

## *Introducción*

Este libro trata de la modernización, o creación, de ciertas instituciones públicas y de las herramientas de trabajo que en las mismas se utilizan. Esa tarea de reforma institucional resulta hoy en día imprescindible para el logro efectivo del bien común, o sea del bienestar general, económico y social, en un país. Las instituciones que consideraremos, en su inicio dedicadas a la transparencia, control y fiscalización de la actividad pública y solo recientemente a la supervisión, regulación y evaluación tanto de lo público como de lo privado, tuvieron su origen hace ya bastante más de doscientos años.

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, la transparencia, denominada entonces publicidad de los asuntos públicos, toma importancia en la opinión y discusión política y social. Como es sabido, en este mismo período es cuando se establece y generaliza el equilibrio entre poderes, apareciendo, de manera más amplia que anteriormente, instituciones de control de la acción pública como los presupuestos. La información, el control del poder y una deliberación abierta de los asuntos colectivos fueron los criterios fundamentales del nuevo modelo político que entonces emergía, debido a la Ilustración y al empuje de las Revoluciones americana (1776) y francesa (1789). Hoy en día, esos criterios siguen siendo elementos totalmente necesarios para la adopción democrática de decisiones.

Todo esto es bien conocido. Es el origen de la democracia parlamentaria representativa, o liberal, que creemos es mejor denominar como democracia a secas, sin cualificarla. Constituye, al mismo tiempo, el primer paso fundamental para llegar a ser ciudadano dejando de ser súbdito, plebe o masa social (a este respecto, no hay que olvidar, igualmente, las revoluciones del siglo XVII contra el absolutismo, en Inglaterra y Holanda).

El sufragio universal, e incluso los partidos políticos como los conocemos ahora, tardan en llegar y nos sitúan ya en la primera mitad del siglo XX. En este período, el modelo político representativo padece las tensiones provocadas, sobre todo, por el fascismo, el nazismo y el comunismo, especialmente agudas a causa de la gran crisis económica de 1929, y atraviesa dos guerras mundiales que tienen lugar en buena parte dentro de Europa.

Sin embargo, la democracia se fortalece en Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial, aunque no en otros lugares como, por ejemplo, ocurre con la extensión del comunismo en la Europa del Este, China, el sudeste asiático, Cuba o el África poscolonial, y del populismo en Latinoamérica. El nuevo contrato social europeo basado en el Estado del Bienestar, que alcanza ya bastante fuerza desde 1945, con su consolidación en los años cincuenta y sesenta del siglo XX, junto con el largo recorrido iniciado con el Mercado Común hasta la Unión Europea actual y la adopción del euro en el arranque del siglo XXI, son elementos esenciales del vigor de este modelo político al menos para nuestra región europea. En España, debido

al franquismo, tuvimos que esperar, desde 1939 hasta la Constitución de 1978, para volver a utilizar el modelo democrático-representativo.

La democracia parlamentaria no vive en la actualidad su mejor momento. Ya a finales del siglo XX lo que podemos denominar sociedad civil se debilita, debido al individualismo que encierra cada vez más el ciudadano en sí mismo, su familia y su grupo social. Igualmente pierden relieve las numerosas organizaciones que sirven de elementos de enlace entre el Estado y los ciudadanos, como los sindicatos, las organizaciones empresariales o los centros de debate y culturales. Los medios de comunicación clásicos, como la prensa, la radio o la televisión, ceden protagonismo, sin encontrar su mercado, que pasa a los medios digitales y, sobre todo, al uso extensivo de las redes sociales, como Twitter, Facebook o Instagram. Todo esto provoca una simplificación extrema de cualquier discusión y un “ruido” social excesivo, en muchas ocasiones claramente demagógico, cuando no plagado de falsedades, difundido con rapidez, incluso de forma automática o planificada, por las redes.

