. Por ello, nos esforzamos en profesionalizar las administraciones, extender las mejores prácticas y formar a los directivos y funcionarios públicos en técnicas que permitan mejorar la efectividad de las políticas públicas y avanzar en la confianza ciudadana.

El CLAD contribuye de un modo activo en la formación, divulgación y concienciación de las tendencias más avanzadas a los empleados públicos de un gran número de países, ¿dispone de alguna línea específica en el ámbito de la Agenda 2030?

Trabajamos especialmente los Objetivos 16 y 17, de manera que en nuestros cursos de formación y webinars hay siempre un espacio dedicado especialmente a los Objetivos de desarrollo sostenible. En la totalidad de ellos hay espacios didácticos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente con los ODS 16 y 17. Pero, además, hay un curso específico que celebramos anualmente y que tiene gran éxito.

Además de ello, ya hemos tenido la ocasión de celebrar tres eventos relacionados con los ODS (Lima, Guatemala y Republica Dominicana) que han hecho avanzar el compromiso de los gobiernos en la materia. En las sesiones de estas reuniones detectamos el compromiso de todos los países de cumplir con la Agenda y sus metas y la renovación del compromiso una vez que parece que hemos pasado la fase más dura de la pandemia.

*¿Qué ODS y acciones destacaría para alcanzar esa Administración Pública del SXXI y romper con el modelo burocrático tradicional?*

Es este un ejercicio que se puede implementar buscando, primordialmente, el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030. Precisamente, lograr la prestación excelente de los servicios públicos encomendados tiene su sentido si conseguimos que los funcionarios y en general, todo el personal de las administraciones públicas actúen de forma disruptiva: buscando nuevos caminos y formas de hacer las cosas que logren los objetivos previstos en las normas de aplicación, de forma más satisfactoria para los ciudadanos.

Los métodos de aprendizaje de las Escuelas de funcionarios y la voluntad política de transformación son pilares determinantes para lograr una nueva forma de hacer las cosas, de cambiar la cultura administrativa, de forma que la disrupción y la creatividad que llevan a la innovación se consoliden y logremos una administración que sirva a los ciudadanos, que son muy diferentes en

virtud de los adelantos tecnológicos y las transformaciones y prioridades de la vida ciudadana.

En este sentido, todos los ODS son importantes, pero para nosotros el más relevante es el 16 pues puede permitir un mejor funcionamiento de todos los demás en virtud del liderazgo social que las administraciones públicas deben ejercer.

*¿Cuál es el enfoque del CLAD para apoyar a los gobiernos locales en la localización de los ODS?*

En general, muchos gobiernos locales desarrollan programas relevantes relacionados con los ODS. Pensemos en sus múltiples acciones relacionadas con la educación, la sanidad, las políticas sociales o la lucha contra la desigualdad en sus múltiples facetas. Sin duda, a menudo faltan medios, especialmente en los gobiernos locales de menor población o con recursos especialmente escasos, pero ha de destacarse que incluso en esa situación logran prestar servicios que desarrollan y en algunos casos de forma excelente, los ODS.

Aquí de nuevo es necesario destacar que la voluntad política de los responsables debe complementarse con las labores de formación de los empleados públicos para llevar a cabo de forma eficaz el avance necesario en el cumplimiento de los ODS.





**CAPÍTULO VI  
CONGRESOS DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---



## LEALTAD, COMPETENCIA E IGUALDAD DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En Sevilla (España) durante dos días, hemos tenido la oportunidad de participar en el III Congreso de Organización y Gestión de las Personas al Servicio de las Administraciones Públicas y de Dirección Pública, que organiza el Instituto Andaluz de Administración Pública y ha reunido decenas de expertos, debatiendo sobre aspectos relacionados con la dirección pública y los componentes éticos del trabajo directivo. A propósito del nombramiento de miles de cargos en los diversos países, tanto en el ámbito nacional como regional o local, para el desarrollo de las políticas públicas, se concluye la necesidad de formar adecuadamente a los directivos públicos, que deben añadir a su profesionalidad y dedicación, la inexcusable lealtad a la dirección política emanada de la decisión ciudadana mediante las urnas.

El nombramiento, después de elecciones, de los altos cargos connotados políticamente, miembros del partido o de proximidad ideológica intensa, en ejercicio legítimo del resultado electoral y en el marco de las normas fundamentales de cada Estado, suele venir aparejado con un sismo, que produce alteraciones de profundidad excesiva en las administraciones públicas. Con excesiva frecuencia, los cambios alcanzan a niveles medios o subordinados de la administración. En sectores de la dirección de los partidos políticos en el sistema democrático, resiste una percepción de distancia y oposición virtual entre el ámbito directamente político y el directivo.

Personalmente, fui protagonista de las palabras de agradecimiento de un alto Cargo por las gestiones realizadas al comienzo de su mandato y al que hubo que explicar que la alta dirección pública profesional está para servir al poder político, en el marco de las leyes vigentes, aunque su color o matiz no sea de especial sintonía para el directivo público.

Esta situación, en los países más desarrollados, especialmente en Reino Unido desde principios del siglo XX y en los demás algunos años más tarde, no produce merma de la actuación política de los ganadores de los procesos electorales, sino un incremento de la eficacia en las políticas públicas al combinar la legitimidad democrática con el conocimiento experto.

Recientemente, numerosos autores recuerdan la necesidad de hacer cumplir en el Consenso de Cornwall (Cornualles), que ojalá tenga la extensión y profundidad en su cumplimiento del Consenso de Washington, que después de la pandemia parece definitivamente enterrado. El de Washington minimizó el papel del Estado en la economía y presionó a favor de una agresiva agenda de libre mercado, desregulación, privatización y liberalización comercial; el

Consenso de Cornwall invertiría esos mandatos. “La revitalización del papel económico del Estado, nos permitiría dedicarnos a implementar metas sociales, crear solidaridad a escala internacional y reformar la gobernanza mundial en pos del bien común” (Mazzucato, 2021).

Aunque la función de administrar en las administraciones públicas es similar en todas las organizaciones, al ser los temas de recursos humanos, planificación, presupuesto, comunicaciones y capacidad de negociación y relación los aspectos más relevantes, conviene estar específicamente formados y desarrollar estas materias para opciones diferentes en materia política.

En definitiva, se trata de ser competente como administrador, o administradora, como están demostrando las mujeres en todos los países latinoamericanos, tal como se ha señalado en el II Simposio de Igualdad de Género en los niveles directivos de las administraciones públicas celebrado en Lisboa organizado por el CLAD. La Declaración de Lisboa señala que a pesar de que las mujeres son más numerosas en las administraciones públicas, la mayoría de los cargos superiores siguen ocupados por hombres.

En numerosos países, en una tendencia desde comienzos del siglo, se acercan ya a 40% en los niveles directivos y superan este porcentaje en los niveles medios de las administraciones. En el ámbito directamente político, la aparición de ministras y secretarías de Estado en la mayoría de los países es una tendencia poderosa que deseamos que contribuya a la mejora de la prestación del servicio y al fortalecimiento de la dirección pública.

Esta combinación entre la competencia y la dirección política que pueden conformar la pareja de políticos y administradores no exime de errores a las administraciones públicas. Dice el refrán que “hasta el mejor escribano echa un borrón” y la historia nos lo demuestra. Unas veces será el cortoplacismo al que de forma inevitable parece abocado el político, otras la demanda de seguridad que siempre procura el administrador. De su buena relación seguramente se deriven éxitos que mejoren la prestación de los servicios a los ciudadanos y la eficacia de las políticas públicas.

## CONGRESOS INTERNACIONALES DE LAS ADMINISTRACIONES

El conocimiento profesional en la administración pública se adquiere de numerosas formas, pero entre ellos, como en las universidades, tiene singular relieve aquel que se basa en investigaciones científicas o en experiencias de personas, que han sido protagonistas de hechos o acontecimientos de importancia en el seno de las administraciones públicas. Este último aspecto adquiere singular relevancia y es inmejorablemente valorado por las Escuelas de Capacitación de los funcionarios públicos.

La recepción de estas experiencias se realiza esencialmente en los congresos o simposios que se celebran con periodicidad en muchos países. El más importante de ellos es el Congreso del CLAD que se celebra de forma ininterrumpida desde 1995, cuando tuvo lugar en Bahía (Brasil).

Después de 26 años, los Congresos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), representan una tradición en el ámbito de la ciencia política y de la administración, una cita anual ineludible y una ocasión de aprender, extender conocimientos y comunicar logros y experiencias en las administraciones.

De los 24 países que actualmente conforman el CLAD, la mayoría de ellos han sido sede de alguno de los Congresos, que de forma ininterrumpida vienen celebrándose. Su temática ha ido variando con el tiempo, pero en todo caso siempre relacionada de forma estrecha con los avances, problemas y situaciones de las administraciones públicas en los países.

La finalidad de estos Congresos es que la administración funcione mejor, a partir del intercambio de conocimientos y experiencias. Por eso, aspectos como la lucha contra la corrupción, la transparencia, la evaluación de las políticas públicas, la profesionalización de los servidores públicos son los más debatidos. Los representantes de los distintos países participan exponiendo logros y experiencias o dando a conocer dificultades o fracasos, que los delegados, en número superior a 1.500 en situaciones no pandémicas, debaten con profundidad.

Se estructuran los Congresos en ocho áreas temáticas, todas ellas relacionadas con el fortalecimiento de la administración. Su propio nombre señala la finalidad de la organización, administración para el desarrollo. Sus fundadores y formalmente todos los países miembros, concuerdan en que una buena administración puede ser un valor de impulso del desarrollo, no una rémora, como con frecuencia, lamentablemente, es.

En el Congreso que se celebra estos días en Bogotá (23 al 26 de noviembre) se presentan 81 paneles por parte de 319 investigadores y altos funcionarios, 25 presentaciones especiales, tres conferencias plenarios, a cargo del presidente

de Colombia, Iván Duque, y de los prestigiosos expertos y profesores D. Víctor Lapuente y D. Oscar Oszlak.

