

El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática

Manuel Villoria

Manuel Villoria

Profesor de Ciencia Política. Desarrolla su docencia en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), donde fue nombrado catedrático en 2004 y dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Es Director del Máster de Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG) y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) así como; del Máster en Gestión de la Seguridad, Crisis y Emergencias, IUOG-URJC. Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid; licenciado en Derecho y licenciado en Filología. Fue becario Fulbright en EE.UU., donde estudió el Máster en Public Affairs por la Indiana University. Es autor de más de ciento cincuenta publicaciones (libros y artículos) sobre Administración pública y ética administrativa. Ha ocupado diferentes puestos en la Administración pública española como el de Secretario General Técnico de Educación y Cultura en la Comunidad de Madrid. En la actualidad es miembro del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) y del Consejo Científico del CLAD. Fundador y miembro de la Junta Directiva de Transparency Internacional, capítulo español. Profesor invitado en diversas universidades españolas y extranjeras, así como en diversos institutos de Administración pública. Consultor para el Banco Mundial, la OCDE, el BID y la Unión Europea. Ha participado en distintas comisiones de estudio y reforma de la Administración en España y América Latina.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: manuel.villoria@urjc.es

El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática*

La suma de crisis del sistema de partidos, desigualdad creciente y globalización están lanzando retos de legitimidad a las democracias. La respuesta no puede ser menos democracia, sino mejor democracia. ¿Qué papel puede cumplir la Administración pública (AP) en la construcción de democracias de mayor calidad? Esta es la pregunta que se intenta responder en este artículo. Para ello, primero se define y operacionaliza el concepto de calidad democrática. Luego se justifica la legitimidad de la AP para perseguir valores constitucional o legalmente definidos para ella. Finalmente, definidos los valores que la AP debe promover e implementar en una democracia (imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas, efectividad, participación y equidad), se procede a especificar los instrumentos con los que hacer reales los mismos. Se concluye conectando dichos instrumentos y valores con las variables clave de una democracia de calidad, comprobando su coherencia y compatibilidad.

Palabras clave: Administración Pública; Funcionario Público; Democracia; Calidad; Valores

The Role of Public Administration in the Generation of Democratic Quality

The combined challenges of growing inequality, crisis of the political parties system and globalization are generating problems of legitimacy for our democracies. The answer cannot be less democracy but better democracy. What could be the role of Public Administration (PA) in improving the quality of our democracies? This is the question we are trying to answer in this article. To do that, we have to begin defining and operationalizing the concept of democratic quality. Here too, it will be necessary to justify the legitimacy of PA to pursue the constitutional and legal values defined for it. Finally, once defined the values that PA must pursue and implement in a democracy (fairness, transparency, accountability, effectiveness, participation and equity), we will proceed to specify the instruments to work with. We will conclude linking such tools and values with the key variables of democratic quality, verifying their coherence and compatibility.

Key words: Public Administration; Civil Servant; Democracy; Quality; Values

Recibido: 30-01-2016. Aceptado: 06-04-2016.

* Este artículo se ha desarrollado gracias al proyecto CSO2012-32661, correspondiente a la convocatoria 2012 del programa PROYECTOS I+D del Ministerio de Economía y Competitividad de España.

El modelo económico que nuestras sociedades soportan es cada vez menos compatible con la soberanía popular y con la igualdad política, probablemente también, a medio plazo, con las libertades civiles y políticas.

Introducción

En un entorno de estabilidad y crecimiento económico, las democracias consolidadas tal vez podían contentarse con ser poliarquías (Dahl, 1990) y encerrarse en su formalidad institucional para satisfacer a la ciudadanía; pero hoy en día, la suma de crisis del sistema de partidos, desigualdad creciente y globalización están lanzando retos legitimatorios a esta forma de Gobierno, demasiado intensos como para que los líderes y las sociedades democráticas puedan permanecer en ese impasse (Mair, 2015). Los datos sobre las tensiones son evidentes; basta con analizar el ascenso de la desafección o las protestas y manifiestos que constantemente surgen en lugares diversos y alejados entre sí. “Se habla insistentemente de una cierta ‘recesión democrática’, de la debilitación del proceso democrático en el mundo, de la disminución del ‘efecto dominó’ y de una creciente apatía política de la población, junto con una disminución de la participación... Estos procesos pueden transformar una democracia consolidada o en transición en una democracia de papel... Se pone, pues, de moda hablar de la ‘calidad de la democracia’ para distinguir las diversidades de democracias (De Miguel y Martínez-Dordella, 2014: 99). Para mejorar la calidad democrática es preciso un Gobierno que asuma tal reto. Es cierto que a lo largo de la historia hemos visto algunos Gobiernos que han formulado e implantado medidas de profundización democrática con honestidad y valentía. Pero esos avances desarrollados bien por presión popular, bien por visión estratégica son cada día más difíciles en estas sociedades de principios del siglo XXI. Ya en la crítica a la modernización que hizo la Escuela de Frankfurt se encuentran las bases de estas dificultades. Esencialmente están en la entronización de una racionalidad instrumental que hace de la eficacia del sistema la clave de la legitimidad. La racionalidad económica, gracias a las nuevas tecnologías, ha promovido globalización y esta ha reducido la capacidad redistributiva del Estado y, paradójicamente, su fuente de legitimación (Rodrik, 2011). Más aún, hoy es posible afirmar que el desarrollo de una economía globalizada basada en la “financiación”, endeudamiento y especulación continua es incompatible con la calidad democrática y la soberanía nacional.

La democracia, como luego insistiremos, se basa en tres principios clave: respeto a las libertades civiles y políticas, soberanía popular e igualdad política (Diamond y Morlino, 2004); pues bien, el modelo económico que nuestras sociedades soportan es cada vez menos compatible con la soberanía popular y con la igualdad política,

probablemente también, a medio plazo, con las libertades civiles y políticas. Con la soberanía popular porque las decisiones económicas esenciales para cualquier país no están controladas por sus votantes; estos ni controlan plenamente la agenda del Gobierno, ni controlan la agenda del sistema (Dahl, 1999); pueden votar lo que deseen, pero la realidad gubernamental será, sobre todo, la que decidan los grandes organismos prestatarios y los propietarios de los grandes fondos de inversión (López Garrido, 2014). Una economía basada en el endeudamiento hace imposible a los Gobiernos trabajar con autonomía, son actores dominados por la deuda. Y quien se sale de las reglas sufre las consecuencias. Por otra parte, la igualdad política es continuamente pisoteada por los grandes grupos organizados dado su control de las finanzas de los partidos y de los medios de comunicación. Hoy en día, promover la igualdad política en una democracia de audiencia es ciertamente difícil (Manin, 1998). Tras depositar el voto, el ciudadano corriente deja de tener control sobre la forma en que los intereses en juego se articulan y se convierten en decisiones (Rosanvallon, 2015). El mejor ejemplo ha sido la impunidad con la que los grandes responsables de la crisis económica han salido y, más aún, cómo la deuda bancaria fruto de la avaricia desmedida de unos pocos ha sido transmitida a los ciudadanos, generando miseria y dolor sin que nadie del sector financiero se responsabilizara de ello.

En suma, esperar que los Gobiernos actuales consigan por sí solos una profundización democrática real es difícil. Por ejemplo, en gran parte de Europa, con las políticas de austeridad generadas para hacer frente a la crisis, la calidad democrática ha descendido, como indican algunos índices (ver De Miguel y Martínez-Dordella, 2014). De hecho, Philip Pettit (2001: 736), en su defensa de una democracia con más deliberación y menos partidismo, llega a decir que “la democracia es demasiado importante para dejársela a los políticos”. Esta realidad lleva a depositar la mirada en sujetos distintos al Gobierno en sentido estricto -aunque sin olvidar a este como sujeto esencial- para ayudar a promover la calidad democrática. Y uno de estos sujetos, por sorprendente que parezca, es la Administración, a través de sus millones de funcionarios. Democracia y Administración son dos conceptos que tradicionalmente no se han llevado bien (Mosher, 1982); en términos culinarios se diría que no casan bien sus sabores¹. Sin embargo, si se analiza en profundidad qué debe hacer la Administración en un régimen democrático, veremos que la tradicional visión de la burocracia como enemiga de la democracia puede y debe abandonarse (Peters, 2006). Frente al faccionalismo de la política partidista y la

La Administración puede y debe servir a la ciudadanía guiada por los valores de la imparcialidad, la equidad, la efectividad, la rendición de cuentas, la transparencia, la participación y la integridad. Si así lo hace servirá a la mejora de la democracia o al menos paliará los efectos destructivos que el modelo económico dominante genera.

búsqueda del beneficio empresarial, la Administración puede y debe servir a la ciudadanía guiada por los valores de la imparcialidad, la equidad, la efectividad, la rendición de cuentas, la transparencia, la participación y la integridad. Si así lo hace servirá a la mejora de la democracia o al menos paliará los efectos destructivos que el modelo económico dominante genera.

