

CIUDADANÍA Y GOBIERNOS ABIERTOS

Esther Clavero Mira

Profesora Asociada de la Universidad de Murcia y Socióloga

José Manuel Mayor Balsas

Doctor en Ciencia Política y Administración Pública y Economista

José Molina Molina

Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia

Doctor en Economía, Sociólogo y Auditor

RESUMEN

Las instituciones públicas tienen la obligación de defender a la ciudadanía y apoyar sus demandas. Para ello se precisa un cambio en las relaciones de poder actual, unas instituciones más flexibles, transparentes, abiertas, participativas, que muestren una vocación por la práctica de la *accountability* y, sobre todo, por la rendición de cuentas periódica. A su vez se precisa eliminar el clientelismo, abrir los debates a todos los niveles y desligar la función pública de la política fortaleciendo unas estructuras abiertas en donde la capacidad y el mérito presida dicha función pública. Solo de este modo se conseguirá un incremento de la confianza de la sociedad civil hacia nuestras instituciones.

1. INTRODUCCIÓN

La sensación de ausencia de democracia genera frustración. Una frustración, a veces real y otras psicológica, causada por una falta de decisión para llevar a efecto de una forma real los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Un escenario que abarca todos los sectores de nuestra vida económica, social y política, y que se puede resumir en algo tan sencillo como abrir las instituciones públicas para mejorar sus niveles de calidad según los indicadores de gobernanza. La democracia representativa se debe complementar con la participación ciudadana para que la gestión de lo público se realice de una forma abierta y con un funcionario público convertido en auténtico servidor de los objetivos comunitarios de una sociedad comprometida con sus instituciones. Es un proyecto de cogestión de lo público, porque los ODS solo se pueden llevar a la vida de la sociedad si el modelo actual de gestión los reconvierte en una herramienta de trabajo del día a día de nuestras Administraciones Públicas y, además, si somos capaces de orientarlo a un sistema en donde lo colectivo prime más que los intereses de los grupos de presión privados.

El Gobierno Abierto se asocia a la mejora de la transparencia, la apertura de datos y el control social por parte de los ciudadanos, siendo el ejercicio de la rendición de cuentas, la auditoría ciudadana y el diseño e implementación de políticas públicas que abren los cauces legales para que las instituciones se fusionen con la ciudadanía (Molina, 2019).

Por todo ello debemos plantearnos ¿para qué deseamos un Gobierno Abierto? Muchos lo han impulsado por aquello de cumplir los nuevos esquemas políticos o los acuerdos internacionales, como es el caso de España. Sin embargo, un Gobierno Abierto en el nivel subnacional debe ser útil para actuar de lanzadera entre los gobiernos locales y el Gobierno central. Esa es la misión de

transversalidad de todos los proyectos de una ciudadanía con respuestas para desarrollar una sociedad del conocimiento que potencie en su comunidad algo más que los sectores tradicionales de los que ha vivido permanentemente, como por ejemplo la agricultura, la construcción o el turismo. Este mundo exige un cambio de gestión y de visión, dado que el conocimiento y la sociedad virtuales convierten cualquier rincón en un posible centro de pensamiento con posibilidades de creación que puede llegar a convertirse en un polo de conversión de la vida social, económica y política. Por ello se debería de comenzar desde las instituciones de cercanía a que la función pública de las mismas, la ciudadanía y sus organizaciones sean instituciones abiertas, eficientes, innovadoras y de proyección de la calidad en todas las facetas de sus decisiones y relaciones con los ciudadanos y las ciudadanas (Molina y Mayor, 2018).

La historia ha puesto en evidencia que las élites han caído siempre en la misma tentación de aprovecharse de sus posiciones a expensas del sacrificio de una ciudadanía que ha pagado con gran esfuerzo el costo de los servicios públicos, obras públicas y todo ese mundo de *elefantes blancos* que nunca sabremos por qué llegaron a este escenario de lo público. Autores como Miller, North o Wallis nos alertan de por qué las nuevas élites pueden caer en las mismas tentaciones. Es por ello por lo que desde los Consejos de Transparencia se debe trabajar activamente para que las esferas de la función pública y la política separen sus caminos cuanto antes. Hace falta un acuerdo de Estado sobre ese cambio de la función pública en una carrera profesional, con total independencia, absoluta incompatibilidad y prohibición de no entremezclar las dos facciones en esa rara combinación que hoy padecemos, con un gasto derrochador, inapropiado, ineficaz, por no alcanzar ese gran acuerdo en el que se tienen que implicar los sindicatos de funcionarios, de profesionales y la sociedad civil.