Comienza el triunfo de las narraciones “posverdad”, elaboradas con frialdad y organizadamente, lo que recuerda negros tiempos de utilización generalizada de la mentira como instrumento de poder político. Una mentira repetida muchas veces, sin que sea sencillo, o incluso posible, mostrar su falsedad, acaba convirtiéndose en una verdad aceptable para una mayoría de votantes. También sirve, al menos, para atraer adhesiones a causas falaces o emocionales, y sembrar dudas sobre hechos jurídicos, económicos, políticos o sociales, comprobados como verdaderos y que sí son factibles de falsar.

Los partidos sufren, en ocasiones, un fuerte desprestigio por no proponer en el mercado electoral nuevas ideas o proyectos y, a la vez, preocuparse en exceso de alcanzar y distribuir asientos en el poder para sus miembros, o clientela, y cumplir las ambiciones personales de sus dirigentes. La política se convierte en una campaña electoral continuada y cortoplacista, con mayor dispersión del voto en Europa hacia posiciones extremas y populistas en la derecha y la izquierda. A menudo parece que importa más la propia organización del partido que el interés general. Las tramas y casos de financiación ilegal de los partidos políticos han alcanzado, principalmente en el siglo XXI dentro de España y antes en Italia, niveles de corrupción asombrosos, la cual se extiende, también, a la empresa y a otras organizaciones como los sindicatos.

La muy grave crisis económica y financiera que hizo explosión en 2008 trajo consigo una aguda indignación frente al sistema político y económico, ya que dejó en evidencia las considerables desigualdades sociales que la globalización, y otros factores, han producido, junto con buenos beneficios. Las tensiones sociales y los problemas económicos que introduce esta Gran Recesión, como pasó con la Gran Depresión de 1929 ya subrayada más arriba, son de extrema importancia.

El capitalismo, por otro lado, muestra un déficit de control y regulación, sin que esta le deba privar en exceso de libertad para funcionar. La gran empresa tiende al oligopolio, con la pequeña y mediana probablemente más preocupada por el beneficio a corto plazo que en crecer y aumentar su productividad a medio o largo plazo. No muchos empresarios desean un mercado competitivo. A la vez, en todos los tamaños empresariales se persigue la extracción de rentas, en muchos casos a

través de la obtención de privilegios del sistema político y económico, u obtener de la propia empresa ventajas y beneficios para sus gestores. Todo ello, en lugar de centrarse en construir organizaciones competitivas que sean sostenibles y rentables, generadoras de un empleo duradero.

Este bosquejo explica con brevedad bastantes características y dificultades del mundo político y socioeconómico actual, tanto en el ámbito público como en el privado. Somos conscientes de que las instituciones que consideraremos en este libro no van a solucionar, por sí solas, la situación de desapego y enfado que el ciudadano experimenta, hoy en día, frente al Estado, la política y posiblemente ante la democracia e, incluso, la empresa. Para remontar ese desinterés y frustración, hay que unir otros esfuerzos de muy diverso tipo, necesarios nacional e internacionalmente.

No obstante, creemos que esas instituciones sí pueden colaborar eficazmente en lograr los cambios que enderecen el camino hacia el futuro a través de una mejor Supervisión, Control y Evaluación, tanto de lo público como de lo privado. Un futuro que continúe un pasado no lejano, cuyos resultados fueron buenos para todos, en vez de entrar en caminos poco claros, con promesas muy inciertas y, casi siempre, demagógicas.

Estas instituciones resultan también muy convenientes y provechosas en el ámbito económico y en el de la gestión de lo público. No solo ayudan a reforzar el modelo político representativo. En cuanto al aspecto de gestión, la actividad pública, simplemente por su dimensión actual, se ha de ver sometida con mayor intensidad a la transparencia o al control y escrutinio sociales.