Para desarrollar esta idea se debería, en primer lugar, clarificar la idea de calidad democrática y sus dimensiones. Para seguir, será necesario analizar si la Administración, por su rol constitucional, puede tener valores autónomos a los que el Gobierno de turno le asigne como guías. También, si la respuesta es positiva, será preciso identificar qué valores son los que la Administración lleva en sí de forma endógena. Finalmente, habrá que ver cómo la Administración puede generar calidad democrática siendo fiel a sus valores y desarrollando instituciones que los implanten a través del compromiso moral de sus empleados.

1. La calidad de la democracia

Según Dahl (1989), la democracia parte de un principio nuclear, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados -bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. A partir de ahí, surgen unos principios de desarrollo para formar una democracia como ideal. Estos son:

a) Principio de la consideración igualitaria de los intereses, que implica que para que sea posible considerar de forma igualitaria los intereses de cada individuo en un proceso de adopción de decisiones colectivas, estos “deben ser equitativamente tratados y deben ser divulgados los intereses de la totalidad de las personas involucradas en tales decisiones”. Subyacente a este principio está su utilitarismo: satisfacción de los intereses ciudadanos como criterio de Gobierno. La responsividad genera la posibilidad real de que los ciudadanos puedan influir en el Gobierno.

b) Principio de igualdad intrínseca, que supone la asunción de que los seres humanos son esencialmente iguales en lo fundamental. Siguiendo a Rawls y su teoría de la justicia, Dahl asumirá la igualdad intrínseca del ser humano, consistente en aceptar que cada individuo posee la capacidad de concebir una idea del bien y un sentido de la Justicia a través del uso de la razón práctica. De esta manera, el principio de la igualdad se genera desde un cierto deontologismo kantiano.

c) Principio categórico de la igualdad, que postula que todos y cada uno de los ciudadanos están cualificados para autogobernarse. Es decir, la democracia exige que, para tomar decisiones colectivas, sea necesario un proceso de adopción de las mismas que realice en la práctica dicho principio de igualdad. La democracia debe maximizar las oportunidades de autogobierno de los individuos. Esto implica que los individuos deben poder participar y que el resultado de sus decisiones debe ser asumido como ley. Esto genera a su vez, para los ciudadanos, el deber de obedecer las leyes que ellos mismos eligen.

d) Presunción de la autonomía personal o principio de la autonomía moral. Es la creencia en la capacidad de cada uno de analizarse a sí mismo y revisar los propios fines; la capacidad de decisión sobre los propios principios morales mediante un proceso de reflexión y deliberación. La autonomía o autodeterminación debe ser complementada con el principio de la autonomía personal formulada, de nuevo, en clave utilitarista: cada individuo debe ser considerado como el mejor juez de sus propios intereses.

Para que estos principios se lleven a cabo se requiere un proceso estructurado basado en los siguientes criterios (Dahl, 1999: 47-48):

1. La participación efectiva, que incluye la obligación de garantizar la información pública sobre la agenda gubernamental, la creación institucional de oportunidades de influencia accesible, incentivar la participación en el debate político, generar mecanismos participativos como el *minipopulus* o los foros deliberativos.

2. La igualdad de voto, que exige replantearse la regla de la mayoría y ver sus límites en sociedades plurales.

3. La autonomía o la capacidad de alcanzar una comprensión ilustrada de las políticas existentes y de las alternativas relevantes y sus consecuencias posibles (con la necesaria educación cívica, información pública, transparencia, vías para la deliberación).

4. Ejercitar el control final sobre la agenda del sistema y del Gobierno. De donde se deduce la necesidad de analizar el problema del tamaño y el número, aceptando la necesaria representación, pero introduciendo mecanismos de control y *accountability* vertical/horizontal suficientes; también la necesidad de descentralización, la generación de *accountability* social y la ineludible consideración del problema de la globalización y la internacionalización de decisiones.

5. La inclusión de todos los adultos en la acción política (excepto los disminuidos psíquicos y los residentes transitorios) y la plena concesión de los derechos de ciudadanía, con la consiguiente profundización democrática e igualdad social.

Dado lo exigente de los principios y los criterios, podríamos decir que las democracias verdaderas no existen aún en el mundo real. De ahí el concepto de poliarquía. Las poliarquías son la aproximación más cercana al “ideal de democracia” según Dahl. La distancia existente entre la poliarquía del mundo real y el ideal normativo de la democracia es muy amplia. Por lo tanto, las poliarquías son “democracias imperfectas” con todas las instituciones indispensables para poder acercarse a un mínimo democrático, por debajo del cual ya existen sistemas autoritarios o totalitarios. Estas instituciones serían (Dahl, 1990): 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a ocupar cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) pluralidad de fuentes de información; 7) libertad de asociación. Aun así, el grupo de países democráticos (*full democracies*) es limitado, con apenas 25 países en el mundo, lo que representa tan solo el 11% de la población mundial (De Miguel y Martínez-Dordella, 2014).

Siguiendo esta estela de reflexión, Diamond y Morlino (2004) consideran que los tres principios clave en los que se sustenta la democracia son la soberanía popular, la igualdad política y las libertades civiles y políticas. A partir de ahí surgen ocho dimensiones de la calidad: libertades, Estado de derecho, *vertical accountability* (elecciones libres y justas), responsividad, igualdad, participación, competición y *horizontal accountability* (que incluye sólidos controles horizontales sobre la labor del ejecutivo). A ellos se podrían añadir dos de carácter auxiliar, como la transparencia y la eficacia en la representación. La calidad de la democracia va vinculada a la mayor efectividad de estos principios y dimensiones en la vida política cotidiana; pero para hacer operativa una evaluación seria y rigurosa de la calidad de las democracias existentes es preciso entender bien el concepto de calidad y operativizarlo adecuadamente. Según estos autores, la calidad puede ser procedimental (el producto es resultado de un proceso controlado con métodos precisos), de contenido (consecuencia de las calidades estructurales del producto, como su diseño, materiales o funcionamiento), de resultado (el producto es valorado positivamente por los clientes, con independencia de los procesos o del contenido del producto). Puesto todo junto se podría decir que una democracia tiene calidad cuando satisface las expectativas ciudadanas de gobernanza (calidad de resultados); cuando la ciudadanía disfruta de amplias libertades e igualdad política (calidad de contenido); y cuando: (a) la ciudadanía tiene el poder de evaluar la acción de Gobierno y el respeto a las libertades; (b) la ciudadanía y sus partidos y organizaciones

El problema fundamental al estudiar las administraciones democráticas tiene que ver con el reconocimiento o no a estas organizaciones de una legitimidad propia para perseguir valores constitucional o legalmente definidos para ellas.

participan y compiten para mantener a sus electos rindiendo cuentas por sus políticas y actividades; (c) además, monitorean la eficiencia y equidad en la aplicación de las leyes, la eficacia de la acción gubernamental y la responsabilidad política y responsividad de los electos; y (d) las instituciones se controlan mutuamente en el marco de la ley y la Constitución (calidad de procedimiento).

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

2. La Administración como actor de la democracia, no como mero instrumento del Gobierno

Las administraciones públicas en una democracia son la suma de cientos, cuando no de miles de organizaciones, con sus miles de empleados, que desarrollan su labor bajo la dirección del Gobierno -o de normas que, asegurándoles independencia frente a instrucciones gubernamentales, les marcan una función regulatoria-, que se estructuran territorial y funcionalmente y que deben servir los intereses generales (expresados normalmente por decisiones gubernamentales sometidas al sistema de principios y valores constitucionales) con imparcialidad y respeto de la legalidad. Son actores institucionales que actúan en gran medida con una lógica de lo apropiado (March y Olsen, 1989), no meros actores guiados por el egoísmo o meros instrumentos operativos del ejecutivo.