Se presentarán además tres libros: *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*, que reúne nuestros artículos publicados en el diario *El Nacional*; *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*, de Carles Ramió y *El Estado en la era exponencial*, de Oscar Oszlak.

Este Congreso, esencialmente virtual, pues solo podrán asistir presencialmente pocas decenas de personas, a causa de las normas de salud pública colombianas motivadas por la pandemia, será posiblemente un hito en relación con la audiencia. Las peticiones de enlace a pocos días de su celebración superan las 2.000, doblando las que tuvieron lugar en el Congreso de Lisboa, realizado en 2020. En cierta medida es también una manifestación del avance tecnológico acelerado por la pandemia que, en este caso, permitirá un aprovechamiento directo en beneficio de las administraciones públicas.

La evaluación, la gestión de calidad y la innovación, como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas, son los ámbitos de preocupación más numerosos: muchos panelistas presentan estudios y análisis en este ámbito, de manera que esta área temática puede considerarse la más solicitada. *A sensu contrario*, la menos estudiada ahora, frente a lo que ha sido tradicional en la administración pública es la que se refiere al derecho público. Quizás por su relativa novedad el área de inclusión de género y discapacidad es aún escasamente estudiada.

En síntesis, la preocupación por el fortalecimiento del Estado, tan denostado antes y tan necesario ahora como ha demostrado la pandemia, sobrevuela todos los trabajos del Congreso. Para fortalecer las instituciones conviene dotarlas de una neutralidad necesaria, basada en la profesionalización de los servidores públicos y su actuación siempre en cumplimiento de la ley, que debe ser un elemento esencial. Cuando esto no sucede, ejemplos hay cada día y en muchos países, “las instituciones se convierten en armas políticas, esgrimidas enérgicamente por quienes las controlan en contra de quienes no lo hacen” (Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, 2018).

La profesionalización de la función pública es un factor clave para alcanzar los objetivos propuestos, pero esto debe hacerse desde una base ética, de integridad y de sensibilidad social de los agentes públicos. “En este momento de la historia, necesitamos unidad de todos los partidos políticos porque solo hay una forma de salir de la pandemia: los políticos con los científicos y con la gente para que avancen en la misma dirección” (Hans Kluge, 2021). Habría que añadir, con el concurso de los directivos públicos expertos en las materias correspondientes.

## DECLARACIÓN DE LISBOA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS

Aunque no se reunían desde hace 7 años, los ministros de administración pública de los 27 países de la Unión Europea se han reunido en Lisboa, a iniciativa de la presidencia y en especial de Alexandra Leitão, la ministra portuguesa. Después de intensos debates, se ha aprobado un conjunto de principios relacionados con la administración pública, que por su profundidad y valía pueden ser de aplicación también a Latinoamérica.

Estos principios se inician con la llamada a la participación de los ciudadanos, en todas las fases del procedimiento, en particular de los grupos excluidos o más desfavorecidos. Esta preocupación por los derechos humanos alcanza a que los procedimientos y los servicios públicos se diseñen en particular para las comunidades en situación más vulnerable, garantizando la accesibilidad de todos.

Este es, sin lugar a duda, uno de los puntos débiles de las políticas públicas actuales, puesto que las posibilidades de acceso de todos los ciudadanos no son precisamente iguales: no es fácil el acceso para quienes no tienen medios o estos son muy escasos, o las facilidades de conexión no existen. Por ello, se insiste en que no sea necesaria cualquier intermediación, ya sea por medio de funcionarios o familiares de las personas. Las intermediaciones, en definitiva, no garantizan que todos puedan alcanzar el servicio.

Estas programaciones relativas a los servicios deben complementarse, además, con un análisis sistemático de los riesgos en la disponibilidad del servicio, previendo medidas que mitiguen sus fallos, así como las alternativas posibles.

La preocupación por la calidad de los servicios suministrados está presente, por lo que señalan que no se debe enfocar solo en los resultados, que son obviamente importantes, sino también en su concepción y diseño. Por esta razón también, y en virtud de la legislación de protección de datos, especialmente garantista en Europa, se indica que solo se deben recoger los datos imprescindibles, garantizándose el consentimiento de los ciudadanos y que los datos recogidos son los estrictamente necesarios para el fin perseguido. Por esta razón se dispone igualmente que los ciudadanos deben tener la capacidad de revocar su consentimiento en relación con el suministro de los datos.

Igualmente, los reunidos en Lisboa, preocupados por los derechos fundamentales y por los fallos de seguridad que permiten los sistemas actuales, se muestran partidarios de analizar los fallos, aunque tengan una baja probabilidad, creando test y casos de evaluación. Para ello es necesario trabajar “con directrices éticas, los ingenieros definen métricas para detectar posibles sesgos,

prestan especial atención a los datos con los que sus productos son entrenados, eligen cuidadosamente el algoritmo más adecuado y validan su comportamiento tras el entrenamiento” (Lola Burgueño, 2021).

Esta evaluación permanente de los servicios permite, además, identificar precozmente los casos de uso indebido u otro tipo de situaciones, que puedan limitar los derechos de los ciudadanos y permite preparar respuestas y medidas correctivas para eliminar posibles errores.

Para que todo pueda funcionar, aparece como crucial asegurar que en las administraciones se tiene el conocimiento, los recursos y la voluntad de cumplir sus obligaciones. Además, los titulares de los derechos deben saber cómo reivindicarlos mediante el uso de los instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y participación establecidos o que sea necesario establecer.

Como se ha señalado en este aspecto, “la gran tarea gira en torno a nociones que son más realistas que la transparencia, como la explicabilidad, la generación de confianza o la idea de que entender no es tanto un asunto subjetivo sino colectivo, que tiene que ser facilitado y regulado institucionalmente” (Innerarity, 2021).

El tema de la información cobra relevancia especial para que los ciudadanos conozcan sus derechos, incluyendo los costes, su vigencia y reclamaciones “en un lenguaje apropiado a todos los interesados”.

Este es el mensaje de los ministros de Administración Pública y Modernización en una reunión en la que también estuvo presente el CLAD, que mediante su secretario general tuvo la oportunidad de exponer la situación iberoamericana y apuntar la posibilidad de una mayor cooperación en materia de administración pública entre la Unión Europea y Latinoamérica.

La realización de políticas públicas, rellenas de proyectos y rebosantes con frecuencia de petición de datos a los ciudadanos, debe ser compensada por la accesibilidad de los servicios, incluyendo los virtuales, así como con la protección de los derechos ciudadanos y la vigilancia a los resultados de las decisiones basadas en algoritmos, cuyos componentes deben ser tamizados con criterios éticos.



## EL CONSENSO DE SUCRE

Durante 4 días se han reunido en Sucre, capital constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, 2.200 personas, 1.500 participantes de forma virtual y 700 de manera presencial, para debatir y analizar los avances y retrocesos, así como las innovaciones y fracasos de las administraciones públicas. Ha sido en el marco del XXVII Congreso Internacional del CLAD y sus resultados han sorprendido a todos, por el alto número de personas procedentes de 16 países, que se han acercado hasta el Palacio de Convenciones de Sucre y, especialmente, por quienes han decidido participar de forma virtual desde aquellos países, algunos muy lejanos, donde los temas tratados llamaban su atención.

Terminados los debates y las conferencias plenarias a cargo de Christian Asinelli, Patria de Lancer Julnes y Ramón Ventura Camejo, los asistentes han aprobado por unanimidad el Consenso de Sucre, cuyo contenido es de especial interés para todos aquellos que estén interesados en el accionar de las administraciones públicas, así como por los ciudadanos en general, pues del éxito o fracaso de las políticas públicas se deduce en buena medida la felicidad o malestar de las personas.

El documento realiza un análisis de la repercusión de la pandemia en la vida ciudadana y en los Estados, y además pone de manifiesto con valentía, muchos de los males que aquejan a nuestra sociedad, reclamando soluciones a los gobiernos para el desarrollo de una administración más verde e inclusiva, más abierta a la diversidad y más equitativa.

Concluyen que la pandemia ha puesto de manifiesto que el funcionamiento eficaz del Estado y las administraciones públicas y en particular los servicios de salud, sanitarios, de emergencia y seguridad, son esenciales para el mantenimiento de la vida y la dignidad de las personas. En virtud de ello, el Estado debe ser fortalecido en sus capacidades de intervención y dotado de instituciones sólidas. Un Estado fuerte no significa más grande, sino más estratégico e innovador, más técnico, más ágil, más sostenible, más eficaz y centrado en las necesidades de la ciudadanía. Por ello, reivindican la necesidad de que los servicios públicos, sobre todo los esenciales, dispongan de los recursos humanos y materiales necesarios para que puedan cumplir su misión con eficacia y agilidad.

Pero la pandemia de la COVID-19 ha mostrado también que pueden continuar prestándose servicios gracias al uso eficaz de medios antes infrutilizados e, incluso, que es posible la generación de nuevas prestaciones a través de innovaciones en procesos y servicios gestionados e incluso inventados por los servidores públicos.

Afirman que el funcionamiento de las administraciones públicas durante estos años de pandemia ha sido irregular y que la respuesta tecnológica a través del teletrabajo no ha permitido atender totalmente las necesidades ciudadanas, sobre todo las de los más desprotegidos. Para paliar este problema proponen mantener el desarrollo de los procedimientos digitalizados y el uso de tecnologías avanzadas, pero creen que deben continuar las actividades presenciales para atender eficazmente aquellos sectores de la población con más dificultades para acceder a las nuevas tecnologías. Consideran, en suma, que la actividad presencial continúa siendo una necesidad de primer orden para numerosas capas de la población, que no han podido superar la brecha digital, sin perjuicio de mantener el desarrollo de una innovación tecnológica al servicio de la ciudadanía.

De forma tajante, se muestran partidarios de que los Estados deben continuar invirtiendo en procedimientos digitalizados, con la finalidad de que las administraciones sigan innovando tecnológicamente para evitar fraudes y corrupción, además de reforzar la prestación eficiente de servicios.

