

GIGAPP

Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2017), Núm.55-59, págs. 1-91.

Ortiz Ramírez, Jorge Alejandro
Cruz Pérez, José Adrián
*IAPAS Academia Internacional de
Ciencias Político Administrativas y
Estudios de Futuro.*

¿La fiscalización superior abona en el fortalecimiento del Estado de derecho? Una revisión internacional (2017-55. págs. 1-19)

Ramió, Carles
Universitat Pompeu Fabra

La necesidad de diseñar en el futuro unos nuevos valores públicos (2017-56. págs. 20-38)

González-Capitel Martorell, Jaime
Georgetown University

La financiación de las ideas desde las administraciones públicas: *think tanks*, transparencia y evaluación (2017-57. págs. 39-55)

Martínez Sierra, José Manuel
*FAS Harvard University /
Alsina, Victòria
HKS Harvard University*

Estado y Constitución frente al TTIP. Una mirada desde las enseñanzas aportadas por la Unión Europea (2017-58. págs.56-77)

Bellix, Laila
*Prefectura de São Paulo /
Burle, Caroline
W3C Brasil /
Machado, Jorge.
Universidade de São Paulo.*

Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios (2017-59. págs.78-91)



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas

www.gigapp.org

Consejo de Dirección

José A. Hernández-Bonivento (Director)

César N. Cruz-Rubio
Palmira Chavero Ramírez
Ricardo García-Vegas
Cecilia Güemes
Álvaro Ramírez-Alujas

Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués
Roberto Castellanos Cereceda
Flavia Galvani Silva
Leandro Grass Peixoto
Efrén Guerrero Salgado
Juan Enrique Gutiérrez
Juana López-Pagán
Diego Pablo Pando
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

GIGAPP
Estudios / Working Papers

¿La fiscalización superior abona en el fortalecimiento del Estado de derecho? Una revisión internacional

Ortiz Ramírez, Jorge Alejandro
Cruz Pérez, José Adrián

IAPAS Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro.

 jorge.ortiz@iapas.mx

 joseadrian_cruz@my.uvm.edu.mx

Documento recibido: 07 noviembre 2016
Aprobado para publicación: 01 diciembre 2016

Resumen

Este trabajo identifica si la fiscalización superior (FS) abona en el fortalecimiento del Estado de derecho (ED), a través del análisis estadístico para una muestra de 78 países con modelos de datos de panel, con el indicador SAIs de la Asociación Internacional de Presupuesto (IBP), que mide el grado de fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), como variable independiente; y se utilizan indicadores del World Bank (WB) y el World Economic Forum (WEF) que miden el nivel del ED en los países muestra para los años 2006 a 2012. Los resultados obtenidos muestran que la FS sí abona en el fortalecimiento del ED, mismos que se presentan de forma conjunta para los países analizados. Sin embargo, cabe señalar que los efectos son diferenciados en cada uno, observando casos para los que no es posible la comprobación.

Palabras clave

Estado de derecho, fiscalización superior, fortaleza de la fiscalización superior.

Introducción

El objetivo de la investigación es encontrar evidencia empírica relativa al abono de la FS en el fortalecimiento del ED para el caso de los 78 países seleccionados para análisis. Se considera que en un ED la FS obliga a la rendición de cuentas de las estructuras gubernamentales y sus integrantes, por lo que la fortaleza de las EFS es un factor que debe reforzarlo. En este sentido, el análisis se desarrolla con base en la variable independiente que mide el grado de fortaleza de las EFS para la que se recogen los datos de la IBP, y de un grupo de variables dependientes que miden la percepción del ED de acuerdo con indicadores del WB) y del WEF.

En las primeras dos secciones del trabajo, con el objetivo de construir un marco teórico-conceptual, se describen los aspectos relevantes de la FS y sus elementos de fortaleza, y se aborda una revisión conceptual y teórica del ED. En la tercera sección se plantea el análisis empírico y la revisión de los aspectos relevantes de las variables; en tanto que los resultados derivados del análisis estadístico se exponen en la cuarta sección, y por último se presentan las conclusiones.

1. La fiscalización superior: elementos de fortaleza

La FS es un sistema en el cual un conjunto de procesos y procedimientos, que involucran actores, normas e instituciones, sirven para examinar el uso de los recursos públicos y actos de gobierno¹. No obstante, diversos autores la conciben como un instrumento que puede servir para²:

- a) Verificar el apego a la legalidad, eficacia, eficiencia, y economía en el uso de los recursos públicos y actos de gobierno que se realiza a través de la administración pública.
- b) Corregir y mejorar el desempeño gubernamental.
- c) La rendición de cuentas.
- d) Modernizar y fortalecer la administración pública para prevenir y disminuir actos de corrupción.
- e) Detectar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas.

La mayoría de los países, independientemente de su grado de desarrollo y sus regímenes de gobierno, cuentan con EFS con esquemas de control externo y vigilancia de la acción de gobierno que constituyen, en la práctica, el principal instrumento de rendición de cuentas y un mecanismo de prevención del fenómeno de la corrupción, en muchos casos. En los múltiples estudios existentes sobre FS, los modelos básicos son conocidos como: 1.- *Westminster*, 2.- *Judicial o Napoleónico*, y 3.- *de Junta o Consejo*.

La FS es un elemento propio de las legislaturas o parlamentos para el control que ejercen sobre las acciones de gobierno dentro del poder ejecutivo, sobre lo que Gutiérrez y Puente (2015:393) señalan que los "legisladores gozan entonces de la potestad en materia de control parlamentario sobre la función pública federal".

Para fiscalizar al ejecutivo las legislaturas cuentan con distintas herramientas, encontrando entre las más comunes a las audiencias de comités, las audiencias en sesiones plenarias, las comisiones de investigación, las preguntas, las interpelaciones, el defensor del pueblo, el auditor general de las cuentas públicas derivadas de los actos de gobierno, los comités (en general) y los comités de cuentas públicas (Pelizzo y Stapenhurst, 2004:4), mismas que se agrupan en dos dimensiones diferentes: la oportunidad de la actividad de fiscalización (*ex ante o ex post*) y si la actividad es interna o externa a la legislatura.

Sin embargo, dentro del ámbito académico se ha señalado que la presencia de herramientas de fiscalización es una condición necesaria pero no suficiente para la fiscalización eficaz (Pelizzo, 2009:27). Autores como

¹ Con excepción del significado de la Real Academia Española, que indica que fiscalizar es "criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien", en general el concepto de fiscalización es empleado por los especialistas y académicos en el ámbito gubernamental.

² Con base en lo planteado en diversos estudios, encontramos a Ríos y Pardini (2008), Manjarrez (2002), Solares (2004), Michel (2009), Arteaga (2003) y Aregional.com (2003)

Sartori³ mencionan “que la fiscalización eficaz depende de la capacidad o el potencial del parlamento de fiscalizar las actividades del gobierno”. En este tenor, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) considera que la fiscalización debe tener un efecto positivo sobre la confianza en la sociedad, puesto que los garantes del erario público podrían actuar de distinta forma al saberse objeto de una inspección, lo cual llevaría a la adopción de valores de rendición de cuentas y a un mejor desempeño dentro del quehacer gubernamental.

Bajo esta premisa, el control parlamentario externo a la legislatura tradicionalmente se lleva a cabo por un cuerpo técnico y especializado denominado EFS, que audita el ejercicio del gasto público de las dependencias y entidades del gobierno. En este sentido, Ortiz⁴ ha demostrado que las capacidades institucionales de las EFS, como un elemento de fortaleza, incide de forma positiva en la eficacia del gobierno. También se ha encontrado evidencia empírica sobre la incidencia positiva de las fortalezas de la FS, a saber, independencia, capacidades institucionales y utilidad de la información que resulta de la acción de fiscalización, sobre la corrupción. Es decir, la FS sí tiene impacto en el combate al fenómeno de la corrupción.

Siguiendo estos planteamientos, la pregunta que da origen a este trabajo pretende encontrar si la FS, medida a través de las fortalezas de las EFS en una muestra de 78 países, abona en el fortalecimiento del ED, para lo cual revisamos tres elementos característicos:

- i) Independencia de las EFS
- ii) Capacidad Institucional
- iii) Utilidad de la información.

El valor de independencia de las EFS da la pauta para realizar la acción de fiscalización sin presiones políticas ni conflictos de intereses en los que se podría incurrir de no contar con autonomía plena ante los entes de la administración pública fiscalizados. Este valor otorga una dosis mayor de eficiencia y eficacia a la acción de fiscalización, al contar con elementos sancionatorios sin presiones ni cobijo político⁵.

Las capacidades institucionales están dadas con base en los alcances legales y técnicos que las EFS deben tener establecidos y adoptar para el buen ejercicio de su función, es decir, la suma de las capacidades legales conferidas por mandato y de las capacidades técnicas para la buena instrumentación de la acción fiscalizadora, que incluye la práctica de auditorías de tipo financieras, de cumplimiento y desempeño, así como la cobertura del proceso de fiscalización del ejercicio gubernamental.

Por su parte, la utilidad de la información analiza la oportunidad de los informes de auditoría con base en las fechas de realización, incluso de aquellas practicadas al sector seguridad; la revisión de informes y uso por parte del legislativo; así como si existe un informe que registre la adopción o implementación de las recomendaciones o los resultados que implican medidas correctivas

³ Véase Sartori, Giovanni. (1992). Elementos de Teoría Política, Alianza Editorial, Madrid.

⁴ Véase Ortiz Ramírez, J.A. (2016). Incidencia de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno: una revisión internacional. Tesis de Doctorado, INAP – México.

⁵ Esta se encuentra provista en el marco de las Normas Profesionales de la INTOSAI, particularmente en las declaraciones de Lima de 1977 y de México, sobre la independencia de las EFS, de 2006.

Los elementos característicos de fortaleza de la FS se encuentran medidos en el índice SAIs construido por la IBP, que es la variable explicativa de nuestro análisis empírico.

2. Estado de derecho: una revisión conceptual

Como bien enuncia De la Madrid (2004: 153-154), la idea moderna del ED surgió a finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando la corriente liberal postuló la necesidad de superar el absolutismo monárquico mediante regímenes democráticos. El sustento de esta concepción se basa en el respeto y protección de la dignidad de la persona humana, ideas que fueron recogidas por las monarquías constitucionales y las repúblicas democráticas.

La concepción liberal⁶ del ED se manifestó en supeditar el ejercicio del poder político a un marco legal que fijara la estructura y atribuciones de los órganos del Estado, en donde sólo podrían actuar con base en facultades expresadas y conferidas por el orden legal, y los particulares en todo lo que no fuera prohibido por la ley; así como en la necesidad de dividir o separar el poder en diversos órganos (ejecutivo, legislativo y judicial), dando lugar al mecanismo de frenos y contrapesos recíprocos. Lo anterior nos da la pauta para señalar que el ED se puede concebir, en principio, como la sujeción del Estado al derecho.

Raz (2002:16-17), apunta que el ED es “Un ideal político del que un sistema jurídico puede carecer o bien poseer en un mayor o menor grado. Es una de las virtudes que un orden jurídico puede tener y por la que puede ser juzgado y no debe confundirse con los conceptos de democracia, justicia, igualdad, no con derechos humanos de cualquier tipo ni con el respeto por las personas o por la dignidad del hombre.”, y deja claro que el ED significa que las personas deben obedecer el derecho y regirse por él.

Omar Guerrero (2000:35) también menciona que el ED se basa en la ley que somete por igual a gobernantes y gobernados; por lo tanto, la característica principal es la entera sumisión a las normas y ordenamientos legales del Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley.