El problema fundamental al estudiar las administraciones democráticas tiene que ver con el reconocimiento o no a estas organizaciones de una legitimidad propia para perseguir valores constitucional o legalmente definidos para ellas. Si se consideraran las administraciones como meros instrumentos al servicio del Gobierno carecerían de dicha legitimidad y su estudio sería casi irrelevante. Pero la Administración, en palabras de Rohr (1986), se encarga de

llevar adelante la Constitución, de hacerla real, y no puede realizarlo negando los valores que la norma suprema le encomienda. De ahí su necesaria autonomía para promover los valores democráticos a ella adjudicados. Utilizando una metáfora, sería como si al estudiar cómo realizar una operación quirúrgica, nuestro análisis se centrara en la calidad del bisturí o de los guantes. Si el Gobierno es el cirujano y la Administración el bisturí, ciertamente lo único que nos interesa del proceso es la pericia del cirujano. Sin embargo, la realidad de la relación entre Gobierno y Administración es mucho más compleja, es como la de dos cirujanos, uno que dirige y otro que ejecuta; el primero ejerce labores “estratégicas”, el segundo, operativas², aunque este segundo planifica a menudo con el primero la operación e, incluso, a veces tiene que operar solo, pero ambos tienen su deontología. El trabajo conjunto de políticos y funcionarios lleva en ocasiones a visiones diferentes y a debates sobre cómo actuar mejor, e implica a menudo una tensión que puede y debe ser creativa y positiva si se diseña bien el marco institucional. Cada empleado público puede ayudar a crear comunidad desde su puesto, piensa y actúa con márgenes de libertad y discrecionalidad mayores o menores, y se ve inspirado por valores que no son solo la eficacia (la imparcialidad, por ejemplo), de ahí que pueda contribuir a la calidad de la democracia (Denhardt y Denhardt, 2015), a veces en consonancia con la dirección político-gubernamental, a veces en tensión con esta (Peters y Pierre, 2004).

Obviamente, la cuestión que inmediatamente surge es hasta dónde puede la Administración, si es preciso, enfrentarse al Gobierno, hasta dónde llega su derecho de decirle la verdad al poder. Más aún, ¿qué legitimidad tiene para ello? Teóricamente, el problema tiene que ver con aportar o no a estas organizaciones una dimensión institucional y, con ello, a sus empleados un papel clave en la defensa de unas reglas del juego que conectan con una arquitectura de derechos y deberes -y con un sistema de incentivos y desincentivos- que se diseñaron para favorecer el bienestar y la cooperación social, en suma, el interés general. En esta línea, Rosanvallon (2010) sostiene que la legitimidad tradicional por elecciones y por resultados está en crisis, que existe una presidencialización peligrosa del poder ejecutivo y que las democracias actuales demandan otros tres tipos de legitimidad: la legitimidad de imparcialidad (garantizar la aplicación imparcial de la ley y la gestión imparcial de los servicios públicos), la legitimidad de reflexividad (asegurar una visión más plural del bien común que la gubernamental, de ahí el papel de tecnócratas y juristas en el análisis desapasionado de los problemas y en la búsqueda razonable de soluciones) y la legitimidad

de proximidad (la cercanía de las propuestas al entorno y las circunstancias, con participación de los afectados). Precisamente, los órganos de rendición de cuentas horizontal y las burocracias fuertemente meritocráticas proporcionan la legitimidad de imparcialidad y reflexividad. La sociedad civil activa, en cooperación con la Administración, a través de las nuevas formas de participación, cogestión y Gobierno abierto, la de proximidad. Un país que posea órganos de control fuertes y con suficiente independencia tendrá, según esta teoría, no solo menos corrupción, sino también más “responsividad”, *accountability* y eficiencia. En definitiva, un país que disponga de una Administración que busca la efectividad (impacto positivo sobre los problemas sociales) y dice la verdad al poder, que se preocupa de la rendición de cuentas y que defiende el cumplimiento de su misión institucional puede auxiliar a tener una mejor democracia. Hay Gobiernos que tienen claramente asumido que ese rol de la Administración favorece su propio éxito, de ahí que promuevan una cierta “despolitización” de las decisiones, cediendo poder a órganos técnicos protegidos de la tensión partidista (Mair, 2015).

Estas afirmaciones tienen tres límites infranqueables. El *primero* es que esta misma burocracia que se arroga el derecho de conocer la verdad técnica o, al menos, de ver mejor los errores técnicos y jurídicos, tiene que ser controlada de forma rigurosa en el cumplimiento de sus deberes y debe asumir sistemáticamente su obligación de transparencia y rendición de cuentas frente al ejecutivo, el legislativo y el judicial, como se verá posteriormente (Rosenbloom, 1983). El *segundo* límite es del respeto a la dimensión política del Gobierno y a las decisiones estratégicas que desde el mismo surgen (presuponiendo su respeto al marco constitucional). El Gobierno marca las estrategias, decide finalmente (aunque lo haga, en la práctica, rodeado de expertos y grupos de interés, o a veces no lo haga y deje que decida la Administración). El reconocer a la Administración un marco de valores y normas que debe proteger y tratar de realizar no implica que deba sustituir al Gobierno en la dirección del país, simplemente indica que en la ejecución de las decisiones estratégicas debe poder actuar guiado por valores profesionales y no por las tensiones partidistas. Más aún, cuando la Administración se embarca en el *policy making* (algo muy normal) debe aceptar que habrá conflicto, lucha de poder, negociación, pero que la solución a los mismos debe estar guiada por la estrategia gubernamental. Su discrecionalidad ha de estar vinculada a su consejo experto y al marco de valores constitucional, no a la ideología del funcionario (Denhardt y Denhardt, 2015). El *tercero* se refiere a que los valores que

El camino de la calidad democrática implica a las administraciones en todas las dimensiones procedimentales. Más aún, se podría afirmar que para poder trabajar en la realización efectiva de los diversos contenidos de la calidad democrática, la Administración es indispensable.

la Administración promueve con una cierta independencia no están abiertos, sino que son solo aquellos que la Constitución y las normas les incorporan a su misión, y que ahora se verán³. Si se dejara a los servidores públicos interpretar la Constitución a su antojo, en función de su criterio personal, se anularía, precisamente, la democracia. Un funcionario puede y debe defender su imparcialidad, pero no puede defender que la seguridad se priorice sobre la educación o viceversa. En caso contrario, correríamos el peligro de que la política, considerada como diálogo, conflicto y pluralidad, sería sustituida por la presunta certeza de la ciencia y de la técnica, convirtiendo la eficacia en la única verdad considerada (Valencia, 1995: 434; Burnham, 1941).

3. El sistema de valores de la Administración

Con todo ello, se puede ver que el camino de la calidad democrática implica a las administraciones en todas las dimensiones procedimentales. Más aún, se podría afirmar que para poder trabajar en la realización efectiva de los diversos contenidos de la calidad democrática, la Administración es indispensable. La forma de involucrar a la Administración en esta tarea es consiguiendo que, a través del buen diseño institucional, sus funcionarios asuman valores idóneos que les guíen, de tal manera que acerque la democracia existente a una democracia de mayor calidad mediante millones de conductas cotidianas coherentes con tal marco axiológico. A veces lo hará siguiendo las instrucciones gubernamentales, pero también debe hacerlo autónomamente, como algo implícito (e incluso en parte explícito) en su papel constitucional. Es muy posible que esto suene a sacrilegio para quienes se han mantenido fieles a una visión puramente electoralista de la democracia, pero no para quienes entiendan las necesidades legitimatorias profundas y plurales de esta forma de Gobierno en este momento histórico. Ciertamente, esta persecución de valores intrínsecos a la Administración (no de cualquier valor) por parte de los empleados públicos puede generar tensiones y contradicciones con las prioridades partidistas e, incluso, tensiones internas entre valores que pueden chocar si se priorizan de forma extrema. Pero la articulación prudencial y equitativa de estos valores es quizás la forma más excelsa de servir al interés general por parte de los servidores públicos.

De acuerdo con Gortner (1994), los valores son concepciones de lo deseable que influyen la selección de fines y medios para la acción. Efectivamente, una vez socializados en los valores adecuados

los empleados públicos asumirán con ello los fines de una democracia de mayor calidad, más coherente con los principios que la sostienen. También, cada uno en su ámbito elegirá aquellos instrumentos que pueden ser más pertinentes para hacer reales los valores que les guían; además, tendrán una visión de la realidad más amplia y completa, pues la pluralidad de valores asumida evitará que se centren en solo una dimensión del buen Gobierno y permitirá un comportamiento que sea integrador y prudente. Pues bien, el rol del servidor público en esta lucha por la mejor democracia le exige intentar ser coherente con toda una serie de valores como son los de imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas, efectividad, participación y equidad, sostenidos todos ellos por el valor conector de la integridad. Todos estos valores deben ser convenientemente promovidos y protegidos por un conjunto de normas, procesos y órganos que aseguren su vigencia. Desarrollar y exponer detalladamente cada una de las políticas que promueven dichos valores es algo que está fuera de los límites de este texto y que requeriría sus propios artículos. Por ello, nos limitaremos a repasar brevemente en qué consisten.