En opinión de los congresistas de Sucre, la inteligencia artificial, que ya está en funcionamiento en las administraciones públicas en actividades repetitivas y simples, debe continuar desarrollándose y, en consecuencia, los Estados deben seguir invirtiendo en investigación e innovación tecnológica, pero estiman que deben extremarse los sistemas de regulación, de forma tal que los algoritmos, que sustentan decisiones que afectan a la ciudadanía, no generen nuevas desigualdades, sino que contribuyan al bienestar público. Por ello, reclaman un desarrollo tecnológico al servicio de la ciudadanía, controlado éticamente y sometido a decisiones evaluadas pre y post, de forma que nunca generen daño a la gente y a sus derechos.

En función de los aprendizajes históricos, de la experiencia internacional y de los consensos académicos, señalan los firmantes del Consenso de Sucre, que un servicio civil profesional y meritocrático respeta mejor los derechos humanos, es más eficiente y eficaz y es menos corrupto. Por ello reivindican, una vez más, que las administraciones públicas iberoamericanas estén nutridas por servidores públicos profesionales, responsables, íntegros, con las competencias necesarias, incluyendo el uso de la disrupción, con garantía de imparcialidad en su desempeño y seleccionados por mérito y capacidad, de forma que garanticen la continuidad y calidad de las políticas públicas esenciales, con independencia de los cambios gubernamentales. En este sentido, indican que la dirección pública profesional constituye una garantía del derecho a la buena administración.

Consideran intolerable que los gobiernos y las administraciones públicas no hayan sido capaces, en demasiadas ocasiones, de evitar graves episodios de

corrupción en los momentos más álgidos de la pandemia. Todo ello se suma a la persistencia de la corrupción habitual, vinculada muy a menudo al cobro de sobornos y por ello llaman a continuar de forma incansable la lucha contra la corrupción, que en definitiva sólo sirve para enriquecer a unos pocos en detrimento de todos los ciudadanos, aumentando la pobreza y la desigualdad, impidiendo alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A pesar de todas las dificultades, de los enormes retos que las pandemias, el deterioro climático, la violencia y la guerra, la desigualdad y la pobreza generan, creen los congresistas, que aún no es demasiado tarde para reaccionar. Para ello, se debe aprender a crear resiliencia, evaluar con mayor rigor y criterio la acción pública, usar los datos con sentido predictivo y estrategia, procurar la mayor participación ciudadana en la coproducción y gestión de servicios y, finalmente, conectar gobierno y universidades, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y comunidades locales. Pero, para ello, reivindican un Estado inteligente y justo, que no deje a nadie atrás y genere respuestas adecuadas a los tiempos disruptivos que vivimos.

El Consenso de Sucre, en definitiva, reivindica la diversidad, la inclusión y el diálogo entre las diversas culturas, con una Administración abierta a la igualdad de género y racial, a la inclusión de las personas con discapacidad, y volcada en salvar a la humanidad del colapso medioambiental que irremisiblemente crearemos si no actuamos de forma rápida y efectiva. Solo desde la incorporación de todas las personas a este proyecto colectivo de humanidad podremos salir adelante, solo desde el respeto a nuestro planeta podremos dejar a nuestros jóvenes y niños un mundo habitable.

Ojalá el Consenso de Sucre sustituya en la mente de nuestros responsables políticos, de forma definitiva, al Consenso de Washington. El aprendizaje que debemos extraer de la pandemia a ello nos obliga y los ciudadanos lo demandan.

## GOBERNANZA EN CRISIS

Los acontecimientos de estos días en Brasilia son condenables, como hace dos años lo fue el asalto al Capitolio de Washington. Revelan en buena medida una importante crisis de los valores democráticos y del funcionamiento del sistema. A plena luz del día, una turba de manifestantes, tolerada y acompañada en ocasiones por la policía, asalta los tres edificios más emblemáticos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, situados en esa espectacular plaza ideada por Oscar Niemeyer y que conserva su modernidad sesenta años después de ser construida.

La primera responsabilidad hay que exigírsela a aquellos que, como Trump y Bolsonaro, sin pruebas de ningún tipo se atrevieron a poner en duda los resultados electorales que habían sido negativos para sus opciones políticas. Obsérvese que ambos ponen en duda unas elecciones que habían sido organizadas por los gobiernos y administraciones que ellos dirigían.

Las elecciones en los países democráticos sirven para elegir aquellas opciones que al pueblo les parecen mejores. A veces son las nuestras y con frecuencia son otras. Hay que respetar los resultados. La regla de la mayoría, directa en los regímenes presidenciales o indirecta en los regímenes parlamentarios, es determinante. Por tanto, los resultados deben ser respetados y si se observan irregularidades, hay que probarlas y decidir por los órganos competentes la transgresión, en su caso, de las reglas electorales aplicables.

De los acontecimientos de Brasil se deducen algunas enseñanzas que conviene resaltar. En primer lugar, la actitud escasamente profesional de las fuerzas de orden público que “acompañaron” a los manifestantes. La dirección de estas fuerzas tiene toda la responsabilidad de no haber impedido estos desmanes. El Tribunal Supremo ha cesado al gobernador, que a su vez había ya prescindido del secretario de Seguridad. Las autoridades brasileñas en todo caso deberían reflexionar sobre si tiene sentido que la protección de los edificios federales sea encargada a la policía, cuyo mando descansa en el gobernador regional. Cuando se comparan los acontecimientos de Brasilia y Washington ha de señalarse que al menos en el Capitolio las fuerzas de seguridad resistieron, incluso con sacrificio de la vida de algunos agentes. En Brasilia los policías no dieron buen ejemplo.

Sin embargo, tras el sofocamiento de la algarada, calificada por algunos de acto terrorista por sus repercusiones, el presidente Lula apareció rodeado de la mayoría de los gobernadores que lo arrojaron en su visita a los edificios públicos destrozados. La institucionalidad de Brasil ha resistido el embate, a pesar del ejemplo del anterior presidente, al parecer de revisión médica en Florida.

Por otra parte, el desaire realizado por Bolsonaro, al no entregar la banda presidencial a Lula, no constituye solo una falta de las más básicas reglas de cortesía, sino un desprecio a las instituciones y a la democracia misma. Ese acto de la entrega de la banda presidencial escenifica el traspaso de poderes y en consecuencia la continuidad de las instituciones. Aunque no sea imprescindible, es la fotografía de la alternancia democrática, reflejo de la voluntad popular expresada en las urnas.

La falta de confianza en los responsables políticos, sorprendentemente se ve alimentada por algunos de ellos, generando en consecuencia una mayor distancia con los ciudadanos, cada vez más abiertos, por el continuo espolear de algunas fuerzas populistas, a la crítica continua y descarnada. Como se ha señalado, la integridad de los responsables públicos inspira un escepticismo generalizado (OCDE, 2020).

Brasil es socio clave de la OCDE y el país mayor de América Latina y los acontecimientos que acabamos de vivir producen preocupación, a pesar de que es uno de los países de mayor recaudación tributaria 31,6%, en porcentaje del PIB, muy cerca de la media de la OCDE (OCDE, 2020). Triunfó la institucionalidad, pero quedan pendientes muchas actuaciones y preguntas sin respuesta por el momento: ¿por qué se permitieron las acampadas durante meses?, ¿quién financió los autobuses?, ¿quién suministró los víveres necesarios para que centenares de personas permanecieran acampados?

La democracia se basa en el imperio de la ley y el respeto de las reglas que de ellas emanan. Conviene la legitimidad del gobierno y la oposición que irá a gobernar cuando así lo decidan los electores. La propagación de informaciones falsas y engañosas en el asalto al Capitolio y a los edificios de los tres poderes del Estado en Brasilia, constituyeron el caldo de cultivo de los acontecimientos. Y las redes sociales fueron el vehículo más utilizado.

El comienzo de Lula en Brasil ha sido convulso, pero las instituciones brasileñas son fuertes y las primeras encuestas revelan el rechazo de los ciudadanos a la actuación de las turbas, incluyendo a muchos que votaron otras opciones políticas. En la Cámara de Representantes de Estados Unidos se logró finalmente la votación favorable del *speaker*. Es una buena noticia, pero preocupa que el Partido Republicano tenga tantos problemas para elegir a su líder. Comienzo convulso del año.

## REGRESIONES DEMOCRÁTICAS

El funcionamiento de las instituciones democráticas tiene su base en ideas y prácticas que deben cumplirse por parte de los Estados: sufragio universal, independencia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, administración pública profesional, imperio de la ley.

No obstante, desde principios del siglo XX, de manera más pronunciada después de la Segunda Guerra Mundial, el Ejecutivo se ha desarrollado sobremanera y dentro de él la administración pública. Los partidos políticos cuyo origen es la Revolución francesa, han colonizado la sociedad y, especialmente, las instituciones. Este desarrollo ha venido de la mano de la extensión del Estado, que ha pasado a ser un Estado más potente, más gastador de recursos, más presente en la vida de los ciudadanos mediante la educación, la salud, las pensiones... A pesar del neoliberalismo imperante desde los años ochenta del pasado siglo, la realidad muestra una evidente extensión de las actividades estatales, aunque parte de sus actividades hayan sido privatizadas. La pandemia, por su parte, ha demostrado la necesidad de instituciones fuertes que palien en la medida de lo posible las dificultades especiales de la población.

Preocupa que, aunque el número de personas que viven bajo el régimen democrático aumenta, sin embargo, hay un creciente apogeo de regímenes autoritarios, que como en el caso de Qatar, mejoran su prestigio organizando grandes eventos deportivos de forma exitosa. La guerra de Ucrania tampoco contribuye al desarrollo de los pueblos, por sus repercusiones económicas como la inflación y la escasez de alimentos, además de la carestía evidente de la energía.