Hoy, los objetivos de la participación ciudadana se inician con un convencimiento para controlar, ejercitar la rendición de cuentas y transformar la función pública. Son un factor de cambio y reforma para controlar al *Leviatán* incontrolado, y para que se produzca una separación de las decisiones que realizan los políticos en la carrera funcional. Es la ciudadanía, con su nueva visión, el elemento que dará coexistencia a esos dos ámbitos mediante esa reforma y legitimará el cambio, porque la separación de funciones se hace para que el sistema opere mejor, tal y como señalan Dahlström y Lapuente (2018). En su estudio ponen de manifiesto el grave problema de las democracias y sus relaciones con una clase funcional muy politizada y nada independiente de las presiones de los lobbies locales y regionales, que siguen contaminando los distintos escalones funcionariales mediante su corrupción, a niveles tanto nacionales como internacionales.

El presente trabajo se ha estructurado del siguiente modo: en primer lugar se abordan los cambios en las relaciones de poder que deberían producirse y se pone de manifiesto la necesidad de unas instituciones más flexibles y con una vocación por la práctica de la *accountability*. Posteriormente se abordan los conceptos de rendición de cuentas y transparencia como requisitos indispensables para que se produzca un cambio de mentalidad y se avance hacia la consecución de un gasto público abierto y participado. Y, por último, y a modo de conclusión, se señalan de forma resumida los aspectos más relevantes de las cuestiones anteriormente comentadas.

2. CAMBIAR LAS RELACIONES DE PODER

Estamos ya consumiendo una década que ha sufrido en este periodo una gran crisis económica, la cual ha venido únicamente acompañada de una política de recortes y aumento de las precariedades. Asimismo, ha extendido una nube de creación de miedo, siendo su resultado la aparición de diversos movimientos de extrema derecha apoyada en muchos casos por una ciudadanía cansada de tanto despilfarro. La visión del populismo de extrema derecha está invadiendo Latinoamérica y Europa, a la vez que se extiende por el planeta la influencia de Donald Trump, que es de lo más nefasto que nos ha sucedido.

El buen gobierno es un proyecto que no debe ser adulterado ni convertirse en una mera etiqueta usada por oportunistas, puesto que es un símbolo para el desarrollo de las sociedades democráticas, para convertirlas en más eficientes, incrementar su PIB y distribuir el bienestar. Son ideas básicas que podemos encontrar en los estudios de Holmberg, Rothstein y Nasiritousi (2009). Sin embargo, si bien son muchos los que han seguido con gran esfuerzo esta misma línea, los resultados obtenidos no siempre han sido satisfactorios. ¿A qué se debe? La respuesta es sencilla. Si observamos un gran número de Estados, y en especial los de las regiones latinas y mediterráneas, nos encontramos con unas Administraciones Públicas con una débil capacidad de ejecutar políticas públicas y con unas burocracias muy politizadas, siendo éste el motivo esencial del desgobierno de lo público, por la responsabilidad de los políticos en esa mezcla de las dos facciones que deberían funcionar separadas, políticos y funcionarios, y que ahora trabajan como una sola facción. Para Prats i Catalá (2003), es esta debilidad de las estructuras latinas y mediterráneas las que nos hace más vulnerables.

Esta misma situación se puede observar, de forma más agudizada, en las zonas de África subsahariana, donde la calidad de las instituciones es tan nefasta que impide ofrecer bienes y servicios a la mayoría de una población que vive en la miseria. Srivastava y Larizza (2013) señalan que estos países no se han tomado en serio las reformas pertinentes y se ha marginado la tarea de estudiar cuáles son los incentivos que podrían motivar a funcionarios por un lado y a políticos por otro, a actuar de forma diferente, y mientras esto no se solucione vivirán en ese mundo subdesarrollado que no encuentra salida a sus problemas y que impulsa las migraciones de sus poblaciones. Un problema que hay que solucionar in situ.