Integridad. La palabra integridad proviene del latín *integer* (entero)⁴ y es usada en diversas áreas de conocimiento con significados diversos, pero casi todos ellos vinculados a la idea de algo no dañado, algo que no ha perdido su entereza. Cuando se utiliza desde la ética, la integridad se refiere no solo a un rechazo a embarcarse en conductas que evaden la responsabilidad, sino también a una búsqueda de la verdad a través del debate o el discurso. De acuerdo con Carter (1996: 7-10), la integridad requiere la formalización de tres pasos: 1) el discernimiento de lo que está bien y lo que está mal; 2) la actuación de forma coherente con los resultados del discernimiento, incluso con coste personal; y 3) la declaración abierta de que se está actuando de forma coherente con lo que se entiende como correcto. La integridad sería, así pues, una virtud que garantiza que las acciones se basan en un marco de principios internamente consistente. Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter. En suma, se dice de alguien que es íntegro/a cuando se cree que esa persona actúa de forma coherente con los valores, creencias y principios que afirma sostener. Aplicado a la Administración pública sería una cualidad del servidor público que hace que actúe de forma coherente con los

La conexión entre integridad de los servidores públicos y calidad de la democracia es obvia, pues empleados públicos íntegros son esenciales para la consolidación del Estado de derecho, la realización efectiva de los derechos y libertades públicas y la rendición de cuentas propia y de los representantes.

valores y normas *relevantes*, y con las leyes, reglas y rutinas que se derivan de ellos (Huberts, 2014). Precisamente, se detallará ahora cuáles serían esos valores relevantes con los que debería actuar. La conexión entre integridad de los servidores públicos y calidad de la democracia es obvia, pues empleados públicos íntegros son esenciales para la consolidación del Estado de derecho, la realización efectiva de los derechos y libertades públicas y la rendición de cuentas propia y de los representantes.

Para fomentar la integridad de los servidores públicos es muy importante crear *marcos de integridad*, en los que normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces contribuyan conjuntamente a prevenir la corrupción y fomentar la ética. Un sistema que debe considerar la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. Entre los elementos esenciales de un marco de integridad se encuentran, como instrumentos clave, los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética a los servidores públicos de la organización, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso o ineficiencias (con instrumentos de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético entre los empleados, etc.

Imparcialidad (y legalidad). Históricamente, la correcta construcción de la burocracia ha consistido en establecer un espacio protegido frente a la pasión partidista (Weber, 1984), un espacio donde, tras una selección meritocrática, con profesionalidad, con rigor técnico y jurídico y con estabilidad se pudiera desarrollar un trabajo que sirviera objetivamente al interés general. La imparcialidad es la clave de la calidad de la Administración, entendiendo por tal una forma de actuación que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales. En suma, es tratar a la gente igual, con independencia de las relaciones especiales y de las preferencias y simpatías personales, de ahí que un buen funcionario no tome en consideración del ciudadano implicado en el procedimiento nada que no esté previamente estipulado en la norma (Rothstein y Teorell, 2008: 170). Precisamente para proteger este tipo de actuación surge el servicio civil de carrera, que otorga al funcionario seleccionado meritocráticamente unas garantías de imparcialidad, de las cuales la

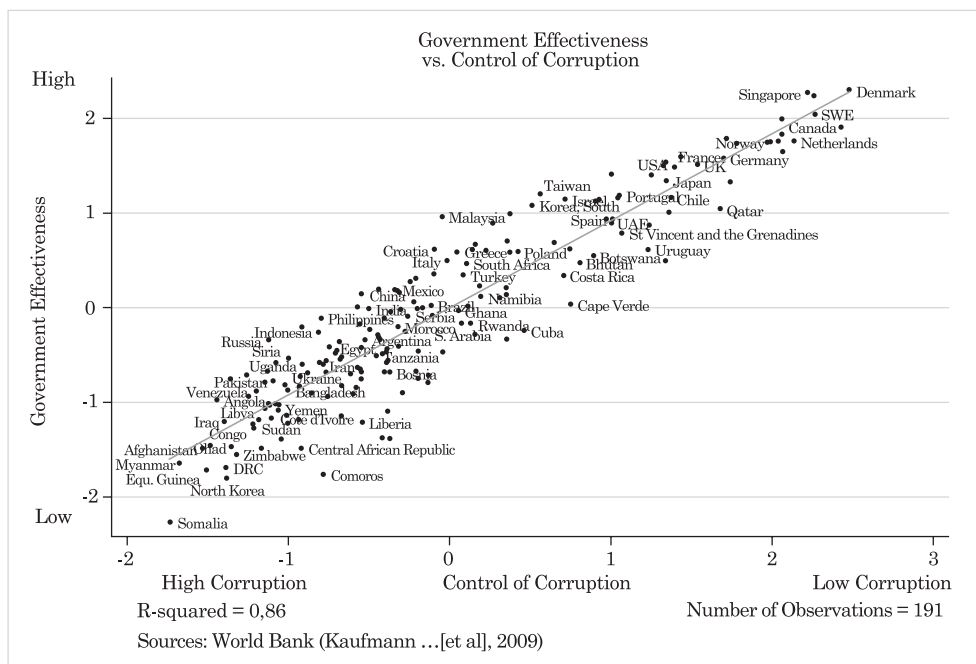
más importante es la estabilidad en el empleo, salvo causas legalmente reconocidas y acreditadas a través de un debido procedimiento.

Muy vinculado a lo anterior es la conexión entre la imparcialidad y el *ethos* del respeto a la ley. De ahí la importancia de este valor para la consolidación de los Estados de derecho, pilares de una democracia de calidad. Las normas son uno de los componentes esenciales de la civilización. Ellas permiten incrementar la eficacia y las capacidades humanas, permiten la coordinación y ofrecen seguridad y predictibilidad, evitan los conflictos permanentes mediante su aplicación obligatoria, favorecen los acuerdos, facilitan la interpretación de las palabras aportando códigos de significado, aglutinan valores, visiones del mundo, derechos y obligaciones y, con ello, permiten enfocar la atención y ofrecer posibilidades de coordinación y generación de prioridades (Olsen, 2006). Las normas no implican rigidez e inflexibilidad, incluso pueden prescribir cambio e innovación sin generar caos. En las normas siempre hay una capacidad interpretativa, de ahí la ineludible discrecionalidad con la que lidia el servidor público. En ese contexto, para que los servidores públicos actúen de forma imparcial y objetiva deben estar gobernados por códigos internalizados de buena conducta, por códigos que les lleven a poder seleccionar lo cierto y lo falso, lo legal e ilegal, todo ello a través de la organización de la Administración como una institución con su lógica de preferencias (March y Olsen, 1989). Esa institucionalización es clave para resolver el perenne problema de “preservar el carácter y el juicio”, esto es, la habilidad para mantener la reflexión ética, aportar buenas razones, distinguir entre las demandas legítimas e ilegítimas y asegurar una actuación responsable cuando nadie nos observa” (Jos y Thompkins, 2004: 256-276).

Donde una Administración imparcial se ha implantado las posibilidades de desarrollo económico y consolidación del Estado de derecho se han incrementado enormemente (ver, entre otros, Rauch y Evans, 1999). Diversos estudios desde el institucionalismo económico también resaltan que si un país quiere desarrollarse debe limitar el natural egoísmo de sus dirigentes políticos y, para ello, una clave es una burocracia meritocrática, estable y sólidamente enmarcada en la infraestructura estatal, además de la aceptación de un poder judicial competente e independiente (North, 2010). Al construirse esta función pública profesional, además, se van generando competencias esenciales para el diseño e implantación de políticas eficaces y efectivas. De forma que, al final, el impulso político domesticado se une a una eficaz maquinaria de gestión produciendo resultados imparciales y eficientes para la afortunada sociedad donde este mix se consolida.

Como consecuencia, la Administración imparcial contribuye a reducir la pobreza, pero además contribuye a incrementar la confianza institucional e intersubjetiva (Henderson ...[et al], 2003; Rothstein, 2011). Otro factor clave para resaltar su importancia es su papel en la lucha contra la corrupción; la corrupción aparece repetidamente en diversos estudios como el factor esencial para reducir la calidad de la democracia donde esta existe (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2004); así, de acuerdo con el reciente estudio empírico de De Miguel y Martínez-Dordella (2014), la variable que correlaciona más con democracia es la (falta de) corrupción, con un coeficiente de 0,61. Y precisamente la variable que más correlaciona con reducción de corrupción es la eficacia del Gobierno, con un coeficiente de 0,86 (ver Gráfico 1); eficacia entendida como competencia de los funcionarios (mérito), independencia frente a presiones políticas (imparcialidad) y credibilidad del Gobierno en su capacidad de aportar políticas adecuadas (Rothstein y Holmberg, 2014).

Gráfico 1
Correlación entre imparcialidad y control de la corrupción



Fuente: Rothstein y Holmberg (2014).

Si damos por buena esta teoría, para la que diversos estudios empíricos ofrecen base sólida, parece evidente que una democracia de calidad requiere una burocracia profesional, bien formada y con garantías de actuación imparcial. Esta imparcialidad es sostén esencial del Estado de derecho y clave para la rendición de cuentas. Más aún, desde la perspectiva del contenido de la calidad democrática, la imparcialidad favorece la garantía de los derechos fundamentales.