Para fortalecer las democracias hacen falta muchas actuaciones, pero algunas nos parecen determinantes para el funcionamiento eficaz de la vida democrática en sociedad. En primer lugar, el respeto entre los adversarios políticos. No vivimos tiempos en los que la relación sea muy cordial, pero asistimos con preocupación a la proliferación de incidentes incluso físicos (Perú), en los que los adversarios no dudan en amenazarse o incluso golpearse personalmente. Esta animadversión termina con frecuencia en la proliferación de causas judiciales e incluso en la condena de quienes con anterioridad han desempeñado importantes cargos políticos.

Desde luego que la justicia debe actuar cuando existe la comisión de actos delictivos, especialmente aquellos relacionados con la corrupción, en sus diversos tipos existentes en el ámbito público. Pero en ocasiones la utilización de la denuncia ante la justicia por actividades en las instituciones, oculta en gran medida una diferencia política que difícilmente soluciona el Poder Judicial.

Es preocupante la acusada politización del Poder Judicial, que podemos detectar en las democracias latinoamericanas y europeas, así como en Estados Unidos. No se trata de debatir ahora sobre el más adecuado sistema de selección de los jueces (por elección, por oposición, por designación), sino del comportamiento de la corporación. Como cualquier conjunto de individuos, tiene sus propios intereses y si a estos se suma la disciplina partidaria en su actuar, la sociedad tiene problemas. Es lo que puede estar sucediendo en algunas democracias. La inclusión de la manera de actuar de los partidos en el seno del Poder Judicial es perjudicial, porque los partidos no son escuelas de liderazgo, sino de supervivencia, o la instancia imprescindible para ir medrando en las escalas de poder (Vallespín, 2021b).

La independencia judicial es un pilar fundamental de la democracia. Sin ella, el sistema se resquebraja y acaba rompiéndose. En todo caso, las hipotéticas necesarias reformas que pueden ser necesarias no deben impedir el acatamiento de las sentencias. Hacer de las sentencias judiciales un motivo de lucha política es un flaco favor a los ciudadanos, que necesitan a la institución judicial, tanto como a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Igualmente, la secuencia de la alternancia democrática exige cierto respeto por la labor de los antecesores. Como escribió Albert Camus, cada generación, sin duda se cree destinada a rehacer el mundo. Así lo proclama el adanismo, que en cada generación se encarga de destruir o menospreciar la labor de la anterior. Ahora, sin embargo, conviene a los ciudadanos no destruir los puentes construidos con anterioridad, sino fortalecer sus cimientos. Corresponde, pues, una alternancia respetuosa que siga edificando las realizaciones del gobierno anterior.

De acuerdo con los datos del Latinobarómetro de 2020, solo 25% de los ciudadanos encuestados parece tener confianza en la justicia, muy por debajo de la Iglesia o incluso del gobierno. Que la confianza mejore puede depender de demostrar precisamente esta independencia, puesta en causa por la realidad diaria, que nos trae demasiados ejemplos de parcialidad.

Lo que interesa a los ciudadanos es que los países y las instituciones funcionen, de manera que la vida discurra por cauces normales que contribuyan a una mayor felicidad. Ha de terminar el hastío recurrente derivado de las noticias del enfrentamiento político partidario, que lamentablemente cada vez más se lanza al seno de los tribunales y se hurta al Poder Legislativo, que para eso fue creado.

## INSTITUCIONES FUERTES O FRÁGILES

Los acontecimientos ocurridos en América Latina y Europa en las últimas semanas nos inducen a la reflexión sobre la pervivencia de las instituciones democráticas y el comportamiento de la clase política. El estupor recorre nuestra geografía, aunque se trate de países desarrollados con instituciones políticas centenarias o simplemente jóvenes democracias en tránsito hacia la madurez.

La parálisis institucional peruana, que ha supuesto la ingobernabilidad del país durante el año y medio de presidencia de Pedro Castillo, ha terminado con un intento de golpe de Estado, imitación del de Fujimori, que triunfó temporalmente y que ahora purga sus culpas en prisión. Esta prisión es la misma por cierto que la de Castillo, que intentó disolver el Congreso y gobernar cual dictador, con la oposición de sus ministros, que renunciaron. En palabras de un politólogo peruano da “un golpe de Estado para tapar sus problemas criminales” (Alberto Vergara, 2022). Pocas horas más tarde, ese mismo Congreso lo destituyó y nombró a su vicepresidenta Dina Boluarte para la Presidencia de la República.

De la secuencia del golpe, abortado en pocos minutos por el Congreso, que conserva su poder a pesar de su acusada fragmentación, se deduce que la fortaleza institucional no es pequeña, aunque según el Latinobarómetro solo 11% de la población en 2020 parece satisfecha con la democracia. El país desde el punto de vista económico marcha velozmente, conservando índices de crecimiento considerables y de forma sostenida. En 2021, según datos del Banco Mundial, el crecimiento del producto interno de Perú fue de 13,3%.

El nuevo gobierno de la presidenta es débil, pero en su composición parecen mayoría los funcionarios, como la canciller. Deberá ser un gobierno de gestión a la espera de la celebración de elecciones, cuando la fecha sea pactada en el Congreso.

Como se establece en el Consenso de Sucre, el Estado debe ser fortalecido en sus capacidades de intervención y dotado de instituciones sólidas. La sorprendente, y pacífica, transición simboliza dos características aparentemente opuestas que definen a la joven democracia de Perú: su fragilidad, pero también su resiliencia (Turkewitz, Glatky y Taj, 2022). La presidenta Boluarte no tiene mayoría en el Congreso pero, a pesar de las revueltas, las instituciones continúan funcionando.

En Argentina, los jueces encontraron a Cristina Kirchner responsable de defraudar al Estado por unos 1.000 millones de dólares, mediante el desvío de contratos de obras públicas a empresarios amigos. La actual vicepresidenta y anteriormente presidenta en dos periodos ha anunciado que no será “candidata



a nada”, pero el efecto negativo de la condena, que aún no es firme, ha recorrido el mundo.

Los acontecimientos sucedidos en el Parlamento Europeo, que han supuesto la destitución de la vicepresidenta de nacionalidad griega, acusada de realizar actividades prohibidas en beneficio de Qatar, con acusaciones de “corrupción, malversación e integración en una organización criminal”, no ayudan nada a la recuperación de la confianza en las instituciones. Sorprende esta nueva situación hasta ahora prácticamente inexistente en las instituciones europeas, que en general son especialmente cuidadosas en el respeto de las normas, incluyendo aquellas que tienen que ver con el tráfico de influencias, lavado de dinero o cualquier tipo de episodio de corrupción. La imagen internacional de Qatar, que ha mejorado con este campeonato mundial de fútbol, nos refleja de nuevo la realidad de un Estado alejado de los parámetros democráticos.

Corren tiempos de desprestigio institucional, de ahí que debamos fortalecer la ética del comportamiento de los responsables y del funcionamiento de las instituciones públicas incluyendo a los funcionarios que tampoco están libres de todo mal. En todo caso, la democracia tiene reglas jurídicas y de comportamiento que han de cumplirse, incluso por aquellos que tienen posiciones relevantes en las instituciones. Por ello, las conductas transgresoras deben ser sancionadas. Si es necesario, las instituciones deben reforzar los sistemas de alerta y persecución de estos delitos que atañen directamente a los representantes del pueblo.

También deben ser modificadas las reglas y con frecuencia los sistemas de control, que han sido especialmente débiles en el caso del Parlamento Europeo, pues ha sido la policía de un Estado miembro quien ha descubierto el Qatargate y no los servicios internos del propio Parlamento.

La difusión de noticias de esta naturaleza puede resultar incómoda para las instituciones, pero la transparencia de las actuaciones es un requisito del buen gobierno que en la actualidad pasa por el control y la rendición de cuentas. Estas noticias negativas generan aún más desconfianza ciudadana, y las instituciones las deben combatir con ejemplares sanciones y extremado rigor en el cumplimiento de las normas.

## CENTRALIZAR O DESCENTRALIZAR LAS INSTITUCIONES

La centralización acusada de los Estados modernos tiene su origen en la necesidad de hacer cumplir las normas en todo el territorio, como vía de extensión de las leyes y de eficaz control estatal. De hecho, desde el imperio romano, la construcción de calzadas tenía precisamente el sentido de aprovechar los recursos de la totalidad del territorio y ser senda transitable para la imposición del poder imperial. Algunas de estas subsisten bajo varias capas de asfalto moderno. En Italia, Francia España o Alemania, hay importantes calzadas romanas perfectamente accesibles y que aún tienen una función económica o turística.

De hecho, solo en el mundo actual puede decirse que los Estados controlan su territorio, aunque sea con dificultades por la gran extensión de algunos o por las condiciones orográficas especialmente inaccesibles. Se cuenta la anécdota atribuida a Juan Álvarez Mendizábal, el ministro español responsable de la Desamortización del siglo XIX, que, hallándose en las murallas del Palacio Real, alguien le habló del territorio donde alcanzaban sus medidas y respondió que probablemente no más allá del horizonte que conseguía vislumbrar en ese momento.

Pero hay aspectos que conforman la tradicional distancia entre el centro y la periferia, entre las grandes ciudades y las pequeñas poblaciones alejadas de las grandes urbes.

Los recursos se destinan en mucha mayor cuantía a las grandes ciudades bajo la justificación de que hay más habitantes y además participan más asiduamente en las decisiones fundamentales que interesan al poder político.

En algunos países como en España, los gobiernos han adoptado iniciativas tendentes a desconcentrar de la capital del país, organismos y empresas públicos con el propósito de acercarlos a los ciudadanos y lograr una mejoría en la confianza, lo que ha sido bien recibido por la población, especialmente en aquellas zonas cuyos habitantes disminuyen tradicionalmente y se trasladan a las grandes urbes o a las ciudades costeras, como ocurre en España desde mediados del siglo XIX. Más de 40 millones de habitantes residen en Madrid y la costa, mientras que solo poco más de 6 habitan en el 70% del territorio. Se pretende luchar contra el desempleo y mejorar la cohesión social mediante un mejor funcionamiento de los servicios públicos.