Así, el ED consiste fundamentalmente en el “imperio de la ley”, *Rule of Law* (Díaz,1998:29), concepción que es contrastada por otros autores que mencionan como falso que exista o pueda existir ese *imperio*, ya que en la realidad contemporánea se tienen interpretaciones de la ley por parte de personal que realizan funciones institucionalmente asignadas que les permite decidir el sentido y contenido de la ley a aplicarse⁷. Sin embargo, la protección con base en el imperio de la ley otorga certidumbre y seguridad jurídica para garantizar los derechos de las personas, y no la arbitrariedad entre las relaciones de la sociedad con los gobiernos y entre sociedades

La concepción del ED contiene elementos como el cumplimiento de la ley, nadie puede ser juzgado si no es por aplicación previa de la ley, los jueces deben decidir con base en criterios de igualdad social y deben existir posibilidades razonables de defensa legal, todos válidos cuando se discute sobre la garantía de las libertades individuales.

6 Uno de los aportes del modelo liberal fue el constitucionalismo moderno que introdujo los temas centrales en las ciencias jurídica y política contemporáneas como son: declaraciones de derechos, separación de poderes, Estado de derecho, control del poder y ciudadano.

7 Véase Laporta, F. (2002) y O'Donnell, G. (2008).

En adición a lo anterior, el ED también debe garantizar los derechos de participación política bajo regímenes democráticos, respetar la asociación y participar en procesos de elección pública libres y competitivos, garantizar la libertad de expresión y de opinión, así como el acceso a la información pública y la adopción, por parte de los gobernantes, de valores de rendición de cuentas (*accountability*), lo que nos remite al concepto amplio del ED, denominado “Estado democrático de derecho”.

Para O’Donnell⁸ el “Estado democrático de derecho” incluye mecanismos de *accountability* vertical y horizontal, que indican el eje de operación de las instituciones de control. El primer caso implica la existencia de un agente de control social externo, manifiesto a través de elecciones limpias y competidas en donde los ciudadanos pueden castigar o recompensar a los gobernantes electos a través del voto, lo cual se traduce en un elemento de control anclado a la sociedad. El segundo supone la disposición de las instituciones del Estado para aplicar la ley frente a acciones ilegales u omisiones por parte de otros organismos o representantes del propio Estado, como los gobernantes, estableciendo mecanismos de pesos y contrapesos⁹.

Sin duda, un *Estado democrático de derecho* defiende y promueve los derechos de la sociedad a la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, esta razón fundamental dentro del marco del ED nos da la oportunidad de plantear que la fiscalización de la administración, como componente de la acción del gobierno, es un elemento esencial del *Estado democrático de derecho*.

La sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público (político o servidor público) sobre el funcionamiento de la administración pública en el ámbito del poder ejecutivo, legislativo y judicial. De aquí la importancia de considerar que la fortaleza de la FS contribuye al fortalecimiento del ED en el grupo de países por analizar.

El ED es del interés de todos, de los ciudadanos porque tienen derechos y obligaciones, y participan en procesos de elección de representantes y programas de gobierno; y de los políticos y servidores públicos porque tienen la responsabilidad y el poder de diseñar e implementar políticas públicas que generan efectos e impactos en la sociedad en su conjunto, y en la actividad económica. Por lo tanto, al revisar la concepción de Estado desde el punto de vista moderno de la economía, podemos definirlo como una institución con el poder económico y político para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Ayala Espino (2004:25-35) señala que el Estado define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación.

El poder del Estado para intervenir en la vida económica y social tiene su origen en las funciones que le demanda la sociedad, o que él le impone a ésta, entre las que encontramos la especificación de los “derechos de propiedad y la regulación de contratos”, como un mecanismo impuesto por la sociedad y vigilado por el Estado, que contribuye a resolver los conflictos de intereses entre los agentes, incluso entre particulares y gubernamentales, considerado también como mecanismo de cooperación. En virtud de la importancia de garantizar el cumplimiento de las instituciones involucradas en estos procesos de transferencias de derechos de propiedad y contratos, se requiere un poder judicial claramente especificado en términos de leyes, tribunales,

⁸ Véase O’Donnell (1997 y 2008).

⁹ Véase Peruzzotti – Smulovitz (2002)

cortes, jueces, árbitros, abogados, y mediadores, que establezca un marco adecuado y confiable para las transacciones, lo cual se reflejará en mejores condiciones para el desempeño económico de los países.

Como parte de sus estudios, y contemplando los aspectos mencionados, el WB ha incluido expresamente la existencia de un ED que "...establece los principios esenciales básicos para una economía sana..." (Dakolias, 1996:12), como un referente institucional básico que hace posible el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza. De hecho, en algunos momentos ha planteado que la existencia de un Estado sujeto al derecho forma parte de un concepto integral de desarrollo.

Burgos Silva (2009:117) elabora una concepción adecuada que incluye aspectos hasta ahora vistos en esta sección:

El Estado de derecho es ante todo un concepto normativo con el que se hace referencia a aquel Estado que pretende actuar de manera limitada en la medida en que busca sujetar su poder a normas de origen democrático, de rango constitucional y legal en las cuales se incorporan derechos individuales y/o económicos y sociales; igualmente, busca el respeto de la publicidad, proactividad, claridad y generalidad de las normas y la garantía de un régimen de división de poderes. Los fines principales de un Estado como éste son la libertad humana y la garantía de los principios y las condiciones que hacen posible la democracia.

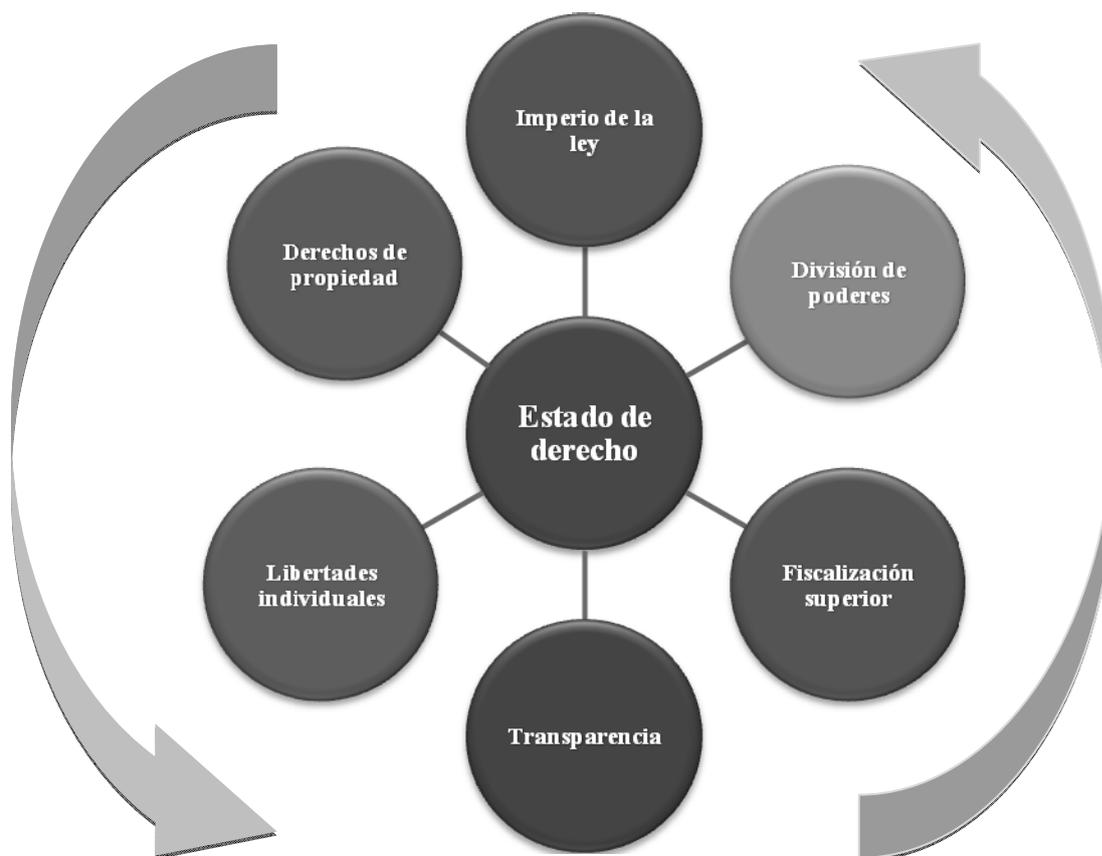
Adicionalmente, en 2004 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) definió el concepto de *Rule of Law* considerando los principios internacionales de derechos humanos (DH) como elemento fundamental del ED.

Por otra parte, en relación con la importancia de la transparencia, Cossío (2007:100-116) señala que el funcionamiento efectivo de un ED en los hechos sí requiere la adopción de la transparencia, por lo que ésta es *una condición del Estado de derecho, no tanto porque el concepto descansa en ese elemento específico, sino porque su funcionamiento general pasa por la obtención de información.*

Bajo estas premisas podemos afirmar que el ED debe seguir elementos esenciales de la vida social y económica de las sociedades en su conjunto, mismos que deben interrelacionarse para encontrar un ED que satisfaga a las sociedades, tales como: imperio de la ley; división de poderes mediante el mecanismos de pesos y contrapesos; la FS como un elemento coercitivo para obligar a rendir cuentas al gobierno y a sus integrantes; adopción de valores de transparencia-acceso a la información pública; la protección de las libertades individuales; y garantía de los derechos de propiedad.

Muchos organismos e instituciones internacionales han desarrollado elementos empíricos en su búsqueda del buen indicador que permita captar el nivel del ED en los países, sobre lo que el WB, a través de sus indicadores de gobernanza, contempla una variable que capta la percepción del nivel de confianza y cumplimiento de las reglas y normas jurídicas por parte de los agentes sociales, así como la garantía de los derechos de propiedad, policía, tribunales, delincuencia y violencia, misma que se considera en nuestro análisis empírico.

Figura 1: Elementos del Estado de derecho



Fuente: Elaboración propia

Así mismo, se contemplan dos variables integradas en el índice de competitividad global del WEF, que miden la eficiencia del marco jurídico en la resolución de litigios y el acceso del sector privado para cuestionar las acciones y regulaciones del sector público a través del sistema legal. En nuestro análisis, tanto la del WB como las del WEF son variables aproximadas que miden la percepción del nivel y calidad del ED en los diferentes países que integran la muestra de estudio.

3. Planteamiento de análisis: SAIs vs. Estado de derecho

Se plantea que la fortaleza de la acción de fiscalización llevada a cabo por las EFS en 78 países, presenta una incidencia positiva en el fortalecimiento del ED. Para ello se propone el análisis empírico utilizando la metodología estadística para datos de panel.

3.1. Método de análisis estadístico

El análisis estadístico se formaliza mediante la aplicación del método de modelos de regresión con datos de panel que facilita incluir una muestra de datos de agentes sociales de interés (individuos, empresas, entidades y países) a lo largo del tiempo, sin límite alguno para la heterogeneidad de estos, al permitir la existencia de

variables específicas individuales y los efectos temporales, combinando datos con dimensión temporal y estructural. Los estudios sobre esta técnica en el campo de la estadística y la econometría son vastos, e implican en la mayoría de los casos una alta complejidad de aspectos matemáticos y estadísticos, por lo que para este trabajo no se presentan las especificaciones, pudiendo encontrar el lector referencias de su interés en Greene (2006), Gujarati (2004) y Wooldridge (2009).

En lo referente a los efectos individuales específicos, se dice que son aquellos que afectan de manera desigual a cada uno de los agentes de estudio contenidos en la muestra, invariables en el tiempo y con repercusión directa en sus decisiones. Por su parte, los efectos temporales son aquellos que afectan por igual a todas las unidades en estudio, pero no varían en el tiempo.

En los estudios en materia estadística se pueden encontrar otros nombres para los modelos de datos de panel; por ejemplo, Gujarati (2004:613-614) los refiere como datos agrupados (agrupamiento de series de tiempo y transversales), combinación de datos en series de tiempo y transversales, datos en micro panel, análisis de historia de sucesos, entre otros.