Efectividad. En los últimos años del siglo XX, como consecuencia del énfasis en la gestión eficiente, se puso de moda un concepto gerencial de eficacia gubernamental, importado del sector privado; ese concepto incorporaba una visión predominantemente tecnocrática de la eficacia, entendida como la capacidad de producir objetivos deseados en la esfera social y económica, a través de las actuaciones e instrumentos gubernamentales centrados en el logro de eficiencia y economía. Dicho concepto minusvaloraba los elementos institucionales y políticos de la acción pública y otorgaba al análisis y desarrollo técnico toda la credibilidad y capacidad causal de transformación (Cunill Grau, 2011). Su instrumento clave fue la denominada Gestión por Resultados (GpR). La gestión orientada a resultados es un instrumento destinado a lograr cambios en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño tanto en lo referente a los resultados como en la orientación central. Para ello, proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño (OCDE y Banco Mundial, 2006: 9). Pero, para la calidad democrática, la acción gubernamental es considerada socialmente deseable no solo por lo que hace, sino también por cómo lo hace, por los productos y también por los atributos del proceso a través del cual se consiguen resultados. Es importante que el Gobierno consiga objetivos económicos deseables y reduzca una de las causas fundamentales de malestar social, pero debe hacerlo preservando y promoviendo los valores y principios fundamentales de un Estado democrático y consolidando una sociedad equitativa, segura y garante de la dignidad de sus miembros.

Por ello, actualmente se diferencia entre un enfoque de gestión por resultados tecnocrático (GpR), que simplemente apoya procesos de ajuste fiscal, y un enfoque enraizado en un compromiso por profundizar

La efectividad es un elemento esencial para uno de los componentes clave de la calidad democrática: la responsividad. La conexión adecuada entre procesos y contenidos se ve finalmente en la sensación ciudadana de que existe respuesta a sus demandas y prioridades.

el desarrollo integral, o enfoque de gestión para resultados de desarrollo (GpRD). De hecho, la GpRD constituye en sí misma un cambio cultural y una reforma institucional que coloca el foco en el fin último de la Administración pública: generar resultados que se traduzcan en cambios sociales positivos. Es esta concentración expresa de la atención a la sociedad la que puede marcar la diferencia respecto del pasado (Cunill Grau, 2008). Desde esta perspectiva, la promoción de la eficacia, eficiencia, calidad y economía a través de una GpRD se concibe como requisito previo para contribuir a la generación de valor público, que es el verdadero fin. Este reconocimiento cambia totalmente la manera cómo se entienden los procesos de planificación, presupuestación y evaluación, así como los instrumentos que los apoyan (Ospina, 2006). La creación de sistemas de planeación, presupuestación y evaluación por resultados, y más importante aún, la integración de estos tres componentes del ciclo de implementación de la política pública, se convierten en medios críticos para apoyar una visión más amplia, de carácter no solo gerencial, sino político, de la GpRD, como es la visión de crear un mundo donde el derecho a una buena vida le pertenezca a todos (Cunill Grau, 2011). La efectividad, así pues, se convierte en un elemento esencial para uno de los componentes clave de la calidad democrática: la responsividad. La conexión adecuada entre procesos y contenidos se ve finalmente en la sensación ciudadana de que existe respuesta a sus demandas y prioridades; una Administración guiada por la efectividad nunca olvida este sentido último de la acción gubernamental.

Vinculado a la efectividad, suele ser conveniente que la Presidencia del Gobierno disponga de un gabinete amplio y muy bien seleccionado, desde el que se definan estrategias holísticas (*joined-up government*) en torno a los problemas esenciales del país y se coordinen ministerios y servicios para conseguir impactos conjuntos, pues los problemas esenciales no se detienen donde las competencias ministeriales comienzan (Christensen y Laegreid, 2012). Y es también necesario que ese gabinete controle a los ministerios e incentive su coordinación. Posteriormente, es muy importante que cada ministerio disponga de un gabinete que defina la estrategia en el marco de la estrategia global del Gobierno y que, además, establezca un sistema de controles riguroso sobre el cumplimiento de objetivos y metas por sus agencias y órganos dependientes. Promover este modelo de acción coordinada también favorece la responsividad y la rendición de cuentas.

Transparencia. La transparencia es otro valor clave en la actuación de la Administración. Está muy directamente vinculada a la rendición de cuentas, hasta el punto de que podría considerarse parte ineludible de esta, como se verá a continuación. La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (Bellver, 2007); información que, en el ámbito de lo público, debe permitir evaluar las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión. Con esto, ya se ve la conexión entre transparencia e igualdad política y su papel en la generación de adecuada participación y rendición de cuentas. La democracia, en suma, requiere ciudadanos/as informados/as, exige personas con capacidad para juzgar lo que hace el Gobierno y ello solo se puede alcanzar con la transparencia y la información. Del mismo modo, esto exige gobernantes y funcionarios que sean capaces de mostrarse ante la ciudadanía, y que entiendan, con Kant, que lo que distingue al político moral es el haber comprendido que la estrategia del secreto frustra los fines de una asociación de seres libres (Greppi, 2013).

Es cierto que la transparencia es un requisito esencial de la democracia, pero no es el único y debe equilibrarse con otros en función de variables como la seguridad, la propiedad privada o la privacidad; más aún, la transparencia no deja de ser una forma de regulación que asume que quien recibe la información es capaz de procesarla adecuadamente y que quien la elabora lo hace sin sesgos, lo cual no siempre se produce; de ahí la importancia de clarificar quién está detrás de los datos y cómo se estructuran (Etzioni, 2010). Cuando la transparencia es real y funciona como valor de referencia, es un antídoto claro contra la corrupción, sobre todo porque permite detectar mejor los casos existentes y, con ello, desincentiva dichas actividades, más aún si la persecución y sanción siguen a la detección previa. Hoy en día, a través de las normas de acceso a la información, la publicidad activa, las *apps* y los *wikis* en el marco del denominado Gobierno abierto, los efectos positivos de la transparencia han aumentado. *Open Government* crea la posibilidad de integrar, en sistemas de regulación, plataformas de colaboración ciudadana y *wiki-government*. Con el *open data* plenamente funcional, hay una posibilidad real de reutilizar y agregar datos y, además de generar conocimiento abierto, abrir vías de participación y mejorar la rendición de cuentas, limitando el poder de los grupos mejor organizados (Villoria y Ramírez Alujas, 2013). Por todo ello,

como dice Cunill Grau (2004: 73), “la transparencia puede ayudar a incluir los principios de la igualdad y el pluralismo político en la representación que se ejerce a través de las instituciones políticas, y así mejorar la calidad democrática de sus decisiones”. Podríamos añadir, contribuye a la calidad de la democracia sobre todo cuando los empleados públicos asumen este valor y tratan de hacerlo real en su trabajo diario.

Rendición de cuentas. Sobre la rendición de cuentas existe una amplísima literatura cuyos orígenes históricos comienzan ya en Grecia y que a partir de las revoluciones democráticas del siglo XVIII se consolida. No obstante, hoy en día el concepto se ha expandido e incluye en sí tres dimensiones: el control institucional, el electoral y el social (O'Donnell, 2004; Smulovitz y Peruzzoti, 2000). En un artículo de revisión, Wences (2010: 69) sostiene que “podría definirse la rendición de cuentas como un proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes”. Esta rendición de cuentas no puede ser solo de tipo electoral, pues numerosos estudios (entre otros, Przeworski ...[et al], 1999) demuestran que: 1) los representados pueden, a pesar de toda la información a la que hoy pueden acceder, no actuar con racionalidad objetiva e imparcial, dados los incentivos que puede haber para la rapiña en situaciones de baja virtud cívica, y 2) los representantes pueden manipular y llegar a superar los controles horizontales de balance (derivados de la división de poderes) y ganar elecciones a pesar de su incapacidad. De ahí que el bien común de la sociedad necesite mecanismos de control horizontal también.