Dado que estas situaciones se pueden ir encontrando por otras muchas partes del mundo, tendríamos que plantearnos que ha llegado el momento de tomar el timón y dirigir la navegación con otro rumbo, porque la decepción ya nos ha invadido y son muchos los estudios que ponen de relieve que las reformas han fracasado, tal y como señalan Acemoglu y Robinson (2012). Nos encontramos en la disyuntiva de quien promueve formas de integración de abajo hacia arriba, en donde las instituciones se fortalezcan a medida que la base social ciudadana participa, y de quienes se inhiben de estos procesos y solamente se concentran en medir el crecimiento. Estamos hablando de cuestiones de gran calado, porque llevamos un siglo experimentando procesos y no nos hemos dado cuenta que éstos no actúan con la libertad que precisa el modelo, sino que siempre se encuentran dentro de las estructuras de un modelo económico que no vibra en el mismo sentido. Dicha dicotomía hace que las crisis del sistema económico conviertan en inestable el desarrollo de su economía. Debería, por la lógica de su propio proceso de innovación tecnológica, haber soluciones, pero están condicionadas sistemáticamente por las decisiones de un sistema político que impide muchas veces que se llegue a conseguir esos anhelos de un gobierno de alta calidad, puesto que no es coincidente en cada momento con los intereses de un sistema económico que tiene otros objetivos.

Las trayectorias, hasta ahora, van demasiado separadas y lo que algunos estamos pretendiendo, siguiendo los esquemas citados del análisis de Acemoglu y Robinson (2012), es que los caminos puedan funcionar en paralelo, sin interferencias, respetándose los límites de velocidad y los usos. Se precisa en todo este proceso una flexibilidad y una vocación por la práctica de la *accountability*, pero en esta misma posición de abajo hacia arriba para que, desde el control de la gestión de lo público, se puedan valorar en paralelo las responsabilidades tanto de los agentes (funcionariado) como de los políticos. De esta forma estaremos en la línea de eliminar el clientelismo que tanto daño hace en las Administraciones Públicas de gran parte del planeta.

Y es aquí donde se entra en un mecanismo de división de poderes. Si el ciudadano no cuenta con instituciones que lo defiendan y le den apoyo en sus demandas, el sistema fagocita todos los intentos, porque el virus se encuentra en el tejido político y en el sector público, por lo que hay que inyectar otro virus que destruya e impida el desarrollo de lo que deseamos eliminar, cosa que los científicos de cualquier laboratorio tienen bien estudiado. Por ello, hay que desarrollar instituciones y mecanismos participativos que actúen, como por ejemplo los Laboratorios ciudadanos o los proyectos

de demoscopia presenciales conocidos como G-1000. Y aquí es donde surgen con una nueva visión de fuerza renovada los Presupuestos Participativos en una nueva generación después de las experiencias que durante estos más de treinta años se han acumulado. El Presupuesto Participativo no es ya un proceso para gestionar las prioridades de una ciudadanía, que también, sino que es la caja de herramientas para que, desde la ciudad o desde el área metropolitana, se tenga una visión global de a dónde nos dirigimos, del cambio de modelo de gestión y de las nuevas reglas que controle la ciudadanía en su cumplimiento. De esta forma se evitarían los errores del pasado realizados desde instituciones cerradas. Los sectores públicos más sensibles a la población –esto es, el ámbito municipal y el ámbito subnacional–, son estructuras que se pueden adaptar mejor a los cambios y los ajustes en los proyectos participativos. Es lo que se ha venido haciendo tanto en los países escandinavos, como en Canadá, Australia o Nueva Zelanda. La OCDE lo ha considerado como un gran reto en su informe de 2011.