3.2 Variables de análisis

En este análisis, la variable explicativa e independiente que representa la fortaleza de la FS, es aquella construida por la IBP a través de la metodología de Encuesta de Presupuesto Abierto que mide el estado de la transparencia presupuestaria, la participación, y vigilancia de los países alrededor del mundo. La encuesta, integrada por 125 preguntas, se aplica en el marco de un proceso de colaboración de la IBP con organizaciones de la sociedad civil en 100 países¹⁰, de manera que sea representativa en diferentes regiones y para los diferentes niveles de ingresos¹¹.

Con base en esta metodología, la IBP estima el Índice de Presupuesto Abierto (OBI) considerando un promedio simple de respuestas a 95 preguntas relacionadas con la transparencia presupuestaria, asignando un puntaje que varía de 0 a 100 (IBP, 2012:2-6). Adicionalmente, la encuesta incluye una sección que evalúa las oportunidades de participación pública durante el proceso presupuestario, la capacidad de vigilancia de las legislaturas y la fortaleza de las EFS (SAI)¹², centrandó nuestra atención en los resultados del Índice SAIs, que al igual que el OBI, varía de 0 a 100.

Los ciclos de elaboración de la encuesta han sido de forma bianual, comprendiendo los periodos 2006, 2008, 2010 y 2012, sobre lo que se observa que para el último año la IBP ajustó la metodología para la medición del Índice SAIs; sin embargo, en nuestro proceso de investigación se llevó a cabo la homologación para integrar el índice con base en los años anteriores. El Índice SAIs 2012 muestra un puntaje promedio de 69 de 100, lo que

10 De acuerdo con IBP, los resultados de la encuesta para la edición 2012 se basan en el cuestionario de 125 preguntas que un grupo de investigadores, en su mayoría integrantes de instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil, completa dentro de una organización de cada país.

11 Es importante señalar que, de acuerdo con información de la IBP para el proceso de 2012, de 95 gobiernos contactados sólo 41 accedieron a enviar comentarios sobre los resultados de la encuesta, a pesar de los esfuerzos para alentar a los gobiernos a proporcionar sus comentarios. Lo anterior muestra una indiferencia de la mayoría de los países hacia estos ejercicios de transparencia, considerando que es un valor aun no adoptado. La información relativa a la metodología y lineamientos para responder las preguntas se puede consultar en: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/> y para consultar los comentarios relevantes de los gobiernos en: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/>.

12 El elemento de "evaluación de la participación del público en el proceso presupuestario" es nuevo a partir de la encuesta de 2012, el cual mide la presencia ciudadana a lo largo del proceso presupuestario.

representa que la mayoría de los países encuestados se desempeñaban relativamente bien en cuanto a la fortaleza de sus EFS, siendo clasificados por la IBP en tres categorías tal como se muestra en el siguiente cuadro correspondiente a nuestra muestra de 78 países.

Cuadro 1: Fortaleza de las instituciones de fiscalización superior (2012)

Fortaleza	No. de países	Países
Fuerte (valor índice entre 67 – 100)	25	Albania, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Brazil, Colombia, Czech Republic, France, Georgia, Germany, India, Indonesia, Malaysia, Mexico, New Zealand, Norway, Poland, Slovakia, Slovenia, South Korea, Sweden, United Kingdom, United States, Vietnam.
Moderada (valor índice entre 34 - 66)	36	Argentina, Bangladesh, Bolivia, Bulgaria, China, Costa Rica, Croatia, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Italy, Kazakhstan, Kenya, Kyrgyz Republic, Macedonia, Mali, Mongolia, Namibia, Nepal, Pakistan, Peru, Philippines, Portugal, Romania, Rwanda, Serbia, South Africa, Spain, Sri Lanka, Tanzania, Thailand, Trinidad and Tobago, Uganda, Ukraine, Venezuela.
Débil (valor índice entre 0 - 33)	17	Algeria, Azerbaijan, Burkina Faso, Cambodia, Cameroon, Chad, Ecuador, Egypt, Jordan, Malawi, Morocco, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Senegal, Turkey, Zambia.

Fuente: International Budget Partnership, Open Budget Survey 2012, p. 39.

Cabe recordar que se plantea utilizar el Índice SAIs como variable independiente para explicar el grado y tipo de incidencia que tiene en el fortalecimiento del ED. Para ello se precisan las variables dependientes que se utilizan en el análisis respectivo, seleccionadas por la robustez estadística en su integración y elaboración. En el siguiente cuadro se presentan las variables *proxy* que miden la percepción de la fortaleza del ED en los países en análisis, siendo las fuentes una variable del WB y dos del WEF. Es importante comentar que se llevan a cabo las pruebas requeridas para los modelos de datos de panel con el fin de encontrar la especificación con mejor ajuste que explique la relación entre las variables.

Cuadro 2: Variables dependientes (percepción de la fortaleza del Estado de derecho)

No.	Variable	Descripción	Medición	Incidencia esperada	Fuente
7	E of LFSD	Indicador que representa el nivel de eficiencia del marco jurídico en la resolución de litigios (valor entre 1-7)	Fortalecimiento en el Estado de derecho	Positiva	WEF
8	E of LFCH	Indicador que representa el nivel de facilidad para interponer acciones jurídicas contra actos y regulación gubernamental (valor entre 1-7)	Fortalecimiento en el Estado de derecho	Positiva	WEF
9	WBGI_ROL	Indicador que representa el nivel del Estado de derecho	Fortalecimiento en el Estado de derecho	Positiva	WB

Nota: Las variables se han consultado en las páginas electrónicas <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015> para el WEF, y <http://survey.internationalbudget.org/#download> para la IBP y el WB.

3.3 Datos relevantes de las variables de análisis

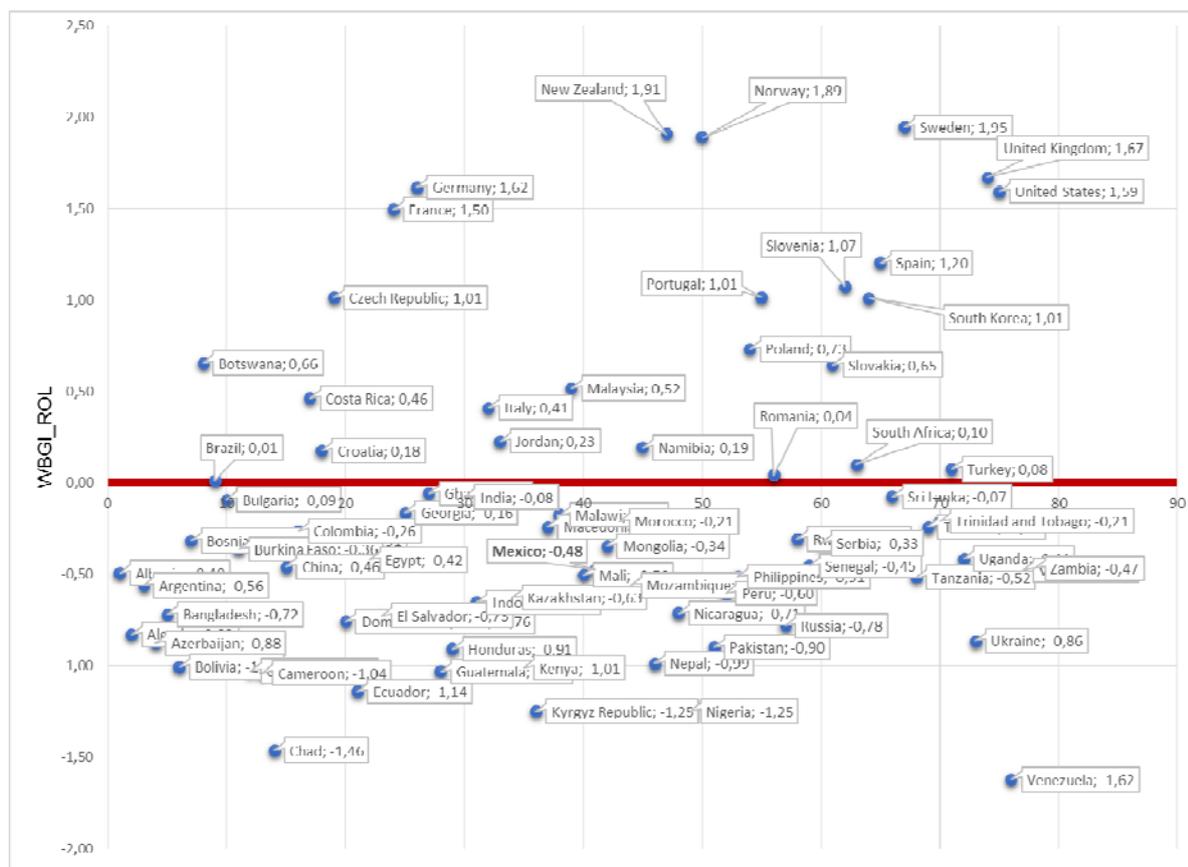
Para conocer la incidencia de la fortaleza de la FS (SAIs) en el ED, se analiza la relación entre variables instrumentadas por el WEF y el WB. En el primer caso se utilizan indicadores que miden la eficiencia del marco jurídico en la resolución de litigios y el acceso del sector privado para cuestionar las acciones y regulaciones del sector público a través del sistema legal.

En segunda instancia, con información del WB, se contempla como variable de mayor relevancia el indicador que representa el nivel del ED (WBGI_ROL), mismo que capta la percepción del nivel de confianza y cumplimiento, por parte de los agentes sociales, de las reglas y normas jurídicas, garantía de los derechos de propiedad, policía, tribunales, delincuencia y violencia. La variable otorga un puntaje a cada país a través de un indicador agregado en una distribución normal estándar que va de -2,5 a 2,513, aproximadamente. Los países con indicadores mayores a cero se perciben con un ED positivo y de forma contraria aquellos con puntaje debajo de cero.

En este contexto, en la siguiente gráfica podemos observar que para 2012, del total de países muestra, 25 registran un nivel de percepción de fortaleza del ED aceptable, destacando Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Reino Unido, Alemania, Estados Unidos de Norteamérica, y Francia, entre otros. Por su parte, el resto de los países en análisis presentan una percepción negativa, como en el caso de Brasil, en el límite con 0.01, y Costa Rica (0.46), en tanto que en niveles más bajos encontramos a México (-0.48) y China (-0.46), por ejemplo, siendo Venezuela el país peor situado en este renglón con un indicador de -1.62, y sobre el que cabe señalar que actualmente está ejecutando acciones de gobierno que demeritan la garantía de los derechos de propiedad con la consecuente desconfianza sobre su marco jurídico.

¹³ Sobre la metodología de estimación del indicador véase: Kaufmann, D., Kraay A., y M. Mastruzzi. (2010). "The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues", World Bank, Policy Research, Working Paper 5430.

Gráfica 1: Percepción de la fortaleza del Estado de derecho (2012)



Fuente: Elaboración propia con información del WB en:

<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#>

4. Resultados del análisis estadístico del grado e incidencia del SAI

En esta sección se presentan las especificaciones estadísticas con base en la metodología para modelos de datos de panel, recordando que la variable trascendental es el Índice SAIs, mediante el cual queremos conocer el grado y tipo de incidencia de la fortaleza de la FS en el EDde los elementos de la muestra.

Es importante mencionar que la muestra de 78 países (Anexo 1) se determinó con base en la identificación de aquellos con información correspondiente a cada una de las variables a explicar y explicativas consideradas en el análisis.

En este contexto, se llevaron a cabo las pruebas para conocer si se presenta igualdad en media y varianza en cada una de las variables para los países en estudio, y para las transformaciones a las variables que, en algunos casos, son logarítmicas. Los resultados de las diferentes pruebas mostraron que la condición de igualdad en media y varianza se rechaza en todos los casos, lo que nos permite explicar que las variables dependientes responden a efectos diferentes en cada uno de los países. Esta condición estadística posibilita plantear las especificaciones con base en el método de modelos de datos de panel.

El conjunto de modelos estimados varía en su especificación, nivel original, semi-logarítmico y logarítmico, sobre lo que se recomienda revisar el Anexo 2 para una referencia más amplia sobre el tipo de interpretaciones al especificar modelos en niveles con transformaciones en los valores originales. En tanto que en el Anexo 3 se presentan las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el análisis empírico.