En este aspecto, los servidores públicos ejercen una labor esencial para la calidad democrática; obviamente nos referimos a todos aquellos funcionarios que trabajan en unidades de control interno y externo, en órganos constitucionales o legales de control o evaluación, etc. Todos estos funcionarios actúan en nombre de la ciudadanía para garantizar que los representantes y altos cargos gubernamentales informen debidamente y expliquen adecuadamente y, si no lo hacen, que reciban la sanción correspondiente. Para poder realizar su trabajo deben tener instrumentos legales y materiales adecuados, procesos bien definidos y eficaces y órganos desde donde trabajar con protección, medios e imparcialidad suficiente. Estos órganos no buscan

Una burocracia que controla y en la que se asegura la imparcialidad no puede estar al margen de su propia rendición de cuentas; si quiere mejorar la democracia deberá implicarse en rendir cuentas de forma exhaustiva.

equilibrios de poder, sino que son más ejecutivos, son permanentes, profesionales, capaces de analizar información muy compleja y han de poseer independencia suficiente. La diversidad y pluralidad de ellos es cada día mayor. Los hay vinculados al legislativo, como la mayoría de los órganos de control económico-financiero externo, o las defensorías del pueblo; los hay vinculados al ejecutivo, como los órganos de control económico-financiero y contable internos o los órganos que promueven la disciplina fiscal; y los hay vinculados a unos u otros de forma diversa e, incluso, en algún país constituyen un cuarto poder constitucionalmente garantizado, como los que desarrollan actividades de prevención de la corrupción y los conflictos de interés, los que promueven la transparencia, etc. Gracias a estos órganos se pueden hacer más transparentes, legales y efectivas las decisiones de los gobernantes, con lo cual se refuerza la información ciudadana para que tome decisiones electorales más fundadas y racionales, así como se evitan casos de corrupción y abuso de poder; en suma, favorece una mejor “*accountability* horizontal” y una democracia donde los derechos y libertades estén mejor garantizados. Finalmente, refuerza la responsividad del sistema.

En todo caso, como anticipamos, esta burocracia que controla y en la que se asegura la imparcialidad no puede estar al margen de su propia rendición de cuentas; si quiere mejorar la democracia deberá implicarse en rendir cuentas de forma exhaustiva. Desde esta perspectiva se pueden considerar formas clásicas de control, como el control de procedimientos y el control parlamentario; así como formas más modernas: el control por resultados, el control por competencia administrada y el control social (Consejo Científico del CLAD, 2000). Ello llevaría, aplicado a la Administración, a diversos niveles de *accountability* (Consejo Científico del CLAD, 2000; Parrado, 2015).

El primero es el *control político*; este control es ciertamente del parlamento sobre el Gobierno y no sobre la Administración, pero la Administración tiene que colaborar en ello. El Gobierno, en su vertiente de cabeza de la Administración (no hay que olvidar que el Gobierno tiene un rostro político y otro administrativo), debe informar, explicar y asumir consecuencias de sus éxitos y fracasos en la solución de problemas sociales ante los representantes del pueblo y debe justificar de forma clara cómo se gasta el presupuesto. Ello obliga a generar todo un aparato retórico y técnico para justificar unas decisiones frente a otras y para, además, explicitar los objetivos a alcanzar y generar los indicadores y metas que muestren el éxito o fracaso. Más aún, esta

gestión por resultados debería incorporar la medición de los impactos de dichos esfuerzos organizativos y presupuestarios en los problemas sociales; en suma, si los resolvieron o minimizaron o no. En el ámbito de la gestión pública existen numerosos estudios sobre cómo planificar y gestionar estratégicamente y cómo evaluar políticas y, sobre todo, programas. La Administración tiene que facilitar este control político aportando al Gobierno la información y conocimientos adecuados, y debe estar dispuesta a actuar con plena objetividad si el parlamento solicita sus servicios.

El segundo es el *control por resultados y el de los inferiores por los superiores, a través de la escala jerárquica*. Para ello, deben existir sistemas de planeamiento estratégico y de evaluación y monitoreo de la actividad diaria/semanal de las organizaciones y de las unidades; así como sistemas de evaluación del desempeño de los empleados públicos. La gestión pública ha analizado en profundidad cómo monitorear a través de las TIC y qué, cómo y para qué evaluar a los servidores públicos. Potenciar estos instrumentos y reforzar las actitudes favorables al control es fundamental para una Administración que sirva a la democracia.

El tercero es el *control legal y procedimental*. La Administración se debe someter a la ley y al derecho y para ello el papel de los jueces es fundamental; sus decisiones pueden anular decisiones administrativas e, incluso, aportar soluciones alternativas en ciertos casos. Más aún, si como consecuencia del control judicial surgen responsabilidades penales o económicas, los empleados afectados deberán asumir individualmente sus consecuencias. Nuevamente, la Administración deberá ayudar en su labor de control al poder judicial sin dilaciones o entorpecimientos ilícitos.

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

Quinto, el *control profesional*. Las diversas actividades que se realizan bajo el rótulo de servidor público demandan una deontología compleja y diversa, con ciertos elementos comunes. Los códigos éticos deben ser algo más que decorados en la vida profesional del empleado público; para ello, debe monitorearse su cumplimiento, debatirse su contenido y actualizarse por los comit es correspondientes y generarse planes de formación en  tica que ayuden a mejorar la sensibilidad y el razonamiento moral, así como el carácter y motivación moral del servidor público. El sutil pero continuo control mutuo de los compañeros sobre el comportamiento profesional de los empleados es un instrumento esencial para la vida pública.

Sexto, el *control a través de la "agencificaci n" y la generación de contratos de desempeño* entre Gobiernos y agencias. Estos mecanismos de control funcionan siempre que exista un Gobierno holístico que coordine la pluralidad de intereses diversos de las agencias; los funcionarios responsables de estas agencias, además de cumplir con los contratos, deben procurar evitar la visión de túnel y promover la coordinación entre agencias para evitar la proliferación de externalidades negativas. Ciertamente, la red de agencias complejiza la rendición de cuentas en la Administración, aunque la mejora para el Gobierno.

Séptimo, el *control social*. La posible apertura de pluralidad de proveedores en ciertos ámbitos de prestación de servicios, promoviendo competencia controlada (dando "salida al cliente") es un mecanismo de control, pero altamente peligroso si no se controlan bien sus efectos negativos (selección adversa, riesgo moral, inequidad, tecnocratizaci n, etc.). Los empleados públicos sometidos a estos sistemas deben acentuar las precauciones para evitar los efectos dañinos de la introducción de lógicas de mercado en la prestación de servicios públicos. Menos problemático y más útil sería la introducción de programas de calidad, con sus acreditaciones, cartas de servicios y sistemas de control, quejas e indemnizaciones. En todo caso, el control social puede modelarse y entenderse de forma más vinculada a lo público y la calidad democrática. En este caso, siguiendo a Cunill Grau (2000: 11), el control social debe poder ser ejercido por cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses públicos o susceptibles de ser defendidos como tales. Debe permitir el monitoreo y reacción sobre acciones y decisiones, tanto pasadas (resultados) como futuras (formación de decisiones y políticas) y siempre en condiciones de autonomía. Todo ello con recursos efectivos para forzar la obser-

vancia de los deberes administrativos, sean estos directos (poder de veto, elecciones, deliberación pública, etc.) como indirectos (acciones consagradas jurídicamente y recursos administrativos susceptibles de ser activados por una institucionalidad contralora y judicial). Y ese control debe poder ser desplegado tanto sobre el núcleo estratégico de la Administración pública como sobre la gestión de los servicios públicos. Hoy en día, para que ese control sea plenamente operativo es ineludible el desarrollo de políticas de transparencia y, más aún, de Gobierno abierto. Promover ese modelo de control social por parte de la Administración es construir calidad democrática.

Participación. Todos estos instrumentos de control constituyen un elemento clave de cualquier democracia. Si ellos funcionan, la democracia está viva; cuando no existen o no funcionan, la democracia se desmorona. Pero junto a ellos, parece necesario que las democracias actuales desarrollen el fortalecimiento de una innovadora participación ciudadana. Tanto la teoría de la democracia deliberativa como el neorrepblicanismo han insistido en las posibilidades relegitimatorias de una democracia que potencie la energía cívica y expanda la esfera pública como espacio de debate político y productor de normatividad⁵ (ver Habermas, 1996 y 1998; Dryzek, 2001; Pettit, 1999). Con mayor transparencia, mejor información y más participación se busca que los representantes, si quieren ganar elecciones, no prioricen sus intereses privados sobre el interés de sus representados; se favorece el control de la corrupción y del abuso de poder en última instancia. Pero los beneficios de la participación son más amplios, pues es un instrumento educativo que refuerza las virtudes cívicas, mejora la lealtad de la ciudadanía al sistema democrático, mejora la eficacia en la gestión ya que refuerza la legitimidad, genera consensos y facilita la implantación, además de mejorar los controles sobre los representantes (Del Águila, 1996).