Nunca será suficiente clamar contra los muchos intereses arraigados en los partidos políticos de los nombramientos de libre designación en los muy generalizados puestos de las Administraciones Públicas. A modo de ejemplo, en la Región de Murcia, a día de hoy, se calcula que un tercio de los funcionarios públicos están en funciones que no corresponden a sus concursos de méritos. Los efectos son perniciosos, puesto que es una puerta para que la corrupción tenga su mejor caldo de cultivo. Por eso, con los procesos participativos pretendemos hacer énfasis en el desarrollo de la rendición de cuentas unido al mérito y la calidad profesional. El compromiso de abrir las instituciones para la participación es un efecto muy positivo para el desarrollo de las mismas con más eficacia, al eliminar muchas disfunciones en los gobiernos locales y subnacionales. En esta separación de funciones se fortalecen tanto la democracia –dado que se refuerza el valor de la representación política y el voto adquiere más sentido en el significado político– como el conjunto de los empleados públicos, que pueden tener unos incentivos correctos a partir de evaluaciones individuales que los harían más efectivos y más justos. De esta forma, la lealtad no es al político, sino a la ciudadanía, que es la que paga con sus impuestos el gasto público de los servicios. Y es en esta estrecha relación entre una ciudadanía activa y una gobernanza abierta cuando el análisis del gasto público tiene su sentido de evaluación social.

3. RENDICIÓN DE CUENTAS

Hay que ser conscientes tanto de las dificultades con las que hay que contar cuando se habla de cambios, como del cansancio de la propia ciudadanía ante tantas promesas incumplidas. No se tiene en cuenta el coste de los proyectos –a veces ruinosos– porque no existe una adecuada rendición de cuentas, excepto cuando se traspasan las líneas permisibles y se termina en las puertas de un juzgado. Existen tantos ejemplos en todas las latitudes que no debemos perder el tiempo en enumerarlos. Hay que comprometerse públicamente a desarrollar en cada región del planeta una Administración Pública transparente, abierta, eficiente, participativa y con un compromiso de rendir cuentas periódicamente ante una ciudadanía que debe ser cada día más exigente con aquellos a los que hemos dado públicamente la palabra de llevar a la vida pública un cambio. Cuando hablamos de rendir cuentas no nos referimos a lo que se conoce por portavocía, sino a rendir cuentas diariamente en el quehacer de las acciones que realizan los servidores públicos en las instituciones. La rendición de cuentas es el vehículo que los ciudadanos utilizan para participar y controlar, para conocer cómo se organizan las instituciones, cómo se financian y cómo distribuyen sus ingresos.

Del mismo modo, ser transparente no es colgar una serie de datos en innumerables portales de transparencia. Se ha de tener presente que no es lo mismo hablar de transparencia, que vivir la transparencia. Hablar de transparencia es hablar del derecho a saber, un derecho constituyente que debe de practicarse en todos los sectores para que desde su ejercicio esta sociedad se administre eficientemente, tal y como se afirma desde la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) cuando advierte de los peligros de la contratación pública y los sobrecostes que aún se soportan en muchos contratos públicos (Romero et al., 2018). Vivir la transparencia, sin embargo, es

tener unas administraciones abiertas, lo que se conoce como Gobiernos Abiertos, instituciones en donde la ciudadanía es recibida mejor que en su hogar, donde se adentra en un espacio público que desconoce y se le facilita su paso por ella. Es donde todo tiene respuesta –aun cuando no se da solución–, explicaciones, satisfacción de las inquietudes, nunca se da el silencio y menos el sentirse como un extraño. Es una política de cogestión de lo público donde la ciudadanía aporta su experiencia y se le ofrece respuesta a sus problemas. Transparencia es educar en la mediación, en el diálogo y en la convivencia, y a medida que se desarrolla en todos los espacios, la democracia se fortalece. Cuando impera la opacidad y el clientelismo se desarrollan todos los males de una burocracia que nos aleja de la ciudadanía.