4.1 Incidencia SAIs – percepción del Estado de derecho

El análisis estadístico para conocer el grado y tipo de incidencia de la fortaleza de la FS en el fortalecimiento del ED en los países en análisis, nos muestra que para la variable relevante WBGI_ROL (indicador que representa el nivel del ED) el Índice SAIs incide de forma directa y positiva.

Cuadro 3: Modelos de datos de panel

(Percepción del Estado de derecho) Variable independiente: SAIs

Nº	Variable	Tipo de Modelo	Constante	Coefficiente SAIs	R ²	DW	Cross- Section
1	WBGI_ROL	Efectos fijos de CS	-0.235812 (0.0000)	0.0013 (0.0762)	0.9883	1.8045	78
2	E of LFSD*	Efectos fijos de CS	1.1053 (0.0000)	0.0365 (0.2434)	0.9570	3.9493	78 ⁺
3	E of LFCH*	Efectos fijos de CS	1.0534 (0.0000)	0.0438 (0.1821)	0.9502	3.9493	78 ⁺

Fuente: Estimaciones propias con datos de WEF y BW. *Modelo logarítmico (Log-Log) + corresponde al periodo 2010-2012

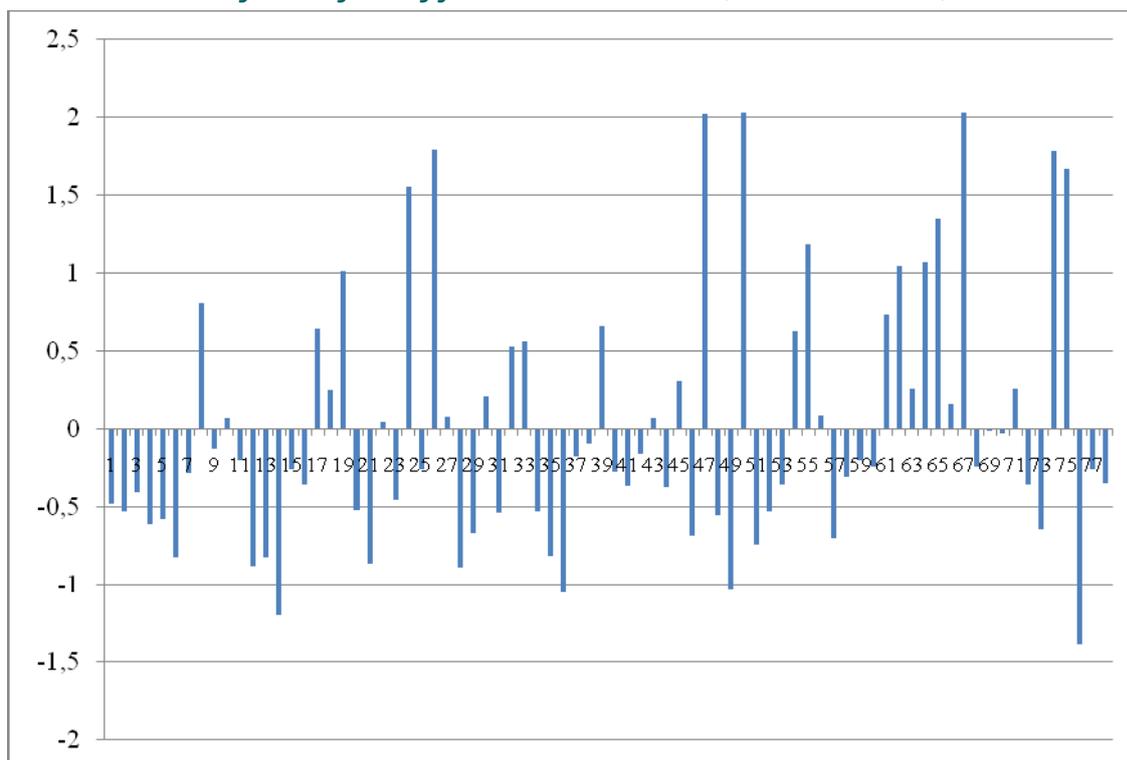
Notas: Variable explicativa independiente es el índice SAIs.

Se utilizó el método de estimación para panel robusto a heteroscedasticidad y autocorrelación.

Como se puede identificar en el cuadro, el coeficiente del Índice SAIs del modelo 1 es pequeño, razón por la cual es difícil interpretar el grado de incidencia; sin embargo, para fines de esta investigación es aceptable. Con base en la especificación estadística, el modelo 1 cuenta con un buen ajuste, y de acuerdo con el estadístico R^2 se puede inferir que el fortalecimiento del ED medido a través de la variable WBGI_ROL, responde significativamente a la variable SAIs.

Los efectos individuales de la variable SAIs sobre WBGI_ROL son diferentes en cada uno de los países al examinarse con base en la prueba estadística utilizada (Anexo 4). En este aspecto, se identifica que la FS incide y genera efectos diferenciados en el fortalecimiento del ED. En la gráfica siguiente se pueden observar los países en los que el Índice SAIs tiene una mayor repercusión en el ED, así como aquellos que registran un menor impacto, siendo el caso de Venezuela, Chad, Nigeria, República de Kirguistán, Bolivia y Rusia.

Gráfica 2: Efectos fijos de sección cruzada (WBG_ROL - SAIs)



Fuente: Estimaciones propias con datos del WB – IBP

Nota: Para conocer los resultados del test estadístico para efectos fijos ver anexo 4.

Con base en la información de las variables E of LFSD (nivel de eficiencia del marco jurídico en la resolución de litigios)¹⁴ y E of LFCH (facilidad para interponer acciones jurídicas contra actos y regulación gubernamental)¹⁵, los resultados para los renglones 2 y 3 del cuadro 3 estiman baja significancia estadística en los coeficientes para el Índice SAIs, siendo difícil deducir el efecto positivo de la fortaleza de las instituciones de FS en la eficiencia del marco jurídico para la resolución de litigios y en la facilidad para interponer acciones jurídicas contra actos y regulación gubernamental.

Conclusión

Con base en la evidencia empírica encontrada podemos afirmar que la FS abona en el fortalecimiento del ED, lo cual se puede suponer de forma conjunta para los 78 países analizados. Sin embargo, se debe señalar que los efectos son diferenciados en cada uno, observando casos en los que no es posible demostrar su impacto. El identificar en el gráfico 2 el efecto fijo para México en un rango negativo, supone que la acción de fiscalización no actúa como un elemento esencial de la vida social y económica del país que coadyuva a mejorar el ED. En este sentido, se abre la discusión, y posibles líneas de investigación, para identificar si la FS en México realmente aporta positivamente a la calidad de vida de los ciudadanos al mejorar la rendición de cuentas gubernamental y generar confianza en las acciones de gobierno. 

¹⁴ Es preciso recordar que este indicador cuenta con valores entre 1 y 7, con base en información recabada por el Foro Económico Mundial (WEF), en donde 1 representa una opinión de “muy ineficiente” y 7 “muy eficiente”.

¹⁵ Al igual que la anterior variable, es un indicador que toma valores entre 1 y 7, en donde 1 representa una opinión “muy difícil” y 7 “muy fácil”.

Referencias

- Ackerman, John M (Coord.). (2008). Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, Siglo XXI, IJ-UNAM, U de G, Cámara de Diputados, CETA, México.
- Aguiló B.P., Bascur Campos, M.L., y C. Nash Rojas. (2014). Corrupción y derechos Humanos: Una mirada desde la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Universidad de Chile.
- Alponte, Juan M. (2012). Lecturas filosóficas (La lucha por los derechos humanos y el Estado de Derecho”, México: INAP.
- Ayala Espino, J. (2004). Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado. México: Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 25-35.
- Blume, L., y S. Voigt. (2007). "Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment", International Centre for Economic Research, Working Paper No. 3.
- Burgoa, I. (2005). Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo, (8ª ed.), México: Porrúa
- Burgos Silva, G. (2009). Estado de derecho y globalización: el banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina, Universidad Nacional de Colombia – ILSA.
- Cossío D., J. R. (2007). "Estado de derecho: conceptos, funciones y límites", en: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, núm. 11, 51-72, Madrid.
- Dakolias, M. (1996). "The judicial sector in Latin America and the Caribbean. Elements of reform", World Bank Technical Paper, no. 319, Washington.
- De la Madrid H. M. (2004). Constitución, Estado de derecho y democracia. México: (1ª ed.) IJ-UNAM.
- Díaz, Elías. (1998). Estado de Derecho y sociedad democrática. España: Taurus.
- Friedeberg y Hazan. (2012). Strengthening Legislative Oversight in Parliamentary Democracies. Irlanda.
- García Guzmán, M. (2013). "Estado de derecho y rendición de cuentas", en Revista de Administración Pública 130, vol. XLVIII, Nº 1, INAP – México.
- García Ricci, D. (2011). Estado de derecho y principio de Legalidad. México: (1ª. ed.), CNDH.
- Greene, W. H. (2006). Análisis econométrico. España: (3ª. ed.), Prentice Hall.
- Guerrero Orozco, O. (2000). Teoría administrativa del Estado. México: (1ª ed.) Oxford University Press.
- Gujarati, D. N. (2004). Econometría, México: (4ª. ed.), McGraw-Hill, cap. 16, pp. 613-614.
- Gutiérrez Luna, A., y K. Puente Martínez. (2015). "La fiscalización y el control político del congreso mexicano", en Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. UEC – CVASF, Cámara de Diputados – México.
- International Budget Partnership. (2012). Open Budget Survey 2012, IBP, Washington D.C.

- Kaufmann, D., Kraay A., y M. Mastruzzi. (2010). "The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues", World Bank, Policy Research, Working Paper 5430.
- Kaufmann, D., Kraay A., y P. Zoido-Lobaton. (1999). "Aggregating Governance Indicators", World Bank, Policy Research, Working Paper 2195.
- Laporta, F. (2002). "Imperio de la ley. Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz", en: Carbonell, M., Orozco, W., y R. Vázquez (Coord.), Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México: Siglo XXI editores, UNAM e ITAM.
- Merino, M. (2008). "La transparencia como política pública", en Ackerman, John M., Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo XXI, IJ-UNAM, U de G, Cámara de Diputados, CETA.
- O'Donnell, G. (2008). "Democracia y Estado de derecho", en Ackerman, John M., Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo XXI, IJ-UNAM, U de G, Cámara de Diputados, CETA.
1997. "Horizontal accountability and new polyarchies", trabajo presentado en la conferencia: Institutionalizing horizontal Accountability. IEA de Viena
- OECD, Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), OECD, 2012.
- Ortiz Ramírez, J.A. (2016). Incidencia de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno: una revisión internacional. Tesis de Doctorado, INAP – México (en trámite de publicación).
- Pelizzo, R. (2009). "Reconsideración de la fiscalización y la democracia", en: R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson y L. von Trapp (Editores), Fiscalización legislative y presupuesto: Una perspectiva mundial. Banco Mundial, Colombia.
- Pelizzo, R. y R., Stapenhurst. (2004). "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation", World Bank Policy Research Working Paper 3388.
- Pérez López, C. (2006). Problemas resueltos de econometría. España: Thomson.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). "Accountability social: la otra cara del control", en Peruzzotti, E. (Coordinador), Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Argentina: Editorial Temas.
- Raz, Joseph. (2002). "El Estado de derecho y su virtud", en: Carbonell, M., Orozco, W., y R. Vázquez (Coord.), Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México: Siglo XXI editores, UNAM e ITAM.
- Santiso, C., y García Belgrano. (2004). Legislative Oversight in Presidential Systems: Governance of the Budget in Peru. CEPAL, Santiago de Chile.
- Sartori, Giovanni. (1992). Elementos de Teoría Política, Alianza Editorial, Madrid.

Subirats, J. (1992). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. España: (1º reimpresión), MAP – INAP.