Sin embargo, intentos anteriores se han encontrado con dificultades de doble tipo. Por una parte, las autoridades regionales cuando son de color político diferente al gobierno central, han protagonizado desplantes protocolarios o ausencias sistemáticas que en nada han contribuido a la colaboración

interinstitucional. Por otra parte, las capitales de los Estados son la tradicional cantera de los funcionarios que, al proceder y residir en ellas, se resisten a trasladar su lugar de residencia. Los sistemas selectivos más accesibles en las grandes ciudades o las afinidades partidarias, habitualmente más extendidas, hacen el resto.

La centralización permite aspectos positivos como la extensión de la decisión a todo el territorio y si hay funcionarios que puedan ejecutar las instrucciones consiguen o se aproximan a la igualdad en la efectividad de las políticas. Pero debe preocuparnos si no llegan los funcionarios, si no hay recursos, si la dispersión de la población es tan grande que impide incluso el funcionamiento de la política educativa, porque no hay maestros o recursos suficientes para realizar la política pública educativa en condiciones de igualdad. Como se ha señalado insistentemente no es desde el pasado, sino del presente y mirando hacia el futuro como construimos la virtud y las instituciones necesarias para el bienestar (Prats, 2006).

La descentralización y desconcentración conviene a los ciudadanos, porque pueden pasar de una situación de abandono a disfrutar en condiciones de igualdad de algunas políticas públicas básicas como la educación, la sanidad o la construcción de infraestructuras que les faciliten el acceso a otras necesidades.

La digitalización de procedimientos y la extensión de las coberturas de Internet por todo el territorio puede contribuir a paliar algunas carencias y a generar posibilidades de ejercer sus derechos en condiciones de igualdad con los habitantes de las grandes urbes.

La doctrina de la subsidiariedad, tan proclamada como inédita en muchos países, proporciona un importante marco conceptual para la provisión de bienes públicos: la provisión de bienes y servicios públicos debería ser gestionada en la escala más baja de la gobernanza viable para los bienes y servicios en cuestión (Sachs, 2021).

Todo se trastoca, sin embargo, con la guerra de Ucrania. Numerosos gobiernos están variando el destino de sus políticas públicas incrementando sustancialmente los gastos de Defensa. En Alemania, país que desde 1945 había tenido como norma la contención de este tipo de gastos, ha emprendido una nueva senda, la *Zeitenwende* (cambio de era) que consiste en aumentar la dimensión de su Ejército, participar más en las contiendas internacionales e incrementar los gastos en armamento. Estamos seguros de que otros muchos países van a emprender lamentablemente ese camino, en detrimento de otras políticas como por ejemplo cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## GOBIERNOS LOCALES Y CIUDADANOS

En la agenda política de los países no está lo local. No es importante, hay otras prioridades. Sin embargo, es la base de la vida ciudadana y como tal, también de la democracia, que precisamente nació en la Grecia clásica en pequeñas ciudades, donde en el Ágora podía debatirse sobre todo lo concerniente a los ciudadanos.

La proliferación de municipios en América (Brasil (5.568), Argentina (2.391), Colombia (1.102), México (2.445), Perú (1.647...)) es una herencia de la colonización ibérica que tiene su plasmación en las instituciones locales, denominadas ayuntamientos, municipalidades, concejos y otros, que pretenden aglutinar a los ciudadanos en agrupaciones en defensa de sus intereses. Son varios los miles que existen en Latinoamérica, 8.123 en España, donde a pesar de las declaraciones de los políticos y el proceso incesante de la "España vaciada" es casi imposible que un municipio deje de existir.

La idea del gobierno abierto está singularmente viva aquí. Puesta en práctica desde la administración Obama, se ha reflejado en la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) suscrita por numerosos países. Durante el 66° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones, celebrado en septiembre de 2011, se lanzó a nivel mundial el "Open Government Partnership" (OGP) o "Alianza para el Gobierno Abierto" (AGA) como un esfuerzo global para ampliar la mejora del desempeño y la calidad de los gobiernos. Esta iniciativa fue liderada especialmente por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil y hoy cuenta con 75 miembros, 16 de los cuales son de Latinoamérica y el Caribe.

Su desarrollo tiene su mejor plasmación en las actividades que en este campo realizan los municipios. Es el gobierno más cercano a los ciudadanos, que puede celebrar consultas e incluso físicamente en ocasiones, gobierno abierto municipal con presencia directa de los vecinos.

El principal problema del que continuamente hablan y demandan los regidores municipales de todos los países es la escasez de recursos suficientes para llevar a cabo el intento de satisfacción de las demandas ciudadanas.

Los medios humanos son igualmente una demanda continua: "No tenemos funcionarios suficientes para llevar a cabo nuestras actividades", afirman. Las plantas de las instituciones están congeladas desde hace años y con estos efectivos no pueden hacer frente a todas las obligaciones que tienen. Es una evidente verdad, aplicable a todos los países, con escasas excepciones.

La distancia de los grandes centros de decisión es otro de los grandes problemas de los municipios. En algún caso, ha sido considerado como una ventaja en el sentido de que no llegan determinados problemas de las grandes urbes (contaminación, delincuencia, atascos), pero la distancia establece el desconocimiento

por parte de la opinión pública y de los grandes medios de comunicación de los problemas existentes. La distancia geográfica es también la distancia al poder.

La corrupción, uno de los males más extendidos de nuestro tiempo, tiene en los gobiernos locales un asiento continuado. La cercanía al ciudadano genera virtudes evidentes, entre las que se encuentra la necesidad de atender a sus demandas, pero genera también injusticias. Esta corrupción suele comenzar por contratar como empleados municipales únicamente a los del municipio, continúa por la adjudicación de obras a las empresas del pueblo y termina cocinando en la salsa del pueblo todas las partidas presupuestarias. Resulta inevitable un cierto predominio, entre otras razones por comodidad y cercanía y, con frecuencia, por gastos menores, pero es abusivo cuando las condiciones se convierten en excluyentes para las personas o empresas candidatas a los servicios municipales.

En Colombia hay una experiencia interesante con los llamados municipios PDET, que son los que han estado en manos de la guerrilla de las FARC y que están en proceso de recuperarse o instalarse en la normalidad de prestación de servicios municipales. Es una iniciativa que el CLAD apoya y que hemos tenido la oportunidad de comprobar, pues con alta dedicación los funcionarios encargados de ello y las autoridades responsables de los municipios están desarrollando su actividad: capacitación, modificación de estructuras, rediseño de procedimientos, selección de personal, etc.

No parece que los últimos años hayan sido la edad dorada de los municipios, que en Europa probablemente coincide con la situación de hace varios siglos, pero las dificultades económicas existentes en la última crisis económica y ahora con ocasión de la pandemia los colocan de nuevo en una posición excesivamente dependiente de los poderes estatales centrales. Como han señalado algunos autores ahora “parecen existir argumentos para devolver a los ayuntamientos su capacidad planificadora, flexibilizando las normas que surgieron con la crisis económica, a efectos de que equilibren las preocupaciones técnicas y políticas para asegurar el valor público” (Villoria, Navarro y Pano, 2021).

Defender la autonomía local es, a pesar del incesante caminar de buena parte de la población hacia las grandes urbes, una garantía de que a pesar de la distancia o del escaso peso en la estadística, todos los ciudadanos tienen derechos y probablemente, los más necesitados y alejados de los centros de población, aún más.

## 50 AÑOS FORTALECIENDO LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En 1972, representantes de tres países americanos de habla española, Venezuela, México y Perú, suscribieron un acuerdo de constitución de un organismo internacional, el CLAD, bajo los auspicios de la ONU, que lo consagró en su Asamblea de 1974. La finalidad esencial de aquel organismo es precisamente fortalecer la administración pública, tan necesitada hace 50 años como ahora de instituciones sólidas.

En su acta constitutiva, el 30 de junio de 1972 en Caracas, celebrada bajo el gobierno venezolano de Rafael Caldera, se redactó el proyecto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “habiéndose recibido la opinión favorable de un considerable número de países”. Parece que los firmantes del acta constitutiva, Rodolfo José Cárdenas (Venezuela), Alejandro Carrillo Castro (México), Luis Barrios Llona (Perú), fueron certeros al considerar que los países iberoamericanos se adherirían progresivamente al organismo hasta llegar a la situación actual, en la que todos pertenecen y colaboran activamente en él. Conviene recordar los miembros en la actualidad: Venezuela, México, Perú, República Dominicana, Chile, Bolivia, Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, Guatemala, Panamá, Nicaragua, Costa Rica, España, Uruguay, Brasil, Cuba, El Salvador, Paraguay, Portugal, Andorra, Angola y Guinea Ecuatorial como observador.

La creación del CLAD fue respaldada por la Resolución 2845-XXVI de las Naciones Unidas, con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.

Su labor está destinada esencialmente a la organización de eventos y reuniones para poner en valor las actividades de las administraciones públicas, la formación y los procedimientos de selección de funcionarios, la igualdad de género en las administraciones, así como el fomento del cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), la realización de publicaciones, especialmente mediante la revista *Reforma y Democracia*, y en general la realización de reuniones sobre temas relacionados con las administraciones públicas con participación de los delegados de los países miembros.

Como consecuencia de la pandemia y los adelantos tecnológicos derivados de ella, el CLAD ha desarrollado 150 *webinars* que en los 3 últimos años han tenido ya más de 100.000 seguidores en su canal de YouTube. Consisten las *webinars* en conferencias que imparten destacados académicos y científicos sobre temas relacionados con la administración pública, como el Estado exponen-

cial, la innovación de las administraciones públicas, la profesionalización de la administración, la inteligencia artificial o la digitalización de los procedimientos administrativos. Además, se realiza la transmisión en vivo de todos sus actos para que así puedan ser seguidos por los interesados, que proceden de todos los países miembros e incluso de lugares tan alejados como Lituania, participando habitualmente en sus cursos virtuales, impartidos por destacados especialistas iberoamericanos.