Por todo ello, centrándonos en la acción de Gobierno, una democracia de calidad debería favorecer lo que se denomina gobernanza colaborativa, en la que empresas y ONG participen en la creación de valor público gracias a un diseño estratégico de prácticas cooperativas (Donahue y Zeckhauser, 2011). Además, merced a las nuevas tecnologías, es posible que los ciudadanos controlen y monitoreen la actividad pública desde el sillón de sus casas, que participen en la redacción de normas y que colaboren en la gestión pública cotidianamente. El denominado Gobierno abierto, la coproducción

El denominado Gobierno abierto, la coproducción de servicios y las innovaciones público-privadas abren un inmenso abanico de posibilidades que una democracia de calidad no puede ignorar.

de servicios y las innovaciones público-privadas abren un inmenso abanico de posibilidades que una democracia de calidad no puede ignorar. Para ello, es preciso que la tecnología se ponga al servicio de la democracia (Barber, 1998). Desde la perspectiva administrativa, los servidores públicos deberían fomentar la investigación sobre las demandas ciudadanas de servicios públicos, el codiseño de productos y servicios, la evaluación de la calidad y la evaluación de políticas con la ciudadanía. Deben generar mecanismos y plataformas confiables y amables para la participación ciudadana en la formulación de ideas sobre cómo resolver problemas públicos, en la generación de propuestas normativas, en la colaboración para la gestión de servicios. Numerosos países, siguiendo este camino, han incluido la obligatoria consulta ciudadana a través de las nuevas tecnologías, con carácter previo a la aprobación de las leyes (OCDE, 2015). También, hoy en día es posible buscar una aplicación de normas más en diálogo -leyes blandas- con los afectados, más cercanas a las características del caso y a las instrucciones que a la represión (Peters, 2006). Pero, a pesar de todas las buenas intenciones, todo este mundo de la participación y la cogestión tiene el riesgo de la captura, de la opacidad y la clientelización; por ello, es imprescindible expandir la actitud pública sobre este mundo de relaciones que tienden a privatizarse. En suma, es preciso expandir la *accountability* a las propias instancias de participación social (Cunill Grau, 2015: 60).

Equidad. Las reflexiones previas sobre imparcialidad y participación no sesgada deben llevar también al valor de la equidad. La igualdad política hoy está en riesgo, sobre todo en países capturados por el poder de las oligarquías económicas, como el propio Estados Unidos (Lessig, 2011). Pero además, la tendencia a la desigualdad económica es cada vez mayor; por ejemplo, en 2010, los ingresos del 10% más rico eran 9,5 veces más que los del 10% más pobre, cuando solo cinco años antes eran siete veces mayores (Piketty, 2014). La igualdad política es enemiga de la captura de las políticas por grupos poderosos, pero además, solo puede ser servida si existe un nivel de igualdad social razonable. La desigualdad extrema no permite una democracia con un mínimo de calidad. Siguiendo la información que proporciona la OCDE (2015), durante la crisis, entre 2007 y 2011, los ingresos disponibles decrecieron en una media anual de 0,53%; pero la media de reducción anual para el 10% más pobre fue de más del doble que la del 10% más rico en los países de la OCDE. Las desigualdades

de renta han alcanzado en este período de recesión niveles que no se habían conocido desde finales del siglo XIX. El coeficiente Gini se ha incrementado desde 0,29 a 0,32 en los últimos 30 años en los países de la OCDE (el valor uno es el máximo de desigualdad posible). La evolución de las ganancias del 1%/10%/20% superior es otra muestra de la desigualdad creciente. Todo ello mientras se reduce el carácter redistributivo de los impuestos (cuando está demostrado que una adecuada redistribución favorece el crecimiento económico), se reducen o congelan los presupuestos en salud, educación y servicios sociales y se expande la pobreza sobre los sectores excluidos de la población, que cada vez son más amplios.

¿Qué pueden hacer los funcionarios frente a este estado de cosas? Obviamente, la decisión de seguir uno u otro modelo económico, o de invertir más o menos en políticas sociales corresponde al Gobierno. Pero todo funcionario que tenga que implantar medidas que favorecen la inequidad y la desigualdad tiene un gran problema ético para realizar eficazmente su trabajo (Frederickson, 1997). En todo caso, existen medidas para paliar los efectos de estas tendencias desde dentro de la Administración y la función pública debe presionar para implantarlas. Para empezar, existen dos mecanismos de equilibrio que deben considerarse prioritarios: uno frente al poder de los sectores privilegiados económica y mediáticamente; el otro frente a las tendencias a la desigualdad que la economía global genera.

El primer mecanismo puede descomponerse en tres partes. La *primera* sería la de los instrumentos de discriminación positiva de los sectores más débiles de la población, buscando con ello favorecer la igualdad política real, sin atentar contra el universalismo (Thompson y Hoggett, 1996). Mecanismos como los presupuestos con enfoque de género o el análisis de impacto de las normas desde la perspectiva de género o desde una perspectiva social y medioambiental serían buenos ejemplos. Lo que se busca es que los órganos representativos estén más cercanos a las características plurales de la sociedad y se potencie la presencia de sectores desfavorecidos o minoritarios, mejorando con ello la toma de decisiones y la calidad democrática. Esto tiene, en el ámbito tecnológico, un reto importante: superar la brecha digital. En el ámbito de las políticas públicas exige una preocupación por el fortalecimiento de la sociedad civil, esencialmente de aquellas organizaciones que luchan por los más desfavorecidos, dándoles un papel esencial en la toma de decisiones que afectan a sus representados. En la propia Administración esto obliga a pensar en la

Una burocracia representativa, con suficiente *empowerment*, puede ser un instrumento activo en la búsqueda de equidad.

representatividad de la burocracia, y en la consiguiente búsqueda de mecanismos que ayuden a hacer una Administración que se parezca más a la sociedad y no sea elitista. Una burocracia representativa, con suficiente *empowerment*, puede ser un instrumento activo en la búsqueda de equidad. La *segunda* parte sería la vinculada a promover el control de los *lobbies*, la regulación de la financiación de los partidos, la elaboración de normas asegurando un campo de juego equilibrado, la publicidad de las agendas gubernamentales, la generación de la huella legislativa, el control de las puertas giratorias... (Villoria y Revuelta, 2015). Todo un reto para asegurar unas condiciones lo más iguales posibles en la formulación e implantación de las políticas. La *tercera* estaría en el ámbito de las actitudes individuales y en la incorporación de valores de equidad a la cultura organizativa. Cada funcionario puede, en su pequeño ámbito de discrecionalidad, preocuparse por la equidad (Gooden, 2014). Los policías en sus controles, los maestros en su clase y los sanitarios en sus clínicas pueden y deben buscar equidad y equilibrio, aunque ello siempre genere tensiones.

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

Conclusiones

Tras todo este apretado análisis se estima que ha quedado suficientemente demostrado el papel que puede tener la Administración en la profundización de la democracia. Para ello, los servidores públicos deben asumir en su comportamiento diario toda una serie de valores

que correlacionan con componentes clave de la calidad de una democracia (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Valores de la Administración y componentes de la calidad democrática

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

Fuente: elaboración propia.

Por supuesto que existen tensiones y contradicciones entre valores. Desde luego que una visión exigente de la imparcialidad choca con la discriminación positiva, o que la participación llevada a sus extremos puede ser claramente ineficiente. Pero pensar en una acomodación perfecta de valores plurales sería irreal. La Administración es un campo de energía pública donde diferentes discursos luchan, se acomodan y se enriquecen (Miller y Fox, 2007). Lo importante es que estos discursos sean guiados por valores que ennoblezcan la democracia y no la aniquilen.

Todo ello lleva a concluir con una serie de principios con los que los servidores públicos pueden guiar su conducta de cara a la mejora de la calidad democrática: 1) deberían facilitar, en el marco de sus competencias, la participación y la deliberación en torno a los proyectos normativos y las decisiones públicas fundamentales; más aún, deberían promover el libre encuentro de pareceres, con independencia de que los resultados lleven o no al consenso; 2) deben promover y respetar el Estado de derecho, defendiendo su imparcialidad y trabajando por una legalidad basada en normas construidas desde el rigor y el análisis detallado de sus impactos; 3) han de hacer de la defensa y promoción de los derechos humanos el pilar de su toma de decisiones, luchando porque sean reales sus componentes en la vida diaria; 4) deben optar por una conducta transparente y honesta, coherente con su vocación de servicio, rindiendo cuentas de su trabajo y exigiendo cuentas rigurosamente a quienes corresponda cuando ello sea su competencia; y 5) deben buscar el interés general, respetando el marco democrático y jerárquico de decisiones, pero sin obviar su capacidad de juicio y crítica basada en la defensa y promoción de los principios y valores aquí defendidos.

Notas

(1) En esencia, lo que tratamos en el texto no es la democracia en la Administración, sino la Administración como actor democratizador. Desde la primera perspectiva, “la democratización de la administración pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control” (Cunill Grau, 2004: 44). Para un debate sobre las tensiones democráticas en la Administración, ver Cunill Grau (2004 y 2015).

(2) En la vida real, la Administración también penetra en la labor estratégica de formas diversas, pero la decisión final siempre cae del lado gubernamental. Sobre la difícil separación de política y Administración hay numerosos textos muy sugerentes.

(3) Imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas, efectividad, integridad, participación y equidad.

(4) Diccionario etimológico de María Moliner (1983), Editorial Gredos.