Wooldridge, J. M. (2010). Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data. England: (2º Edition), The MIT Press.

World Economic Forum. (2014). The Global Competitiveness Report 2014–2015. WEF, 2014.

Páginas electrónicas consultadas

International Budget Partnership

<http://internationalbudget.org/>.

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

<http://www.intosai.org/es/actualidades.html>.

The Worldwide Governance Indicators (WGI)

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

United Nations Rule of Law

<http://www.unrol.org/>.

World Economic Forum

<http://www.weforum.org/>.

Anexo 1

ID	País	ID	País
1	Albania	40	Mali
2	Algeria	41	Mexico
3	Argentina	42	Mongolia
4	Azerbaijan	43	Morocco
5	Bangladesh	44	Mozambique
6	Bolivia	45	Namibia
7	Bosnia and Herzegovina	46	Nepal
8	Botswana	47	New Zealand
9	Brazil	48	Nicaragua
10	Bulgaria	49	Nigeria
11	Burkina Faso	50	Norway
12	Cambodia	51	Pakistan
13	Cameroon	52	Peru
14	Chad	53	Philippines
15	China	54	Poland
16	Colombia	55	Portugal
17	Costa Rica	56	Romania
18	Croatia	57	Russia
19	Czech Republic	58	Rwanda
20	Dominican Republic	59	Senegal
21	Ecuador	60	Serbia
22	Egypt	61	Slovakia
23	El Salvador	62	Slovenia
24	France	63	South Africa
25	Georgia	64	South Korea
26	Germany	65	Spain
27	Ghana	66	Sri Lanka
28	Guatemala	67	Sweden
29	Honduras	68	Tanzania
30	India	69	Thailand
31	Indonesia	70	Trinidad and Tobago
32	Italy	71	Turkey
33	Jordan	72	Uganda
34	Kazakhstan	73	Ukraine
35	Kenya	74	United Kingdom
36	Kyrgyz Republic	75	United States
37	Macedonia	76	Venezuela
38	Malawi	77	Vietnam
39	Malaysia	78	Zambia

Anexo 2

Interpretación de coeficientes

Especificación	Expresión	Interpretación
Variables en valores originales	$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{kit} + u_{it}$	Incremento de unidades en "y" cuando aumenta 1 unidad la "x"
Log - Nivel	$\log(y_{it}) = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{kit} + u_{it}$	$\beta_k * 100$ = incremento porcentual de "y" cuando aumenta una unidad de "x".
Nivel - Log	$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k \log(x_{kit}) + u_{it}$	$\beta_k / 100$ = incremento en unidades de "y" cuando aumenta un 1% la "x"
Log - Log	$\log(y_{it}) = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k \log(x_{kit}) + u_{it}$	Incremento porcentual de "y" cuando aumenta un 1% la "x".

Anexo 3

Estadísticas descriptivas. Variable independiente (Fortaleza de la fiscalización superior)

SAIs	
Media	51.49272
Mediana	53.30000
Valor Máximo	100.0000
Valor Mínimo	0.000000
Desviación Std.	22.68234

Variables dependientes (Percepción de la fortaleza del Estado de derecho)

	E_OF_LFSD	E_OF_LFCH	WBGI_ROL
Media	3.573927	3.487655	-0.144242
Mediana	3.432205	3.368114	-0.344623
Valor Máximo	6.118235	5.807023	1.952146
Valor Mínimo	1.911564	1.472098	-1.621453
Desviación Std.	0.851338	0.802517	0.843221

Anexo 4

Test de máxima verosimilitud para la redundancia de los efectos fijos

Modelos de datos de panel Percepción del Estado de derecho Variable explicativa/independiente: índice SAIs Con base en una probabilidad de la Chi-square (χ^2) menor al p-valor < 0.05.

Nº	Variable de- pendiente	Modelo	Estadístico	p-valor	Interpretación
10	WBGI_ROL	Efectos fijos de CS	1131.11	0.0000	Se observa p-valores menores 0.05, lo que nos lleva afirmar que los efectos fijos/individuales son diferentes.

Fuente: Estimaciones propias con datos de WEF y BW.

Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

Jorge Alejandro Ortiz Ramírez es Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, asimismo cuenta con estudios de doctorado en The State University of New York, es Maestro en Administración Pública por la School of Public Administration of The University of New Mexico y licenciado en economía por la Universidad de Guadalajara. Profesor en el posgrado en la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Asimismo, en diplomados de la CEPAL y de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados.

José Adrián Cruz Pérez es Doctor en Administración Pública por el INAP-México, Máster en Análisis Económico Aplicado por la Universidad Pompeu Fabra in Barcelona, Cuenta con el grado de Maestro en Finanzas Públicas por el INAP – México y Economista por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Actualmente se desempeña como Subdirector de Evaluación de la Fiscalización Superior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de ASF de la Cámara de Diputados – México. Es profesor de posgrado en la Universidad del Valle de México y ha colaborado como profesor en el INAP – México, en la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán de la UNAM, así como en el Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas (CIJUREP) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

La necesidad de diseñar en el futuro unos nuevos valores públicos

Ramió Matas, Carles

Universitat Pompeu Fabra

 carles.ramio@upf.edu

Documento recibido:	07 noviembre 2016
Aprobado para publicación:	01 diciembre 2016

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar un conjunto de nuevos valores que deben incentivarse por distintas vías de socialización al conjunto de la sociedad y, muy en especial, a las instituciones públicas, a sus empleados públicos y al personal de carácter político. El artículo parte de la hipótesis que en el futuro se va a producir un conjunto de transformaciones extraordinarias a nivel tecnológico, económico, social, político e institucional que conforman unos enormes retos para las instituciones públicas y para la sociedad en general. Para ello habrá que refinar los modelos organizativos de las administraciones públicas y mejorar su liderazgo político y técnico. Esto va ser muy difícil de lograr sino se hace en paralelo un esfuerzo para potenciar y renovar los valores públicos y sociales. Los valores es uno de los ingredientes más complejos pero también más potentes para alcanzar instituciones públicas, sociales y empresariales más robustas y más sensibles socialmente. La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas debería priorizar la gestión por valores.

Palabras clave

Valores, cultura institucional, cultura cívica, instituciones públicas, corrupción

Abstract

The aim of this paper is to present a new set of values that should be incentivized through different channels of socialization to the whole society and, especially, to public institutions, public employees and political staff. The article is based on the hypothesis that the future will entail a set of extraordinary technological, economical, social, political and institutional transformations that will imply enormous challenges not only for the public institutions but also for the society in general. To overcome the subsequent challenges it will be indispensable to refine the organizational models of the Public Administration and to improve its political and technical leadership. This will be very difficult to achieve if there is not a parallel effort to empower and renovate public and social values. Values are one of the most complex and powerful ingredients to achieve more robust and socially responsive public, social and business institutions. Thus, human resources management in the Public Administration should prioritize management by values practices.

Keywords

Values; Institutional culture; Civic culture; Public institutions, Corruption.

1. El punto de partida: déficit en valores y la resistencia de la corrupción

El mundo ha avanzado de una manera extraordinaria durante los últimos doscientos años. La tecnología, los procesos de producción, los sistemas de comunicación y de interacción social, el bienestar social e individual (alimentación, salud, educación, vivienda y ocio) son aspectos positivos que muestran un claro progreso. No hay duda que el mundo, a pesar del éxito que siempre atesoran los pesimistas y de los recurrentes momentos de regresión social, avanza a mejor y no a peor. También han avanzando de manera notable los valores cívicos, la ética colectiva e individual. No hay tampoco ninguna duda, que ahora, tanto en el plano de la ética individual como de la colectiva somos mejores que hace unas décadas y en las próximas décadas seremos mucho más robustos que ahora a nivel de conciencia cívica. Pero esta realidad de evolución positiva, que es innegable, tiene sus puntos oscuros. Se han producido revoluciones tecnológicas, productivas, sociales, políticas pero queda todavía pendiente una auténtica revolución cívica. Las personas, tanto a nivel individual como colectivo, somos cada vez más refinadas a nivel ético pero esta sofisticación es epidérmica, es un mero barniz que puede desgastarse con celeridad ante situaciones de crisis, de incertidumbre, de inseguridad individual o colectiva. Los valores y el civismo están muy presentes en nuestra vida individual y colectiva pero son enormemente vulnerables. Las sociedades modernas han sido capaces de tunearse con valores modernos pero el auténtico modelo social, el ADN social, no ha evolucionado tanto. El modelo social sigue siendo clientelar, tribal, egoísta y corrupto. Hemos logrado avanzar en el continente pero no tanto en el contenido. El paquete es cada vez más coherente, hermoso y solvente pero lo que hay en el interior de la elegante caja, tanto a nivel individual como colectivo, no se ha transformado en exceso durante los seis milenios que llevamos avanzando de la mano de civilizaciones relativamente sofisticadas.

Buena parte de los problemas contemporáneos proceden de un enorme déficit en valores personales, sociales, políticos, empresariales e institucionales vinculados al bien común y al interés general. Los trascendentes cambios que estamos y estaremos experimentando durante las próximas décadas no implicarán una transformación incrementalista sino un auténtico cambio de era (Trias de Bes, 2013; Mason, 2016; Smith, 2013, *The Economist*, 2015). Y estamos entrando en esta singladura de transformación tan radical desnudos de valores y de ética pública, de defensa del bien común, del interés general e incluso con déficits en los valores humanos más básicos. Pero, en cambio, llevamos una pesada mochila no solo de un egoísmo individual y colectivo muy agudo sino también de cinismo y de corrupción. Hemos finalizado el siglo XX e iniciado el siglo XXI con un ambiente de neoliberalismo extremo que nos han hecho vivir, hasta la crisis de 2008, al menos una década de “años locos” y una etapa en la que “el capitalismo perdió la cabeza” (Mason, 2016; Keen, 2016; Bauman y Bordoni, 2016; Trías de Bes, 2013; Smith, 2011). Durante esta década, de gran crecimiento económico mundial, dejamos de lado más que nunca a los valores comunitarios e institucionales. Las tecnologías de la información y el fenómeno de la globalización han representado dos grandes revoluciones económicas, sociales y políticas que han cambiado tanto las reglas del juego, han generado tanta incertidumbre y sensación de inseguridad que han permitido que por sus resquicios e inevitables fracturas hayan resurgido las pasiones ancestrales: egoísmo, avaricia extrema, cinismo, insolidaridad y corrupción. Afrontamos el futuro, más desnudos que nunca de valores cívicos.

El futuro irá acompañado de más complejidad, de más política pero también mayor tecnificación, mayor participación ciudadana y empoderamiento social, más interrelación público-privada, más mercado y más competitividad a nivel local, regional, estatal e internacional, etc. Estas características del nuevo modelo público pueden generar un mayor desconcierto en la implementación de los distintos roles públicos y privados y un sistema que puede ser un imán a nuevas y viejas formas de corrupción tanto a nivel político e institucional como privado.

La corrupción derivada del enorme punto de intersección, que va aumentar de una manera muy significativa en el futuro, entre la política (financiación heterodoxa de los partidos políticos, apropiación de recursos públicos por parte de los líderes políticos y el problema de las “puertas giratorias”), la Administración pública (empleados públicos con lógicas corporativas), las empresas privadas (concesionarias de obras, servicios públicos y con partenariados con las instituciones públicas que suelen estar acostumbradas a unos excesivos beneficios económicos), movimientos sociales (en su lógica a influir en las decisiones públicas) y organizaciones del tercer sector (como proveedoras de servicios públicos). La situación actual de la corrupción derivada de esta cuádruple interacción (de momento podemos dejar fuera a los movimientos sociales) es enorme y si no se toman medidas en el futuro este ítem puede colapsar la sostenibilidad de las políticas y de los servicios públicos y con ello el modelo de Estado de bienestar que diseñe cada país en el futuro. El fenómeno de la corrupción en su dimensión de contacto entre las esferas de lo público con lo privado, tanto ahora como en el futuro, no es ni será un problema vinculado solo a países en situación precaria sino un reto mundial que afecta también a buena parte de los países desarrollados (CNMV, 2015).