Más generalmente, tanto en lo colectivo como en lo privado, la supervisión y regulación empresarial y de sectores económicos, el control presupuestario y de la Administración, o la evaluación de las políticas públicas, son instrumentos imprescindibles para lograr un buen nivel de bienestar social. Sirven, igualmente, tanto para dificultar el abuso o la corrupción y limitar el poder, como para disminuir el despilfarro de recursos. A la vez resultan esenciales para cumplir con los criterios de eficacia, eficiencia y equidad que deben guiar tanto la actividad pública como la privada en el logro del bienestar ciudadano.

Se debe señalar que no es extraño que la actividad pública y la privada aparezcan mezcladas, o al menos interrelacionadas, en ese logro de los objetivos de eficacia, eficiencia y equidad. Lo cierto es que ambas formas de organización, Estado y Mercado, contienen tantas imperfecciones que se necesitan mutuamente. El control social es fundamental para un buen funcionamiento de los mercados y del Estado, o de la adecuada coordinación público-privada.

Durante las últimas décadas, con los nuevos métodos de gestión pública han surgido instituciones que someten a la empresa y al administrador público a métodos de supervisión y regulación, junto con una moderna rendición de cuentas del desempeño efectuado por los gestores. Desde una perspectiva académica, esto ha sido debido, en buena medida, a la necesidad de complementar los temas clásicos de la Hacienda Pública, principalmente centrados en los gastos y los ingresos públicos, con otros retos a los que se enfrentan los sectores públicos a día de hoy.

Entre estos retos destacan, como ejemplo y por su trascendencia, los asuntos relativos a la competencia y regulación de los mercados, internacional y nacionalmente, de los sectores financiero, de la energía, y de las comunicaciones, cuya concentración invita a comportamientos no competitivos, del mercado de valores, la regulación de los monopolios naturales o de la gobernanza de organizaciones públicas o privadas. Otros asuntos más novedosos son la colaboración público-privada y las concesiones administrativas, el desarrollo sostenible y ecológico, el fomento de la innovación, la política científica o la de I+D, los derechos de propiedad intelectual, la seguridad de los datos personales, los problemas que surgen con la era digital, la protección del consumidor y los nuevos sistemas de gestión y de organización de la Administración Pública que eviten su posible obsolescencia.

La intervención estatal en estos temas requiere medidas diferentes a las más tradicionales, que exigen unir, en bastantes ocasiones, lo público y lo privado. Su adopción supone la existencia de organizaciones que ayuden a la división del trabajo entre cargos políticos, electos por el ciudadano, y autoridades administrativas independientes, también denominadas, técnica o legalmente, agencias públicas, en las que se delegan decisiones por parte de los políticos o de la alta burocracia. Estas son, o deberían ser, instituciones independientes del poder, político y económico, formadas por buenos expertos en los asuntos que se les encomiendan para una mejor gestión de los mismos, cuya independencia exige transparencia y rendición de cuentas. Todo ello aceptando, no obstante, que los objetivos finales a cumplir por esas agencias deben seguir fijándose por el poder político, de los gobiernos y los parlamentos, o por el judicial.

A la discusión de las agencias o autoridades administrativas independientes, aunque también a la consideración de algunos otros órganos, principalmente los constitucionales del caso español, se destina el bloque I del libro dedicado, en parte, a la Supervisión y su correspondiente Regulación. El capítulo 1, tras presentar las ideas principales de una nueva gestión pública, trata de una variedad de órganos con funciones diversas, entre ellas las de gobernanza y control, y, con mayor detalle, de las agencias públicas de supervisión y regulación. Estas autoridades administrativas, y los otros órganos considerados, se dirigen por altos cargos, nombrados para una serie de años de forma que queden alejados de las contiendas electorales y debiendo ser independientes de los partidos políticos. A estos altos cargos directivos no les respalda la legitimidad del voto ciudadano, sino que su selección tendría que responder a sus cualidades profesionales y a su independencia política y personal, lo cual resulta ser uno de los puntos centrales de debate.