Anualmente, se celebra el Congreso Internacional que va ya por su XXVIII edición. Se ha celebrado en 15 países y reúne cada año a cerca de 1.500 personas. En el último Congreso organizado, a pesar de estar en la pandemia, participaron presencialmente 800 personas y de forma virtual 1.500. Precisamente, es esta una característica importante para el CLAD, porque son partidarios de la digitalización de procedimientos, de la introducción de las tecnologías y la inteligencia artificial en las administraciones públicas, sin olvidar la necesaria atención a las personas con discapacidades o cuyas circunstancias le impiden una conexión adecuada a causa de la distancia o por razones económicas.

En el marco de la campaña mundial por la extensión y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, este organismo desarrolla actividades para lograr sus objetivos. La gestión pública y los ODS están indisolublemente unidos, porque en definitiva el alcance de cada una de sus metas está íntimamente relacionado con una gestión eficaz de las políticas públicas. Son ejemplos evidentes la educación, la lucha contra la desigualdad y la pobreza, el funcionamiento de las administraciones. En definitiva, en todas las políticas públicas interesa a los ciudadanos una gestión pública eficaz y eficiente. No son solo los Objetivos especialmente relacionados con la administración como los ODS 16 y 17, sino todos ellos.

Por eso interesa destacar algunas ideas esenciales de esta organización. La primera es que la administración pública debe estar constituida por profesionales permanentes, que desarrollen las políticas públicas sin estar sometidos a los vaivenes derivados de los procesos electorales. En este sentido, la gestión de la victoria electoral en Brasil puede ser la manifestación de una democracia consolidada donde las administraciones siguen su curso o la muestra de una tormenta de carácter negativo.

Desde su fundación, el CLAD sigue trabajando para fortalecer las administraciones y para erradicar lo que hoy, al contrario de lo que ocurre en los países desarrollados, es una triste realidad: la llegada del bloque rival a palacio implica lo mismo que antes suponían los golpes de Estado o las revoluciones, un cambio total (Granés, 2022).

La administración pública debe siempre responder a sus obligaciones previstas en las leyes y, en consecuencia, atender de oficio las demandas ciudadanas. Por tanto, debe ser eficaz puesto que, si no lo es, la confianza ciudadana, como ocurre con frecuencia, se desmorona. Tras la pandemia, los episodios de algunos países han hecho retroceder los logros alcanzados con anterioridad.

La pervivencia de organismos como el CLAD, que va a celebrar su XXVIII Congreso este mes de noviembre en Sucre (Bolivia) y que realiza su primer curso presencial en Caracas con alumnos procedentes de los 24 países miembros, es una buena noticia para los ciudadanos, porque estos servidores públicos van a recibir una capacitación necesaria para prestar sus servicios con mayor calidad y cercanía hacia los ciudadanos. Destacados especialistas como Carles Ramió, Fernando Grillo y Dante Mendoza han impartido sus enseñanzas en él.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012), *¿Por qué fracasan los países?*, Barcelona, Deusto.
- Aguilar, Luis (2020), *Gestión del conocimiento y gobierno contemporáneo*, México.
- \_\_\_\_\_ (2021), "La gobernanza de la administración pública", en *Agenda Pública*, N° 2, pp. 50-73.
- \_\_\_\_\_ (2022), "Aprendizaje y transferencia de conocimientos", ponencia presentada en el XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sucre, Bolivia 23 al 25 de noviembre.
- Aramburu, Fernando (2021), *Los vencejos*, Barcelona, Tusquets Editores.
- Arenilla Sáez, Manuel (2021), "La necesaria reforma de la universidad española", en *Revista de Derecho Político*, N° 110, pp. 13-46.
- Bacigalupo, Silvina y Villoria Mendieta, Manuel (2022), "El Estado de la corrupción en 2021", En *El País*, Madrid, 24 de enero, <https://elpais.com/autor/silvina-bacigalupo>.
- Barranco, Justo (2021), Entrevista. Adela Cortina: 'Durante la pandemia ha habido gerontofobia', en *La Vanguardia*, Barcelona, 1 de abril, <https://www.la-vanguardia.com/cultura/20210401/6621549/adela-cortina-pandemia-etica-interdependencia-cordura-vulnerabilidad-gerontofobia.html>.
- BBC (2021), "Coronavirus: 6 preguntas sobre Covax, el plan global para distribuir las vacunas entre los países pobres", en *BBC News Mundo*, Londres, 27 de enero, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55820032>.
- Beck, Ulrich (2006), *Sociedades del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2.ed.
- Bolaño, Roberto (1999), *Amuleto*, Barcelona. Editorial Anagrama,
- Burgueño Caballero, Lola (2021), "La inteligencia artificial no es un camino de rosas", en *El País*, Madrid, 7 de mayo, <https://elpais.com/tecnologia/2021-05-08/la-inteligencia-artificial-no-es-un-camino-de-rosas.html>.
- \_\_\_\_\_ (2022), *Infocracia: la digitalización y la crisis de la democracia*, Santiago, Taurus.
- Caballero, Ángeles (2021), "Entrevista a Mariano Barbacid", en *El Confidencial*, Madrid, 13 de marzo, [https://www.elconfidencial.com/espana/2021-03-13/mariano-babacid-cancer-coronavirus-vacuna\\_2989879](https://www.elconfidencial.com/espana/2021-03-13/mariano-babacid-cancer-coronavirus-vacuna_2989879).
- Cadoche, Elisabeth y De Montarlot, Anne (2022), *El síndrome de la impostora. ¿Por qué las mujeres siguen sin creer en ellas mismas?*, Barcelona, Ediciones Península.

- Campos Ríos, Maximiliano (2022), *El Estado en la era meta: del "Estado inteligente" al "Estado inmersivo"*, Buenos Aires, CLAD.
- Canetti, Elías (1982), *La provincia del hombre: carnet de notas 1942-1972*, Madrid, Taurus.
- CEPAL (2022), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47922/1/S2200159\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47922/1/S2200159_es.pdf).
- Chudnovsky, Mariana (2017), "La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 69, octubre, pp. 5-40, documento presentado en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 al 17 de noviembre.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD. Aprobada por la "V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado", realizada por el CLAD en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003. Refrendada en la Resolución No. 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 14 y 15 de noviembre de 2003. Publicada también en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 27 (Oct. 2003), pp. 199-224, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2016), "Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto", Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y Adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2020), "Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública", Caracas, CLAD, Aprobada en la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Andorra, 8 de octubre de 2020, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2022a), "Declaración de Madrid sobre Innovación Pública", Caracas, CLAD, Aprobada durante el I Simposio Iberoamericano de Innovación Pública, Madrid, España, 5 y 6 de octubre, <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/10/Declaracion-Madrid-InnovacionPublica-ES-10-2022.pdf>.

- \_\_\_\_\_ (2022b), "Consenso de Sucre", Caracas, CLAD. Aprobado en el XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sucre, Bolivia, 25 de noviembre, <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/11/Consenso-Sucre-ES-11-2022.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2023), "Declaración de Lima", Aprobada en el III Simposio de Igualdad de Género en los niveles Directivos de las Administraciones Públicas, 23 y 24 de febrero de 2023, Lima, Perú, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/04/Declaracion-Lima-PE-2019-aprobada41.pdf>
- Cortina, Adela (2021), *Ética cosmopolita. Una apuesta para la cordura en tiempos de pandemia*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Crouch, Colin (2004), *La posdemocracia*, Madrid, Taurus.
- Tomasi, di Lampedusa, Giuseppe (1957), *Il Gattopardo*, Sicilia, Giangiacomo Feltrinelli Editore.
- Fukuyama, Francis (2016), *Orden y decadencia de la política desde la revolución industrial a la globalización de la democracia*, Barcelona, Deusto.
- \_\_\_\_\_ (2020), en *Public Policy: a Yearbook of the Graduate School of Public Administration*, Cambridge, Harvard University Press. v. 1.
- Gallego-Díaz, Soledad (2022), "¿Para qué hablar de sanidad pública?", en *El País*, Madrid, 22 de noviembre, <https://elpais.com/ideas/2022-11-20/para-que-hablar-de-sanidad-publica.html>.
- García Pelayo, Manuel (1983) *Idea de la política, España y otros escritos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- \_\_\_\_\_ (1987), *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza.
- Gascón, Daniel (2022a), "Para qué sirve el talento en política", en *El País*, Madrid, 20 de julio, <https://elpais.com/opinion/2022-07-21/para-que-sirve-el-talento-en-politica.html>.
- \_\_\_\_\_ (2022b), *Fake News: cómo acabar con la política española*, Madrid, Debate.
- Gracián, Baltasar (1947), *Oráculo manual y arte de prudencia*, Huesca, Juan Nogués.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Han, Byung-Chul (2021), "Perspectivas: teletrabajo, 'zoom' y depresión", en *STRM noticias*, México, 5 de abril, [https://strmnoticias.org/2021/04/05/perspectivas\\_teletrabajo-zoom-y-depresion-el-filosofista-byung-chul-han-dice-que-nos-autoexplotamos-mas-que-nunca](https://strmnoticias.org/2021/04/05/perspectivas_teletrabajo-zoom-y-depresion-el-filosofista-byung-chul-han-dice-que-nos-autoexplotamos-mas-que-nunca).
- Hermoso, Borja (2022), "Nuccio Ordine: 'Estamos más conectados que nunca... pero estamos solos'", en *El País*, Madrid, 8 de octubre, <https://elpais.com/eps/2022-10-06/nuccio-ordine-estamos-mas-conectados-que-nunca-pe-ro-estamos-solos.html>.