La organización Transparencia Internacional va demostrando, por la vía de sus índices mundiales anuales, que el fenómeno de la corrupción no disminuye sino que está incrementando durante los últimos años (tanto en los países en vías de desarrollo como en una parte significativa de los países desarrollados) y es probable que esta situación vaya a peor en el futuro si no se refinan las instituciones públicas tanto por dentro como en sus competencias de regulación y de control del tejido empresarial (Ramió, 2016a: 37). El punto crítico donde hay más incentivos para la corrupción reside en las contraprestaciones económicas y sociales entre las administra-

ciones públicas y el sector privado. El modelo de gobernanza de presente y de futuro, si no se apuesta por reforzar los valores cívicos en su dimensión de defensa del interés general, es muy vulnerable a la corrupción.

2. Los retos del presente y del futuro que reivindican unos nuevos valores públicos y sociales

Este artículo parte de la hipótesis de que se está produciendo una concatenación de circunstancias que están generando unos cambios muy profundos a nivel tecnológico, económico, social, político e institucional. Y para superar estos retos hay que invertir más en valores públicos y cívicos. Además hay que renovar y actualizar estos valores en consonancia con los desafíos.

El primer elemento crítico es que estamos viviendo unos acentuados cambios tecnológicos como preludio de una gran revolución tecnológica y científica. Esta revolución abarca un amplio espectro que oscila desde la biomedicina hasta los cambios productivos derivados de las impresoras 3D. Pero, a mi entender, la revolución tecnológica que tiene y tendrá más impacto es la que se deriva de los nuevos bienes informacionales. La tecnología de la información está transformando de manera radical la economía y la sociedad. E incidirá en el futuro en el diseño y comportamiento de la política y de las instituciones públicas.

El segundo elemento crítico reside precisamente en la economía. El sistema económico capitalista es un gran superviviente con una increíble capacidad de adaptación. Los cambios tecnológicos y las opciones ideológicas alternativas que han ido surgiendo con el tiempo han sido un acicate para la renovación y reforzamiento del modelo capitalista. Pero la revolución derivada de las tecnologías de la información implica un cambio de tal envergadura en innovación económica y social que no es evidente que el modelo capitalista lo pueda absorber con garantías. Algunos autores como Mason (2016) se atreven a formular, con una gran fortaleza argumental, un nuevo futuro de la mano de lo que denomina postcapitalismo. Las tecnologías de la información rompen varios axiomas de la economía clásica: la información, que es el principal recurso (el petróleo de nuestro futuro más inmediato), no es escasa sino infinita. Se quiebra el principio de la oferta y la demanda cuando resulta que un mismo actor es productor y consumidor de los bienes informacionales a los que es muy difícil, o imposible, poner un precio. La economía clásica se basa en que los recursos son escasos, en que hay una oferta y una demanda que permite fijar unos precios. Todo esto ya no existe en el mercado virtual de la información.

El tercer elemento crítico es la sociedad, los ciudadanos en un sentido colectivo, que se encuentran en ante un nuevo escenario dominado por tres vectores: por una parte, serán muchos, quizás demasiados, los seres humanos que rondarán por el mundo (explosión demográfica imparable) y tendrán que competir duramente por unos recursos escasos (agua potable) y por unos espacios físicos reducidos (fenómeno migratorio, concentración en grandes urbes). Por otra parte, se relacionarán de forma distinta en un mundo virtual (redes sociales) que estimula una lógica colaborativa muy gratificante pero que está fuera de las lógicas clásicas del mercado que oscilan entre una nueva economía colaborativa y unos asfixiantes cuasimonopolios de las empresas tecnológicas. En tercer lugar, la sociedad está muy inquieta ante un cambio tan radical como profundo. Vive con una sensación angustiada de absoluta incertidumbre. Las sociedades de los países desarrollados tienen miedo, muchísimo temor. Los ciudadanos contemporáneos están crispados por tantos cambios, por los insoportables desequilibrios sociales, por su incierto porvenir y sienten una nostalgia por el pasado inmediato. Se debaten en un juego en el que quieren pasar la pantalla de la tecnología para vislumbrar los fantásti-

cos cambios que se avecinan pero también desean regresar a la pantalla anterior en que las reglas del juego eran más claras, en la que se había logrado un elevado nivel de equilibrio y bienestar social que se ha precarizado de forma notable en la actual pantalla del juego del cambio y que se adivina que va a desaparecer totalmente en las pantallas posteriores de este incierto juego.

En cuarto lugar está la política. La política es un arte difícil que consiste en buscar la satisfacción de los intereses de los ciudadanos, con objetivos egoístas, sectoriales y parciales, articulando un bien común y un interés general que satisfaga a la mayoría. Esta tarea siempre ha sido técnicamente difícil pero ahora es casi una quimera cuando la política (y sus principales actores, como los partidos y los líderes políticos) tienen poco poder ante unas poderosas multinacionales y una escasa capacidad de conducción social cuando los ciudadanos se nutren de tan diversas, rápidas e independientes fuentes de información. Los crispados ciudadanos les exigen soluciones a problemas más complejos que nunca, precisamente en el momento en que la política posee los instrumentos más precarios (Mair, 2015). Esta tensión es insoportable y la única solución política posible es recurrir al relato mágico del populismo y de la demagogia. Durante los próximos años vamos a vivir un gran periodo de esplendor de las formaciones y de los líderes políticos demagogos y chamánicos (Lapuente, 2015). Estos perfiles políticos van a hacer mucho daño pero los ciudadanos van a demorarse un tiempo en darse cuenta de ello, hipnotizados y calmados por unos relatos hermosos y nostálgicos pero de imposible implementación. Un tiempo político precioso que se va a perder seguramente durante las próximas décadas.

En quinto lugar, aparece el Estado que siempre ha estado en crisis pero que ahora vive en un "estado de crisis" (Bauman y Bordoní, 2016). El Estado como regulador de la actividad económica y social, el Estado como motor proveedor de bienestar y el Estado como suministrador de seguridad vive en un estado de crisis. Por una parte, la economía capitalista ha llegado a un punto de sofisticación de la mano de la globalización (por cierto una dinámica estimulada por los propios Estados) y por la falta de regulación pública (también propiciada por los propios Estados) que ahora es muy difícil de controlar estatalmente. Las grandes multinacionales, algunas de ellas derivadas de la revolución de las tecnologías de la información, juegan a lógicas monopolísticas, de oligopolio o de cártel que escapan totalmente de las manos de unos Estados que se han quedado pequeños y obsoletos. Por otra parte, la revolución tecnológica de la información ha generado una sociedad colaborativa con más capacidad crítica y empoderada para autosatisfacerse tanto de información como de determinados servicios que ya no pasan por los canales del Estado. Los Estados van perdiendo el monopolio de la información pública y política. Además, la sociedad gracias a la tecnología está generando un nuevo tipo de economía, la economía colaborativa, que desconcierta (fiscalmente pero también a nivel material) a los Estados. Finalmente los Estados se ven cada vez más incapacitados para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. No les puede ofrecer la seguridad de un empleo o de un empleo digno, no pueden ofrecer a los ciudadanos los mismos subsidios (por desempleo, etc.) y servicios (educativos, sanitarios y sociales) que antes por un elevado déficit público derivado de un déficit fiscal. Ni tan siquiera los Estados, que poseen el monopolio de la violencia, pueden garantizar la seguridad física de los ciudadanos. Las nuevas metodologías del terrorismo yihadista han hecho muy vulnerables a las fuerzas públicas de seguridad. Los ciudadanos, desde la impotencia, miran desconcertados a estos Estados y se muestran muy críticos con ellos.

Las administraciones públicas, como sexto ingrediente de esta compleja coctelera, representan los principales instrumentos de los Estados y de sus instituciones políticas y reciben, por tanto, todo el impacto negativo asociado al nuevo rol del Estado. Están en una crisis más aguda que nunca de legitimidad. Van perdiendo espacio y protagonismo, en el actual modelo de gobernanza, a favor de otros actores y sectores: las empresas, la economía social, los movimientos sociales y la nueva economía colaborativa. Estos actores se han movido de la mano de la revolución tecnológica de la información y de la globalización y contraglobalización y las

administraciones públicas han perdido definitivamente su espacio de confort y se manifiestan, de momento, incapaces de posicionarse ante estas nuevas reglas del juego económicas y sociales. Por si fuera poco, las administraciones públicas mantienen una mirada reflexiva pero a la vez, también, impermeable a observar este entorno tan cambiante como complejo. Tienen una agenda con sus propios problemas derivados de interferencias externas pero también por problemas internos de diseño: precariedad fiscal y económica, interferencia excesiva de una política y unos políticos, populistas y chamánicos cada vez más intrusivos en temas profesionales, un sistema perverso de gestión de los recursos humanos que genera enormes externalidades negativas, una falta de visión estratégica y de inteligencia institucional, etc. La Administración pública cada vez será más débil en este contexto de compleja gobernanza e irá perdiendo aceleradamente su rol de metagobernador (la imperiosa necesidad de ocupar un lugar central entre las distintas redes y de liderar el modelo de gobernanza).

Los elementos, a nivel económico, político e institucional, más críticos del presente y del futuro son (Ramió, 2016b):

- Las nuevas empresas que han surgido gracias a internet (Google, Amazon, Facebook, Twitter, etc.) generan una economía que opera con "cuasimonopolios" generando una cultura disruptiva y casi libertaria que esconde un modelo empresarial depredador y sin escrúpulos (Keen, 2016: 293-312). Estas empresas se ubican fuera del mercado privado tradicional al no respetar las reglas del juego fiscales, laborales, de regulación, de libre competencia, de respeto a la privacidad y de propiedad intelectual. Representan un capitalismo salvaje en que bajo el principio que no deben existir reglas castradoras a la innovación y a la cultura disruptiva logran unos beneficios absolutamente desproporcionados.
- La nueva economía colaborativa en la que los productores y los consumidores son los mismos y que opera de forma gratuita (por ejemplo Wikipedia) o semigratuita. Pero esta nueva economía tiene un amplio espectro que oscila entre la producción y los intercambios gratuitos y altruistas hasta una nueva forma empresarial muy agresiva y libertaria (también culturalmente disruptiva y sin respetar las convenciones del mercado privado tradicional) como son, por ejemplo, empresas del tipo Uber y Airbnb. No todo en la economía colaborativa de redes P2P es benemérito (Keen, 2016: 309).
- La economía tradicional conformada por grandes empresas que prestan servicios universales de interés general (telecomunicaciones, electricidad, gas, compañías aéreas, una parte de las entidades financieras, etc.) que hasta los años 80 eran, en muchos países, unos ámbitos dominados por las empresas públicas pero que, tras las olas privatizadoras de las décadas de los 80 y 90, han quedado en manos privadas. A diferencia de los dos ámbitos de mercado anteriores se trata de una economía regulada públicamente y que formalmente no operara como cuasimonopolios. De todos modos, en la práctica la regulación es de escasa efectividad en la defensa de los derechos de los usuarios y la libre competencia es relativa, en muchos países, por dinámicas implícitas de cártel y de cuasimonopolios. Las elevadas inversiones en infraestructuras (telecomunicaciones, electricidad, gas, agua) hacen que la supuesta lógica de un mercado con competencia sea más bien una impostura.
- La economía tradicional avanzada se vertebra en grandes multinacionales que dominan el mercado, aunque todavía operan bajo un sistema de competencia, pero que fiscalmente son escurridizas para la mayor parte de los Estados generando graves e injustos desequilibrios fiscales.