Sin embargo, esto requiere un cambio de mentalidad, de una nueva cultura de la función pública y de la ciudadanía. Un cambio muy positivo para todos que reactivará la economía, dado que a mayor transparencia, más oportunidades y mejor competencia. Por ello se debe contar con la colaboración de las Universidades públicas, porque en este reto nos tienen que acompañar para dar esos pasos del “poco a poco” para un cambio efectivo donde el ciudadano espere una mejor calidad de aquello que está pagando con su dinero. Asimismo, es conveniente evitar el chantaje al que nos tiene sometido el poder económico desde décadas, subordinándolo todo a una sociedad de mercado capitalista donde el crecimiento es lo único que se valora frente al bienestar.

Hay quien lo apuesta todo a una bajada de los impuestos y defiende que el dinero está mejor en el bolsillo de los ciudadanos y las ciudadanas. Sin embargo, este mensaje lleva trampa, bajamos los impuestos, nos separamos más de la media contributiva de los países de nuestro entorno y contentamos a la ciudadanía con un mensaje que alegra su monedero, pero que la deja hipotecada con unos servicios públicos de baja calidad. Se ha de pretender, con técnicas participativas, mejorar la calidad sin tener que inventar nada, puesto que se pueden poner en práctica las guías y los indicadores que para esta mejora de la gobernanza han puesto de manifiesto tanto el FMI como el Banco Mundial.

4. CONCLUSIONES

El compromiso político no sirve de nada si no es compartido con la ciudadanía. Las experiencias con los ciudadanos y las ciudadanas son muy enriquecedoras, y quien desee comprometerse debe saber que exige un cambio en las formas de gobernanza y de gestión de lo público. Dicho compromiso debe asociarse con una Administración Pública transparente, abierta, eficiente, participativa y, sobre todo, con la rendición de cuentas periódica. Los ciudadanos desean un cambio de sus instituciones, sobre todo en las más próximas, dado que el municipio es donde se inician los proyectos de reforma y la región es el apoyo de coordinación, ofreciendo las estructuras nacionales cohesión. Se precisa abrir los debates a todos los niveles, descontaminar la función pública de la política y eliminar el clientelismo que tanto nos perjudica. De igual modo, se necesita fortalecer la lucha por unas estructuras abiertas en donde la capacidad y el mérito presida la función pública. Hoy en día no se puede conseguir estos objetivos sin la participación de todos los empleados públicos, siendo conscientes de que cuando se ha dado un paso en este sentido ha primado más las reivindicaciones no atendidas que los cambios en los procedimientos.

Nos debe preocupar lo que estamos viviendo: un claro intento de provocar una agonía a nuestras débiles democracias. Nuestro compromiso no es cambiar ese mundo al que no llegamos, no se trata de vivir en lo utópico, sino de un compromiso por afianzar un procedimiento para que todos, ciudadanía y función pública, comprendan que la democracia es un espacio compartido que requiere de una competencia política cada día más democrática. Dicho de otro modo, requiere del Gobierno Abierto de las instituciones.

5. REFERENCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J.A. (2012): *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Editorial Deusto.

- DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V. (2018): *Organizando el Leviatán*. Barcelona: Editorial Deusto.
- HOLMBERG, S.; ROTHSTEIN, B.; NASIRITOUSI, N. (2009): “Quality of government: What you get”. *Annual review of political science*, 12, 135-161.
- MOLINA, J. (2019): *Una sociedad con respuestas. Manifiesto por la participación y la transparencia*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- MOLINA, J.; MAYOR, J.M. (2018): “Gobierno Abierto, transparencia y ética pública”. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, septiembre(8), 1-10.
- OCDE (2011): *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris: OECD Publishing.
- PRATS I CATALÁ, J. (2003): *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Biblioteca virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- ROMERO, J.; BRANDIS, D.; DELGADO VIÑAS, C.; GARCÍA RODRÍGUEZ, J.L.; GÓMEZ MORENO, M.L.; OLCINA, J.; RULLÁN, O.; VERA-REBOLLO, J.F.; VICENTE RUFÍ, J. (2018): “Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: Balance de las últimas dos décadas”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 77, 1-51.
- SRIVASTAVA, V.; LARIZZA, M. (2013): “Working with the grain for reforming the public service: A live example from Sierra Leone”. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), 458-485.