- Herring, E. Pendleton (1936), *Public Administration and the Public Interest*, New York, McGraw-Hill Book Company.
- Iacoviello, Mercedes Beatriz (1998), "Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado", Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales. Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad. Documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 al 17 de octubre. Una versión revisada fue publicada en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 15 (Oct. 1999).
- Innerarity, Daniel (2021), "Inteligencia artificial y democracia", en *El País*, Madrid, 8 de junio, <https://elpais.com/opinion/2021-06-09/inteligencia-artificial-y-democracia.html>.
- Keefer, Philip y Scartascini, Carlos (eds.) (2021), *Confianza. La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*, Washington, BID, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Confianza-La-clave-de-la-cohesion-social-y-el-crecimiento-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Kluge, Hans (2021), "Sobre la pandemia: 'Donde los políticos escuchan a los científicos, como España, la situación es mejor'", en *Marca*, Madrid, 10 de noviembre, <https://www.marca.com/tiramillas/actualidad/2021/11/10/618b9aee46163f4f4a8b465f.html>.
- Krauze, Enrique (1994), *Siglo de caudillos*, Barcelona, Tusquets, Grupo Planeta.
- Lamaña, Meritxell (2022), "Una pena infinita", en *El País*, Madrid, 14 de enero, <https://elpais.com/autor/meritxell-batet-lamana>.
- Lapuerta, Víctor (2022), "¿Sabes para quién gobiernas?", en *El País*, Madrid, 27 de junio, <https://elpais.com/opinion/2022-06-28/sabes-para-quien-gobiernas.html>.
- Latinobarómetro (2021), *Informe Latinobarómetro 2021*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018), *Cómo mueren las democracias*, Buenos Aires, Ariel.
- Linde, Pablo (2017), "Las lecciones de las inundaciones de Perú", en *El País*, Lima, 7 de julio, [https://elpais.com/elpais/2017/07/07/planeta\\_futuro/1499381587\\_672187.html](https://elpais.com/elpais/2017/07/07/planeta_futuro/1499381587_672187.html).
- Lizoain, David y Urquizu, Ignacio (2014), "La España que queremos", en *El País*, Madrid, 8 de julio, [https://elpais.com/elpais/2014/07/04/opinion/1404500579\\_174001.html](https://elpais.com/elpais/2014/07/04/opinion/1404500579_174001.html).
- Longo, Francisco (2006), "Oferta y demanda de gerentes públicos: un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional",

- en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 35, junio, pp. 63-92. Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.
- \_\_\_\_\_ (2020), "La agenda del buen gobierno en tiempos disruptivos", en *El País*, Madrid, 12 de enero, <https://agendapublica.elpais.com/noticia/13811/agenda-buen-gobierno-tiempos-disruptivos>.
- Luna, Alberto (2011), "El juez que se dedica a la política no debe volver a la judicatura. Es una regla de oro", en *El Confidencial*, Madrid, 15 de octubre, [https://www.elconfidencial.com/espana/2011-10-15/el-juez-que-se-dedica-a-la-politica-no-debe-volver-a-la-judicatura-es-una-regla-de-oro\\_254080](https://www.elconfidencial.com/espana/2011-10-15/el-juez-que-se-dedica-a-la-politica-no-debe-volver-a-la-judicatura-es-una-regla-de-oro_254080).
- Macron, Emmanuel (2022), Discurso en el Parlamento Europeo en Estrasburgo, <https://www.youtube.com/watch?v=bD4vecPcbPM>.
- Maravall, José María (2017), "Populismos y representación", en *El País*, Madrid, 20 de febrero, [https://elpais.com/elpais/2017/02/15/opinion/1487155753\\_667877.html](https://elpais.com/elpais/2017/02/15/opinion/1487155753_667877.html).
- Marcet, Xavier (2021), *Crecer haciendo crecer: el secreto de las empresas consistentes*, Barcelona, Plataforma.
- Marcuse, Herbert (1968), *El final de la utopía*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_ (1969), *Cultura y sociedad*, Buenos Aires, Editorial Sur.
- Martínez Ahrens y Lewin, Juan Esteban (2022), "Juan Manuel Santos: 'El Gobierno de Petro está bien orientado pero le falta rigor y método, y también afinar las narrativas'", en *El País*, Bogotá, 17 de septiembre, <https://elpais.com/america-colombia/2022-09-18/juan-manuel-santos-el-gobierno-de-petro-esta-bien-orientado-pero-le-falta-rigor-y-metodo-y-tambien-afinar-las-narrativas.html>.
- Martínez Bargeño, Miguel (1996), "Informe NOLAN (normas de conducta de la vida pública)", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 5-6, enero-agosto, pp.209-214, [https://www.semanticscholar.org/paper/Informe-NOLAN-\(normas-de-conducta-de-la-vida-Bargue%C3%B1o/82a6fabade35825735f1e62584ecf36c57be538e](https://www.semanticscholar.org/paper/Informe-NOLAN-(normas-de-conducta-de-la-vida-Bargue%C3%B1o/82a6fabade35825735f1e62584ecf36c57be538e).
- Mazzucato, Mariana (2014), *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*, Barcelona, RBA Libros.
- \_\_\_\_\_ (2021), La izquierda se ha vuelto perezosa. Debe centrarse en la creación de riqueza, en *El País*, <https://elpais.com/ideas/2021-05-16/mariana-mazzucato-la-izquierda-se-ha-vuelto-perezosa-debe-centrarse-en-la-creacion-de-riqueza.html>

- Batet Lamaña, Meritxell (2020), "Política en tiempos de crisis", en *El País*, Madrid, 30 de marzo, [https://elpais.com/elpais/2020/03/30/opinion/1585562907\\_278499.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/30/opinion/1585562907_278499.html).
- Monge, Cristina (2021), "Gobernar la incertidumbre", en *El País*, Madrid, 27 de octubre, <https://elpais.com/opinion/2021-10-28/gobernar-la-incertidumbre.html>.
- Moore, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Muñoz Machado, Santiago (2011), *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid. 3. ed.
- Muñoz-Rojas, Olivia (2020), "La sociedad del riesgo", en *El País*, Madrid, 2 de septiembre, <https://elpais.com/opinion/2020-09-02/la-sociedad-del-riesgo.html>.
- Naciones Unidas (1994), "Resolución 48/96, de 20 de diciembre de 1993: Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad", New York, Naciones Unidas, Resolución aprobada por la Asamblea General en el cuadragésimo octavo período de sesiones, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/119/99/PDF/N9411999.pdf?OpenElement>.
- \_\_\_\_\_ (2014), "Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible", New York, Naciones Unidas, <http://archive.ipu.org/splz-e/unga14/owg-s.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2015), Objetivos de Desarrollo Sostenible, New York, Naciones Unidas, <https://www.un.org/content/undp/es/home/sustainabledevelopment/es>.
- \_\_\_\_\_ (2020), Estamos todos juntos en esto: SG de la ONU presenta un informe sobre COVID-19 y los derechos humanos, New York, Naciones Unidas, <https://www.ohchr.org/es/stories/2020/04/we-are-all-together-unsg-delivers-policy-brief-covid-19-and-human-rights>.
- \_\_\_\_\_ (2022), "Informe 2022 de la Presidencia del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible sobre la Oficina de Coordinación del Desarrollo", New York, Naciones Unidas, <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2022-06/ESP%20Chair%20Report%202022%20Full%20.pdf>.
- Newton, Isaac (1676), Carta a Robert Hooke, Londres.
- Noveck, Beth Simone (2022), "Cómo resolver problemas públicos: una guía práctica para arreglar el gobierno y cambiar el mundo", Barcelona, Galaxia Gutenberg, S.L.

- OCDE (2020), *Integridad pública: una estrategia contra la corrupción. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, París, OCDE, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- Pacheco, Regina Silvia Monteiro (2002), "Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção", Brasília, Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre. Una versión en español fue publicada en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 26, junio de 2003 pp. 165-198.
- Pascual, Manuel G. (2022a), "Virginia Eubanks: 'La tecnología nos ofrece una excusa para no afrontar problemas sociales cada vez más críticos'", en *El País*, Madrid, 10 de febrero <https://elpais.com/eps/2022-02-11/virginia-eubanks-la-tecnologia-nos-ofrece-una-excusa-para-no-afrontar-problemas-sociales-cada-vez-mas-criticos.html>.
- \_\_\_\_\_ (2022b), "Judea Pearl: 'Los ordenadores pronto serán capaces de explicar el mundo y a ellos mismos'", en *El País*, Madrid, 15 de febrero, <https://elpais.com/tecnologia/2022-02-16/judea-pearl-los-ordenadores-pronto-seran-capaces-de-explicar-el-mundo-y-a-ellos-mismos.html#:~:text=Los%20ordenadores%20ser%C3%A1n%20capaces%20de,suceder%20en%20los%20pr%C3%B3ximos%20a%C3%B1os>.
- Pearl, Judea (2022), "Los robots hablarán entre ellos, tendrán voluntad propia, deseos... No sé qué le sorprende de esto", en *ABC*, Madrid, 23 de abril, <https://www.abc.es/xlsemanal/personajes/robots-inteligentes-premio-bbva-fronteras-conocimiento-humanos-judea-pearl-ingeniero-filosofo.html>.
- Pérez, Claudi (2021), "José María Maravall: 'Ahora no sabemos quién demonios hace nada: no sabemos quién manda'", en *El País*, Madrid, 26 de junio, <https://elpais.com/ideas/2021-06-27/jose-maria-maravall-ahora-no-sabemos-quien-demonios-hace-nada-no-sabemos-quien-manda.html>.
- Pettifor, Ann (2022), "España va a sufrir duramente por el calentamiento global", Presentación efectuada en el III Foro Internacional Expansión, Alcalá de Henares, España, 8 y 9 de junio, <https://www.youtube.com/watch?v=PqyllqsD5YY>.
- Prats i Catalá (1996), "Por unos parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 6, julio, pp. 69-106.