- La crisis del mercado laboral ha ampliado de forma rotunda la periferia de este mercado con la precarización, salarios muy bajos y condiciones laborales extremas.
- La ciudadanía, cada vez más empoderada gracias a los sistemas colaborativos, se va a sentir atacada por la nueva economía tecnológica y por la economía colaborativa agresiva a nivel laboral, fiscal, de falta de privacidad y de una prestación de servicios abusiva ante la falta de competencia real. La clase social emergente, los ciudadanos cultos universales (Mason, 2016 y Drucker, 1993) van a abandonar su apatía y situación de confort al verse atacados y castrados en sus anhelos e intereses por estas dos nuevas economías belicosas y con tendencias abusivas. En este sentido también se va a producir un gran conflicto entre unos valores radicalmente opuestos.
- Los ciudadanos cada vez tienen menos protagonismo en un modelo democrático que va reduciendo su dimensión popular a favor de la dimensión constitucional de carácter formal (Mair, 2015). Puede ser una democracia casi orgánica pero no hay que olvidar que la ciudadanía mantiene, aunque adormecida, su fuerza popular cada vez que hay elecciones. Los cambios actuales y que se avecinan van a generar tanta crispación, miedo e inseguridad que los ciudadanos van a volverse a empoderar por la vía de las elecciones. La ciudadanía va a retornar a ser políticamente activa. Este resurgimiento de la democracia popular va a descartar a los partidos políticos tradicionales y va a incentivar a nuevos partidos que van a acuñar líderes carismáticos. No serán tanto nuevos partidos políticos (totalmente nuevos o unos renovados partidos tradicionales) sino constelaciones difusas dando apoyo a un líder político (se llame este Donald Trump, Beppe Grillo, Nigel Farage o Boris Johnson). Esta dinámica ya está sucediendo pero probablemente va a ir a más.
- Más tarde o temprano uno de estos líderes carismáticos, irreverentes con la lógica de los partidos políticos y con un discurso demagógico va a hacerse con el poder. Si uno lo logra en un país desarrollado puede tener un efecto de dominó en buena parte de estos países. Los ciudadanos enfadados, estafados y muy miedosos exigen y necesitan romper con las tradicionales lógicas políticas e institucionales. Anhelan un discurso sencillo y mágico que les haga soñar con un imposible regreso al pasado tanto a nivel laboral, como económico, como social y de seguridad. El populismo y la demagogia van a triunfar durante las próximas décadas. Será el "retorno de los chamanes" (Lapuente, 2015).
- Con la excusa que para la defensa de la seguridad física de los ciudadanos ante las amenazas terroristas y que, para modificar la lógica de la globalización, se requiere de un poder excepcional se puede caer en la tentación de tensar al máximo la democracia constitucional. El actual ejemplo de la Rusia política e institucional puede ser un modelo a imitar. Se pueden restringir los derechos y libertades individuales y colectivos de los ciudadanos, se pueden otorgar poderes excepcionales al gobierno y a su presidencia. El paso del populismo hacia un ejercicio potencialmente abusivo del poder ejecutivo es un itinerario e inercia completamente natural. Los ciudadanos para intentar recuperar, de forma desesperada, la perdida sensación de seguridad son capaces de aceptarlo todo con una gran sumisión.
- La actual gran crisis política y del Estado ha generado que los partidos políticos sean muy vulnerables (Mair, 2015). Estos partidos, en vez de defender su espacio de influencia política, se han replegado y enquistado en el seno de las instituciones del Estado. El resultado es una funcionarización de la política y un reverdecimiento del clientelismo en los aparatos estatales.

- El modelo burocrático de la Administración pública, que aparentemente aportaba objetividad e imparcialidad, ha generado, con el tiempo, gérmenes nocivos de carácter corporativo en determinados grupos de empleados públicos.
- El modelo de agencias independientes y profesionalizadas ha generado en el sector público un conjunto de comunidades epistémicas (Ramió, 2008) que aportan un alto valor añadido de carácter profesional pero con enormes déficits políticos que generan una lógica de carácter neocorporativa.
- La gobernanza supone la guinda a este pastel de lógicas clientelares, corporativas y neocorporativas en que se han ido convirtiendo los Estados modernos. La gobernanza ha tejido una tela de araña inmensa de relaciones e intercambios entre los aparatos estatales y un conjunto de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro, además, de asociaciones y movimientos sociales. Ahora las resistencias al cambio ya no son solo internas sino también externas por esta red de intereses e intercambios entre unas élites transversales que, muchas veces, han seguido una lógica claramente extractiva y de “repatrimonialización” del sector público.
- En principio, el Estado es el gran perdedor de todos estos movimientos y luchas por el espacio. Los poderes públicos han perdido todo el control sobre la economía basada en la tecnología (la economía de internet), están perdiendo el control con la nueva economía colaborativa agresiva, están perplejos y sin capacidad de reacción fiscal ante la nueva economía colaborativa gratuita o con beneficios moderados y, además, se disputan un mismo espacio con la renovada economía social de base colaborativa. Además, el Estado pierde el monopolio del discurso político y público que ahora lo manejan las redes sociales de intercambio de información entre los ciudadanos cultos universales.

El panorama de presente y de futuro es bastante desalentador y es acuciante afrontarlo buscando unos nuevos equilibrios económicos, sociales e institucionales. Las administraciones públicas deben recuperar el espacio perdido y asumir el dominio de la agenda pública, en un contexto complejo de gobernanza. Para lograr estos objetivos será insuficiente diseñar nuevas arquitecturas institucionales, políticas, económicas y sociales si no se trabaja en paralelo en definir y en socializar nuevos valores públicos y comunitarios.

3. ¿Es el momento de los valores? Los nuevos valores que deberían regir el futuro.

El mundo actual es complejo, el del futuro lo será todavía más. Los avances tecnológicos van a una gran velocidad pero los sistemas de gobernanza, las instituciones, las organizaciones públicas y privadas progresan de forma mucho más lenta. Los sistemas de liderazgo, públicos y privados, tampoco acreditan una gran capacidad de renovación y de innovación. La mayoría de los avances institucionales y organizativos suelen limitarse a establecer sistemas reglados para conducir las conductas individuales y colectivas. Esta lógica la iniciaron Taylor y Weber y sigue presente en modelos contemporáneos como el *just in time*, los modelos de calidad, las ISO, etc. Propuestas normativas, protocolos y sistemas de incentivos y de desincentivos que intentan lograr las mejores condiciones para que las actividades humanas sean eficaces, eficientes y aporten valor social. Una buena parte de estos arreglos institucionales y organizativos alcanzan sus beneméritos objetivos pero otra parte, nada desdeñable, no lo logra. Por este motivo los avances en la mejora de las instituciones y de las organizaciones son mucho más discretos que los avances tecnológicos, económicos y sociales. La nueva literatura sobre *management* no para de multiplicarse pero no hay grandes novedades conceptuales desde hace

tres décadas. Quizás el problema es que el enfoque institucional y organizativo ha topado con sus límites. Si las instituciones y las organizaciones son sistemas para hacer predecible el comportamiento de las personas tanto a nivel individual como grupal lo más lógico sería atacar directamente esta variable y no perseverar más con los canales indirectos. En este sentido, seguramente la psicología y la psicología social tienen muchas aportaciones que ofrecer en el futuro y un buen complemento sería trabajar más, desde la filosofía, en el ámbito de los valores y del diseño de una nueva ética pública. Los valores representan el elemento más determinante de una institución; por encima de sus dos otros ingredientes: las normas y las reglas del juego. Los valores también es uno de los componentes básicos de la cultura organizativa sea ésta pública o privada. Finalmente, los valores son determinantes en la cultura cívica y en la cultura política. Los valores, la falta de ellos o su estado defectuoso, son el problema y también pueden ser la solución. Es necesario, en el futuro, socializar con unos nuevos valores a los ciudadanos y a los diferentes roles que ejercen en la sociedad: usuario de servicios, emprendedor, político, empleado público, profesional especializado, sindicalista, agitador social, etc. Los poderes públicos deben definir y defender con todos los medios a su alcance un conjunto de valores que consideren fundamentales de cara al futuro. Los poderes públicos deben regular y establecer diferentes mecanismos de incentivos y de desincentivos para lograr que estos valores se cumplan. Los movimientos sociales, las organizaciones sin ánimo de lucro, la economía colaborativa no empresarial y la ciudadanía organizada en redes sociales digitales deben hacer lo mismo con sus miembros y ejercer una potente función de altavoz social para contribuir a mejorar la conciencia cívica colectiva.

Hay tres elementos que son muy preocupantes de cara a definir un buen modelo democrático y un buen sistema de gobernanza compleja. Los tres están relacionados con los valores. Un primer elemento es si se decide insistir o no en una visión política y social de carácter economicista que puede ser muy perniciosa con los cambios que se avecinan. Un segundo elemento es como evitar los estados sociales de pánico o de complacencia que pueden tener consecuencias políticas indeseables. Un tercer elemento, es analizar los puntos fuertes y débiles que aportan las tecnologías de la información en red de cara a transformar la cultura cívica y el rol político de los ciudadanos.

El primer tema consiste en debatir si hay que modificar o no la visión política y social de carácter economicista, que implica implícitamente una ausencia de conciencia o de espíritu cívico. Esta cultura cívica economicista es, a mi entender, un pésimo punto de partida para recibir el impacto de los grandes cambios y retos que se avecinan. El punto de vista economicista considera el bienestar únicamente en términos racionales y materiales. Desconfía del altruismo, de los principios y de la acción colectiva. Desde este punto de vista (Lucas, 2015: 185), el trabajo de las empresas consiste en ganar dinero para sus accionistas, dentro de los límites de la ley (aunque con mucho intentos de extorsionarla o de saltársela como ha ocurrido con las nuevas empresas vinculadas a la infoeconomía). La leyes las crean los políticos, que intentan maximizar el bienestar saliendo elegidos, lo que significa recaudar dinero para sus partidos, construirse una imagen y crear unas reglas lo más favorables posibles para sus intereses. El trabajo de los medios de comunicación consiste en maximizar su número de lectores y de público proporcionándoles productos que sean lo más atractivos posible (escándalos, deportes y cultura de evasión). Los jueces son, en esencia, un conjunto más de proveedores de servicios legales, si son honestos no es como consecuencia de las vagas obligaciones de moralidad abstracta, sino para conservar corporativamente su ventaja competitiva con respecto a otros juristas. "Desde el punto de vista del economicismo, la competencia entre países mejorará los estándares de gobierno, del mismo modo que la competencia entre empresas generará innovación y valor añadido. El resultado podría etiquetarse como "democracia", aunque está mucho más cerca del concepto de negocio bien dirigido, en el que el interés informado de todos los implicados produce resultados generalmente satisfactorios" (Lucas, 2015: 185). Esta

manera "racional" de observar cualquier fenómeno económico, político y social implica una ausencia casi absoluta de cultura cívica y si posee algún valor, más allá de los puramente instrumentales, solo se puede emparentar con el cinismo. Esta visión economicista no resiste la evidencia empírica de los desmanes económicos y sociales de las últimas décadas pero, en especial, representa una pesada y tóxica mochila para viajar hacia un futuro lleno de cambios e incertidumbres. El egoísmo, más o menos racional (uno de los problemas es que en muchas ocasiones el egoísmo no opera siempre de manera racional), perennemente existirá. Pero habría que complementarlo o suavizarlo con una cultura cívica que atesore valores colectivos orientados al bien común y al interés general que impidan que en todo momento estemos abocados a perversos dilemas "del prisionero". Este debate es muy viejo pero todavía no se ha resuelto.