(5) La clave de esta corriente es que las políticas son legítimas siempre y cuando reciban el asentimiento reflexivo a través de la participación en una auténtica deliberación de todos los afectados por la decisión en cuestión (Dryzek, 2001: 651). Para esto, no basta seleccionar representantes a través de elecciones masivas y competitivas entre élites partidistas, máxime cuando las elecciones son poco deliberativas (Dryzek, 2001: 652-657). Por ello, en este modelo la clave institucional del proceso es generar espacios deliberativos que se acerquen a las condiciones ideales del discurso y la

apertura de vías participativo-deliberativas que conecten la sociedad civil organizada y no organizada con la toma de decisiones públicas y la gestión de los asuntos públicos (Habermas, 1996). Implica, además, asegurar, a través de políticas sociales inclusivas, que los participantes en los discursos y deliberaciones públicas tengan unas capacidades (Sen, 2010) que les permitan participar en dichas prácticas sin ser sometidos a dominaciones arbitrarias o manipulaciones (Pettit, 1999).

Bibliografía

- Barber, Benjamin (1998), "Which Technology and Which Democracy?", paper presented at the Democracy and Digital Media Conference, Media in Transition, May 8-9, <http://web.mit.edu/m-i-t/articles/barber.html>, 11-11-2015.
- Bellver, Ana (2007), "Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 38, pp. 5-48.
- Burnham, James (1941), *The Managerial Revolution*, New York, John Day.
- Carter, Stephen L. (1996), *Integrity*, New York, Basic Books, Harper Collins.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2012), "Administrative Reforms in Western Democracies", en *The Sage Handbook of Public Administration*, G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage.
- Crespo, Ismael y Martínez, María A. (2005), "La calidad de la democracia en América Latina", en *Studia Politicae*, Nº 5, pp. 5-35.
- Consejo Científico del CLAD (coord.) (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD; BID; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cunill Grau, Nuria (2000), "Responsabilización por el control social", en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Buenos Aires, CLAD; BID; Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- _____ (2004), "La democratización de la administración pública: los mitos a vencer", en *Política y gestión pública*, VV. AA., Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica; CLAD.
- _____ (2008), "Informe de conclusiones del área temática: La Gestión para Resultados de Desarrollo: ¿cómo avanzar en Iberoamérica?", documento presentando en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración

- Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- _____ (2011), *La gestión por resultados*, Caracas, CLAD, mimeo.
- _____ (2015), “Administración pública y democracia: una conexión elusiva y de nunca acabar”, en *20 años de Congresos del CLAD*, VV. AA., Caracas, CLAD.
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (1990), *La poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- _____ (1999), *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- Del Águila, Rafael (1996), “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 12, pp. 25-48.
- De Miguel, Jesús y Martínez-Dordella, Santiago (2014), “Nuevo índice de democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 146, pp. 93-140.
- Denhardt, Janet V. y Denhardt, Robert B. (2015), *The New Public Service*, New York, Taylor and Francis Group.
- Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (2004), “The Quality of Democracy”, Stanford, Stanford University. Freeman Spogli Institute of International Studies. Center on Democracy, Development, and the Rule of Law (Working Papers; N° 20).
- Donahue, John D. y Zeckhauser, Richard J. (2011), *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton, Princeton University Press.
- Dryzek, John S. (2001), “Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy”, en *Political Theory*, Vol. 29 N° 5, pp. 651-669.
- Etzioni, Amitai (2010), “Is Transparency the Best Disinfectant?”, en *Journal of Political Philosophy*, Vol. 18 N° 4, pp. 389-404.
- Frederickson, George (1997), *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey Bass.
- Giddens, Anthony (1997), *Política, sociología y teoría social*, Barcelona, Paidós.
- Gooden, Susan T. (2014), *Race and Social Equity*, New York, Taylor and Francis Group.
- Gortner, Harold F. (1994), “Values and Ethics”, en *Handbook of Administrative Ethics*, T. L. Cooper (ed.), New York, Marcel Dekker.
- Greppi, Andrea (2013), “Contra la falsa transparencia: genealogías y consecuencias en la esfera pública”, en *Teoría Política*, Año 3, pp. 115-138.
- Habermas, Jürgen (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press.

- _____ (1998), *Sobre el derecho y el Estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- Henderson, Jeffrey; Hulme, David; Jalilian, Hossein; y Phillips, Richard (2003), *Bureaucratic Effects: "Weberian" State Structures and Poverty Reduction*, <http://www.gapresearch.org/governance/bureaucraticeffectspaper.pdf>, 15-08-2007.
- Huberts, Leo (2014), *The Integrity of Governance*, London, Palgrave McMillan.
- Jos, Philip H. y Thompkins, Mark E. (2004), "The Accountability Paradox in an Age of Reinvention: the Perennial Problem of Preserving Character and Judgement", en *Administration and Society*, Vol. 36 N° 3, pp. 255-281.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2004), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Washington, World Bank.
- Lessig, Lawrence (2011), *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop It*, New York, Hachette Book Group.
- López Garrido, Diego (2014), *La edad de hielo*, Barcelona, RBA Libros.
- Mair, Peter (2015), *Gobernando el vacío*, Madrid, Alianza Editorial.
- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Merkel, Wolfgang (2004), "Embedded and Defective Democracies", en *Democratization*, Vol. 11 N° 5, pp. 33-58.
- Miller, Hugh T. y Fox, Charles (2007), *Postmodern Public Administration*, Arkmon, M.E. Sharpe.
- Moliner, María (1983), *Etimologías esenciales de la lengua*, Madrid, Editorial Gredos.
- Mosher, Frederick C. (1982), *Democracy and the Public Service*, New York, Oxford University Press.
- North, Douglass (2010), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- OCDE (2015), *Government at a Glance 2015*, Paris, OCDE.
- OCDE y Banco Mundial (2006), *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*, Washington, OCDE.
- O'Donnell, Guillermo (2004), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 11, pp. 11-31.

- Olsen, Johan P. (2006), "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16 N° 1, pp. 1-24.
- Ospina, Sonia (2006), "Informe de conclusiones del área temática: Planificación, presupuestación y evaluación por resultados", documento presentando en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 al 10 de noviembre.
- Parrado, Salvador (2015), *El análisis de la gestión pública*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Peters, B. Guy (2006), "Democracia y administración pública: la conexión emergente", en *Administración y Ciudadanía*, Vol. 1 N° 1, pp. 29-46.
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: the Quest for Control*, London, Routledge.
- Pettit, Philip (1999), *Republicanism*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2001), "Deliberative Democracy and the Case for Depoliticizing Government", en *University of NSW Law Journal*, N° 58, pp. 724-736.
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; y Manin, Bernard (eds.) (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, New York, Cambridge University Press.
- Rauch, James E. y Evans, Peter B. (1999), "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 748-765.
- Rodrik, Dani (2011), *The Globalization Paradox*, New York, Norton.
- Rohr, J. Anthony (1986), *To Run a Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Rosanvallon, Pierre (2010), *La legitimidad democrática*, Barcelona, Paidós.
- _____ (2015), *Le bon gouvernement*, Paris, Éditions Du Seuil.
- Rosenbloom, David H. (1983), "Public Administrative Theory and the Separation of Powers", en *Public Administration Review*, Vol. 43 N° 3, May-June, pp. 219-227.
- Rothstein, Bo (2011), *The Quality of Government*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Rothstein, Bo y Teorell, Jan (2008), "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and*

- Institutions*, Vol. 21 N° 2, pp. 165-190.
- Rothstein, Bo y Holmberg, Sören (2014), *Correlates of Corruption*, Gothenburg, University of Gothenburg. Department of Political Science. The Quality of Government Institute (Working Paper Series; N° 2014: 17).
- Sen, Amartya (2010), *La idea de la justicia*, Madrid, Taurus.
- Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000), "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, Vol. 11 N° 14, pp. 147-158.
- Thompson, Simon y Hoggett, Paul (1996), "Universalism, Selectivism and Particularism: towards a Postmodern Social Policy", en *Critical Social Policy*, Vol. 16 N° 1, pp. 21-42.
- Valencia, Ángel (1995), "La teoría política en la era de la tecnocracia", en *Historia de la teoría política*, F. Vallespín (ed.), Madrid, Alianza Editorial.
- Villoria, Manuel (dir.) y Revuelta, Ana (coord.) (2015), *Una evaluación del lobby en España: análisis y propuestas*, Madrid, Transparencia Internacional España.
- Villoria, Manuel y Ramírez Alujas, Álvaro (2013), "Development Stages of Electronic Government Models: an Analysis from Political Theory", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 22 N° 2, pp. 69-102.
- Weber, Max (1984), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wences, Isabel (2010), "Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social", en *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, M. Villoria e I. Wences (coords.), Madrid, Los Libros de la Catarata.