Es, sin embargo, una realidad que los políticos tienden a ocupar o “colonizar” esos cargos con personas afines para de esta manera, y entre otras razones, ampliar el poder de sus partidos. Por tanto, la independencia de estos altos cargos y su lejanía de los cambios políticos quedan frustradas y, con ello, la razón fundamental de las agencias y otros órganos. En general, la posibilidad real de “captura” de las personas que ocupan altos cargos por parte de los partidos políticos, por las empresas reguladas, o por grupos de interés, constituye un aspecto crucial que entorpece esa necesidad de independencia. El capítulo 2 se plantea este problema, cuya solución se centra en una propuesta innovadora que incorpora el azar del sorteo en algunas de las fases de la selección de altos cargos. La aleatoriedad contrarresta

las prácticas oportunistas de los partidos en esa selección y dificulta actuaciones interesadas de otras organizaciones.

Hemos dedicado la parte II a los Recursos Humanos, imprescindibles para las instituciones de Supervisión, Control y Evaluación, o, en general, para toda la Administración Pública. Nos ha parecido que este asunto, tantas veces dejado a un lado, merece un tratamiento independiente, ya que la Gestión de lo público es intensiva en el uso del capital humano y porque cualquier Administración llega a ser de calidad, en buena parte, si los miembros que la componen tienen un nivel profesional o laboral alto.

En el capítulo 3 se repasan los temas de selección del personal, retribuciones y carreras profesionales en España, ofreciendo un poco de historia y la situación actual tras el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007. Nos centramos igualmente en una selección de países europeos y en diversos órganos de la UE. Esta parte termina con unos criterios de reforma y una referencia explícita al personal de las instituciones públicas independientes ya discutidas en los dos capítulos anteriores.

La parte III se centra en temas clásicos del control de la gestión pública y también en otros más novedosos. El capítulo 4 trata de la mejor manera de elaborar y aplicar en la actualidad los presupuestos públicos, junto con la necesidad de transparencia e información. En el capítulo 5 se continúa con asuntos tradicionales referentes a la función interventora y al papel de un Tribunal de Cuentas moderno en el ámbito del control institucional, interno y externo, del gasto público. Todas las materias relacionadas con estos asuntos son básicas para fomentar una transparencia efectiva, en la que también ha de cumplir su papel el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), y sus homólogos autonómicos, o la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, para poder contar con una información clara, entendible por quienes no son grandes expertos, y abierta a los ciudadanos.

Los dos capítulos siguientes incluyen asuntos más recientes. El capítulo 6 se centra en la gestión de la política fiscal siguiendo la visión macroeconómica del presupuesto. Incluye también los requisitos que en este terreno plantea la UE dentro de una política de control macro y presupuestario de esta región económica y el papel de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), agencia que, junto con las otras mencionadas, se habrá tratado como tal, desde un punto de vista general, al principio del libro. El capítulo 7 se adentra en la evaluación de políticas públicas como forma selectiva de ejercitar la supervisión y el control. La reciente supresión de la bien poco activa Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) y el destino de algunas de sus funciones forma parte de estos asuntos relativos a la evaluación.

Por último, la parte IV, con el capítulo 8, plantea, a modo de conclusión, la necesidad de llevar a cabo una reforma institucional en todos estos ámbitos incluyendo unas propuestas sobre la misma. El texto incorpora en sus últimas páginas las Referencias Bibliográficas utilizadas.

Para terminar esta Introducción, el libro comienza, se desarrolla y acaba con una idea fundamental: perseguir la renovación de determinadas instituciones públicas en España. Una idea que es, a la vez, un deseo regenerador de buena parte de la realidad española en el ahora más cercano y hacia el futuro. Defender la democra-

cia representativa, un Estado de Derecho que facilite, con equidad y buen gobierno, el bienestar ciudadano, la Unión en Europa, o las verdades que pueda proporcionar la ciencia frente a la mentira o la demagogia, pasa por frentes muy diversos. Con todo, uno, entre los más importantes, consiste en recuperar la confianza en las instituciones públicas que estudiaremos, una vez sean puestas al día y fortalecidas.