- Ramió, Carles (2020), "Imposturas públicas: eufemismos, Sísifos y Penélopes", en *El Blog esPublico*, <https://www.administracionpublica.com/imposturas-publicas-eufemismos-sisifos-y-penelopes>.
- \_\_\_\_\_ (2021), *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*, Caracas, CLAD.
- Rico y Amat, Juan (1985), *Misterios de palacio: comedia, en tres actos y en verso*, Madrid, Nabu Press.
- Rogoff, Kenneth (2020), "El desafío del gasto en infraestructura", en *Project Syndicate*, Cambridge, December 7, <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-recession-infrastructure-spending-challenge-by-kenneth-rogoff-2020-12/spanish>.
- Rojas, Rafael (2019), "Evo Morales: el reeleccionismo implacable", en *Prodavinci*, 23 de octubre, <https://prodavinci.com/evo-morales-el-reeleccionismo-implacable>.
- Rousseau, Jean-Jacques (1985), *El contrato Social*, Madrid, Alba.
- Rubio Llorente, Francisco (1995), *Parlamento y ley*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Sachs, Jeffrey D. (2021), *Las edades de la globalización geografía, tecnología e instituciones*, Barcelona, Ediciones Deusto, [https://www.marcialpons.es/media/pdf/45568\\_Las\\_Edades\\_De\\_La\\_Globalizacion.pdf](https://www.marcialpons.es/media/pdf/45568_Las_Edades_De_La_Globalizacion.pdf).
- Salas, Javier (2022), "La confianza, un factor decisivo para resolver el 'misterio epidemiológico' de la COVID", en *El País*, Madrid, 22 de febrero, [https://elpais.com/ciencia/2022-02-23/la-confianza-un-factor-decisivo-para-resolver-el-misterio-epidemiologico-de-la-covid.html?ssm=TW\\_CC\\_MAT](https://elpais.com/ciencia/2022-02-23/la-confianza-un-factor-decisivo-para-resolver-el-misterio-epidemiologico-de-la-covid.html?ssm=TW_CC_MAT).
- Sanzol, Carlos (2022), "La revolución de la longevidad: 'Envejecer es la gran conquista social de los últimos 100 años'", en *La Nación*, Buenos Aires, 19 de septiembre, <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-revolucion-de-la-longevidad-envejecer-es-la-gran-conquista-social-de-los-ultimos-100-anos-dice-un-nid18092022>.
- Sennett, Richard (2022), *El artesano*, Madrid, Editorial Anagrama.
- Stiglitz, Joseph E. (2022), "The Future of Fiscal Policy Post-COVID", Conference presented at the Institute of International and European Affairs, Dublin, Ireland, February 15, <https://www.youtube.com/watch?v=m5aG5UxrBYy>.
- Tappe, Anneken (2021), "Goldman Sachs recorta la previsión de crecimiento económico de EE.UU. por menor gasto en servicios", en *CNN Español*, Atlanta, 26 de julio, <https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/26/goldman-sachs-prevision-crecimiento-economico-gasto-servicios-trax>.
- Turkewitz, Julie; Glatsky, Genevieve y Taj, Mitra (2022), "Los retos de Dina Boluarte, la primera presidenta de Perú", en *The New York Times*, New



- York, 8 de diciembre, <https://www.nytimes.com/es/2022/12/08/espanol/dina-boluarte-quien-es.html>.
- Vallejo, Irene (2022), "Anatomía de la quema", en *El País*, Madrid, 5 de febrero, <https://elpais.com/eps/2022-02-05/anatomia-de-la-quema.html>.
- Vallespín, Fernando (2021a), "Oración fúnebre", en *El País*, Madrid, 13 de marzo, <https://elpais.com/opinion/2021-03-13/oracion-funebre.html>.
- \_\_\_\_\_ (2021b), "Dos negociaciones: tan distintas, tan iguales", en *El País*, Madrid, 18 de septiembre, <https://elpais.com/opinion/2021-09-19/dos-negociaciones-tan-distintas-tan-iguales.html>.
- Vergara, Alberto (2022), "Pedro Castillo 'saltó de la sartén al fuego'", en *RPP Noticias*, Lima, 11 de diciembre, <https://rpp.pe/politica/actualidad/alberto-vergara-sobre-fallido-golpe-de-estado-pedro-castillo-salto-de-la-sarten-al-fuego-noticia-1452763>.
- Vilanova, Pere (2021), *Afganistán: auge, caída y resurgimiento del régimen talibán*, Madrid, La Catarata.
- Villoria, Manuel (2001), "La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, octubre, pp. 189-226. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 al 9 de noviembre.
- Villoria, Manuel; Navarro, Carmen; y Pano Puey, Esther (2020), "La remunicipalización de la gestión del agua en España: barreras legales frente a narrativas exitosas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 76, marzo, pp. 107-144.
- Weber, Max (2007), *La política como profesión*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, <https://teoriapoliticaseminariohome.files.wordpress.com/2019/12/max-weber-2007-polc3adtica-como-profesic3b3n-1.pdf>.
- Zambrana, Justo (2006), *El ciudadano conforme*, Madrid, Taurus.



## FUENTE DE LOS DOCUMENTOS PUBLICADOS

Títulos de los artículos	Fecha de publicación en el Diario "El Nacional", Caracas, Venezuela
Gobiernos locales y ciudadanos	6 de marzo de 2021
Si la política es un espectáculo, la administración no es eficaz	20 de marzo 2021
La fatiga pandémica en las administraciones	3 de abril de 2021
Supresión de la ENA francesa	17 de abril de 2021
La Cumbre Iberoamericana adopta la Carta de Innovación del CLAD	1 de mayo de 2021
El control de la actividad del gobierno en la pandemia	15 de mayo de 2021
Confianza ciudadana	29 de mayo de 2021
Dirección pública profesional	12 de junio de 2021
Declaración de Lisboa sobre protección de datos	26 de junio de 2021
En todas partes cuecen habas en las administraciones	17 de julio de 2021
Disrupción en lo público	31 de julio de 2021
Escribir para científicos o comunicar con los ciudadanos	14 de agosto de 2021
Políticas públicas y corrupción	28 de agosto de 2021
¿Es posible continuar en la senda de un desarrollo más justo y equitativo sin que la pandemia haya sido vencida?	11 de septiembre de 2021
La alta dirección pública, un avance democrático	25 de septiembre de 2021

¿Después de la pandemia, atención al ciudadano presencial o virtual?	9 de octubre de 2021
Lealtad, competencia e igualdad de género en la administración pública	23 de octubre de 2021
Después de la pandemia, las instituciones deben cumplir los ODS	6 de noviembre de 2021
Congresos internacionales de las administraciones	20 de noviembre de 2021
Presencialidad y virtualidad en la administración	4 de diciembre de 2021
¿Hay que fortalecer la administración?	18 de diciembre de 2021
La pobreza y las políticas públicas	1 de enero de 2022
Metas de las administraciones	15 de enero de 2022
Desinformación	29 de enero de 2022
¿Los políticos generan confianza?	12 de febrero de 2022
Tecnologías públicas para los ciudadanos	26 de febrero de 2022
La guerra y las políticas públicas	12 de marzo de 2022
Centralizar o descentralizar las instituciones	26 de marzo de 2022
Dirección pública profesional en tiempos turbulentos	9 de abril de 2022
Estafas en la contratación pública	23 de abril de 2022
Identificación virtual en las administraciones	7 de mayo de 2022
Inteligencia artificial e inteligencia de la administración	21 de mayo de 2022
A vueltas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	4 de junio de 2022
Políticos y administradores públicos	18 de junio de 2022
Cambios políticos y administrativos	4 de julio de 2022
La administración pública en el proyecto de constitución chilena	16 de julio de 2022

Gobiernos de tecnócratas	30 de julio de 2022
Rejuvenecer la administración	13 de agosto de 2022
¿Están los directivos públicos preparados para la inteligencia artificial?	27 de agosto de 2022
Aprendizaje innovador y creativo en las administraciones	10 de septiembre de 2022
Administraciones y futuras pandemias	24 de septiembre de 2022
Debatir para una administración mejor	8 de octubre de 2022
Nuevo gobierno y cambios en la función pública	22 de octubre de 2022
50 años fortaleciendo las administraciones públicas	4 de noviembre de 2022
Tormentas en la administración pública	19 de noviembre de 2022
El Consenso de Sucre	3 de diciembre de 2022
Instituciones fuertes o frágiles	17 de diciembre de 2022
Regresiones democráticas	31 de diciembre de 2022
Gobernanza en crisis	14 de enero de 2023
Seleccionar o designar a los servidores públicos	28 de enero de 2023
Administrar con los ciudadanos	11 de febrero de 2023
Instituciones sólidas protegen a los ciudadanos	25 de febrero de 2023
¿Las mujeres son directivas de las administraciones?	11 de marzo de 2023
Todos tienen derecho a trabajar en la administración pública	25 de marzo de 2023

<b>Títulos de los artículos</b>	<b>Datos de las Revistas en las que se publicaron</b>
La experiencia española de la transición a la democracia y el establecimiento de una función pública profesional	Ponencia presentada en la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 24 de julio de 2021.
¿Cumple la administración la demanda ciudadana?	<i>Especial Directivos</i> , N° 1817, Sección <i>Management</i> , del 1 al 15 marzo 2022, Wolters Kluwer.
Innovación en las administraciones públicas de América Latina: entrevista a Francisco Velázquez, secretario general del CLAD	<i>Saber servir</i> , N° 8, diciembre, 2022.
Competencias estratégicas del directivo público: el caso de España y su relación con los países iberoamericanos	Ponencia presentada en el Institut Valencià d'Administració Pública, noviembre de 2022.
De la necesidad de una función pública profesional en los Parlamentos	Artículo publicado en la LXV Legislatura de la paridad, la inclusión y la diversidad, de la Secretaría General de la Cámara de diputados de México
Entrevista a Francisco Velázquez, Secretario General del CLAD	Artículo en <i>El Consultor de los Ayuntamientos</i> , N° 11, Sección Foro de los ODS y la Agenda 2030 / Hablamos con, noviembre 2022, p. 132, La Ley 6474/2022.



Este ejemplar se terminó de imprimir  
en mayo de 2023 en: Tipografía Arte-Tip, C.A.  
Calle Torondoy, Edif. Codazzi, El Llanito  
Caracas 1070, Venezuela  
Tel.: (58-212) 256 4243 / 256 2262  
Correo electrónico: [info@artetip.com](mailto:info@artetip.com)  
Tiraje: 1500 ejemplares