El segundo elemento de reflexión reside en cómo evitar los estados sociales de pánico o de complacencia ya que potencialmente pueden ser muy peligrosos. El pánico vuelve tímida a la gente, que anhela líderes fuertes y busca atajos. Les preocupa el presente, no el futuro, y le importan más los intereses privados que los públicos (Lucas, 2015: 187). Los próximos años se van a caracterizar por una elevada crispación social y por una sensación generalizada de inseguridad personal y colectiva. No se puede predecir que esta alarma social lleve a una situación de pánico pero no es nada descartable. La complacencia también es peligrosa ya que debilita políticamente a la sociedad. El activismo civil suele focalizarse en temas locales o sectoriales y observa desde la distancia los grandes problemas y retos globales que no atraen ya que se perciben como excesivamente complejos y a que operan entre bambalinas poco transparentes que no seducen a las miradas sociales. Los próximos años difícilmente pueden ser de complacencia social, que corresponde a un estado social vinculado a los periodos estables y de crecimiento económico. Pero no es descartable que una parte potencialmente muy activa socialmente opte por esta complacencia ya que estará más preocupada por su bienestar particular y con una tendencia a evadirse de los grandes problemas económicos, sociales y políticos. Una parte de la nueva clase social de ciudadanos cultos universales (Mason, 2016 y Drucker, 1993) está ahora instalada en este estado de confort y no está claro que en el futuro emerja de su letargo social y político. Los ciudadanos cultos universales tendrían que incorporar una elevada cultura cívica que los haga salir de su ensimismamiento tecnológico y con un activismo reducido a sus preocupaciones más cercanas y concretas. El nuevo ciudadano culto universal puede optar por el camino de actor economicista o por el camino cívico de activista social. De este disyuntiva depende buena parte del papel que van a tener en el futuro los valores cívicos y del rol que puede jugar el Estado y sus administraciones públicas.

El tercer elemento a tener presente, que enlaza con la finalización del punto anterior, es analizar los cambios sobre el activismo y los valores sociales que pueden generar las tecnologías de la información en red. Existe en la literatura todo un relato negativo del "individualismo en red" que genera narcisismo y una cultura "selficéntrica". "Nuestra cultura padece una epidemia de narcisismo y voyerismo, el auge actual de la inmodestia vulgar que deja de lado la antigua cultura de la mesura, la abnegación y la modestia. Si no tenemos un pensamiento que tuitear o una foto que enviar básicamente dejamos de existir" (Keen, 2016: 152-154). Todos pasamos a ser, a la vez, exhibicionistas y voyeristas desinhibidos de pensamientos breves, superficiales y efímeros o de imágenes irrelevantes. No parecen ser todos estos adjetivos una nueva forma de dotar a las personas de unos valores individuales y colectivos de un gran nivel ético y conceptual para poder afrontar los retos del futuro con una cierta solidez social. Pero a este individualismo y falta de solvencia intelectual de los ciudadanos apegados a la red hay que añadir su gran vulnerabilidad. Todos somos "personas de cristal" (Keen, 2016: 229). Vulnerables a un control del tipo "Gran Hermano" de Orwell por la vía del *big data* y frágiles socialmente a posibles tsunamis generados por las redes que pueden destruir nuestra imagen e identidad por lo que arbitrariamente los activistas de la red consideran un paso en falso. Vivimos en un nuevo estado de vigi-

lancia digital en el que desde empresas del *big data* y el gobierno hasta compañías de seguros, profesionales de la salud, la policía, etc. nos controlan. Las empresas de *big data* sabrán lo que hicimos ayer, lo que hacemos hoy y, con la ayuda de una tecnología de predicción cada vez más precisa, lo que haremos mañana. Y estos datos, en su mayoría, no van a ser utilizados como un servicio público sino para ganar dinero (Keen, 2016: 251-252). De esta manera se está dibujando un nuevo perfil de ciudadano muy preocupante, por su radical individualismo y por su vulnerabilidad social e institucional, y que no parece estar muy capacitado para absorber unos valores que le permitan una elevada conciencia cívica para afrontar los retos de la modernidad. Un modelo de nuevo ciudadano que oscila entre el narcisismo y voyerismo más insustancial a una mansedumbre militante en el que todo está decidido y manipulado por las grandes empresas (y/o el gobierno) que dibujan los caminos que tenemos que andar gregariamente. Pero hay otra visión totalmente distinta del nuevo ciudadano digital que es mucho más favorable para alumbrar unos nuevos valores de carácter cívico y crítico. El individuo en red crea una realidad compleja: vive vidas paralelas en el trabajo, en numerosas subculturas fragmentarias y en el ciberespacio (Mason, 2016: 277). Un individuo digital posee una multiplicidad de personalidades y entre ellas existe también la personalidad de una mayor conciencia social, de rebelarse ante las injusticias, de tener la capacidad y el poder de escrutar, analizar, criticar y denunciar las injusticias. La tecnología en red puede ser tanto un instrumento de banalización y de control social como de rebeldía colectiva. Seguramente los nuevos valores que van a configurar una nueva conciencia social moderna, robusta, rebelde y más refinada serán impulsados por los propios ciudadanos en red generando un capital social digital que puede ser la palanca liberadora de muchos problemas y disfunciones económicas, políticas y sociales. En este sentido, el relato de la supuesta lucha de clases profetizada por Mason (2016: 273-280), de la mano de los ciudadanos cultos universales, puede alumbrar lo que este autor califica como “bella revuelta” impulsada por los “rebeldes digitales”. Esta revuelta se producirá seguramente contra una parte del mercado que detenta el poder (la infoeconomía, las grandes empresas que prestan servicios universales, las empresas que evaden impuestos) y no contra el Estado (Ramió, 2016b). La esperanza es que estos nuevos valores contribuyan a desequilibrar de forma favorable la nueva balanza de la modernidad: en un fiel de la balanza estaría una sociedad trivial y domesticada por sofisticados sistemas de control social y, en el otro fiel de la balanza, se ubicaría una sociedad empoderada, crítica, rebelde y concienciada.

A nivel institucional sigue siendo preocupante la tendencia natural de la “sociabilidad humana basada en la selección por parentesco y el altruismo recíproco (...) Las élites de la mayoría de las sociedades tienden a recurrir a redes de familiares y amigos” (Fukuyama, 2015: 304). Es decir, la inveterada lucha contra el clientelismo. Y no parece que la revolución tecnológica vía redes sociales entre ciudadanos cultos universales contribuya a modificar esta tendencia sino, justo lo contrario, la puede incrementar. “Hay tendencias que se harán todavía más pronunciadas con las redes sociales en las próximas décadas (...) Una es la creciente influencia de los amigos sobre las decisiones que tomamos. Históricamente la humanidad siempre ha pedido consejo a sus amigos. Las redes sociales simplifican este proceso” (Giles, 2015: 86). Es decir los sistemas de interacción social derivados de la tecnología pueden acentuar todavía más las tendencias tribales, clientelares, fragmentarias y egoístas por encima de una visión más transversal, más neutral y más meritocrática de concienciación para contribuir a generar unos valores colectivos de carácter más global. Para evitar esta tendencia natural no solo hay que invertir en una mayor fortaleza institucional sino también en valores cívicos de carácter colectivo mucho más robustos.

Hay que partir de la hipótesis que no existen individuos más corruptos que otros ni tampoco sociedades más corruptas que otras. Por ejemplo, un español no es ni más ni menos corrupto que un sueco o que un brasileño. Las diferencias entre sus comportamientos residen en la calidad de sus instituciones públicas para lograr

arrinconar más o menos la tendencia natural al clientelismo y a la corrupción. Las reglas, los valores y la disciplina institucional permiten, posteriormente, modificar las pautas y los valores sociales. Pero hay que reiterar que estos valores sociales son muy superficiales y cuando se produce una relajación institucional se ablandan o se desvanecen. La bestia del clientelismo, del amiguismo y de la corrupción está siempre latente buscando un renovado esplendor cuando detecta fracturas o relajación institucional y social. Sería una tarea de varias generaciones lograr asentar de forma permanente unos altos valores cívicos en una determinada sociedad sin depender totalmente de la disciplina institucional.

Una posible agenda de nuevos valores (aunque algunos son valores antiguos y clásicos pero también necesarios de cara al futuro) podría ser la siguiente:

- 1) *Valor de sostenibilidad*: Valor de respeto medioambiental y de reducción de las variables que generan el cambio climático. Con el gran incremento previsto de la población durante las tres próximas décadas no está asegurada la sostenibilidad medio ambiental y es probable que se ponga en riesgo definitivamente el planeta si se sigue incidiendo en el cambio climático. Una persona de un país desarrollado consume y genera residuos 32 veces más que una persona de un país en vías de desarrollo (Smith, 2011: 35). No es justo confiar en que el planeta siga siendo sostenible en el hecho que la población va a incrementar en los países más pobres y, afortunadamente, estas personas van a consumir poco y a generar muchos menos residuos que los que producen los ciudadanos de los países desarrollados (Parker, 2015: 29). Esta reflexión (y consuelo) es sencillamente cínica. Por este motivo es imprescindible que las instituciones públicas apuesten de forma decidida a impulsar el valor social de la sostenibilidad y, muy en especial, en los países desarrollados. Los valores no se impulsan solo mediante relatos, soflamas y contenidos educativos. Los valores cristalizan mediante la disciplina pública. En este sentido, las administraciones públicas tienen que promover políticas activas a nivel fiscal, de ordenación del territorio, de regulación de la industria y de los servicios que impongan incentivos positivos y negativos para lograr que las familias en sus hogares, las empresas y el resto de organizaciones respeten de forma escrupulosa el medio ambiente (estrategias reactivas). Y, además, se incentive en que sus iniciativas logren reducir de forma significativa el impacto ambiental (estrategias proactivas). Impuestos sobre el consumo de bienes no imprescindibles, elevados impuestos a productos y servicios altamente contaminantes, sanciones muy duras a los que infringen una escrupulosa normativa medioambiental, deducciones fiscales a familias y empresas que logran reducciones significativas en el consumo de recursos naturales y en la generación de residuos. Solo con estas iniciativas se va a lograr que los valores de sostenibilidad permeabilicen en la economía y en la sociedad.
- 2) *Valor de equidad social*: valor de lucha contra los desequilibrios sociales por motivos económicos. No sería lógico aspirar a una igualdad social perfecta ya que siempre existirán desigualdades debido a que las personas y los colectivos operan de manera diferente en su vida personal y laboral. No es negativo que exista una cierta cultura economicista que premie a las personas y organizaciones más previsoras y hacendosas y sancione a las más conformistas y abúlicas. Estas diferencias son tan inevitables como positivas para alentar una sana competencia que de forma agregada aporta bienestar social a la colectividad. Pero lo que es totalmente inaceptable es que existan desequilibrios sociales enormes que son inexplicables salvo que en el modelo económico se incluyan valores no racionales como la agresividad comercial, la depredación empresarial o institucional o la usura. Tendrían que estar mal vistos socialmente a todos aquellos que tienen muchísimo más que la media de la población (sean éstas personas físicas o jurídicas). Pero esto no es más que retórica que posee un aroma casi místico y lo que habría

que hacer, desde las instancias públicas, es implementar el valor de la equidad social. Por una parte, el tema clave para superar los desequilibrios sociales es la igualdad de condiciones en la educación formal y esta condición la pueden lograr los poderes públicos si hay voluntad política. La otra gran medida tendría una naturaleza fiscal que se podría impulsar en el momento que no existan países que operen como paraísos fiscales. En este sentido se hace acuciante implementar un impuesto sobre la riqueza (Piketty, 2014). No son tareas sencillas pero no estaría mal que las instituciones públicas fueran más decididas en este discurso y en empezar a impulsar las políticas públicas necesarias para lograrlo. De hecho de lo que se trataría es de aplicar la racionalidad económica a nivel global y no solo a nivel individual: es obvio que se generaría más riqueza (la economía sería mucho más dinámica) en una sociedad relativamente equilibrada que en una sociedad totalmente desequilibrada y sin apenas clase media. Si no se toman estos tipos de medidas la inercia actual nos lleva a unas sociedades desarrolladas con unos enormes desequilibrios. Un informe de la OCDE (2014) sobre el futuro económico y social de los próximos cincuenta años ofrece un panorama dantesco cuando especula como serán las ciudades desarrolladas del futuro, por ejemplo Los Ángeles, que se parecerán a la actual Manila, con rascacielos protegidos policialmente rodeados de enormes barriadas totalmente miserables

- 3) *Valor de salud*: valor orientado a incrementar los estándares de salud de las personas de manera equitativa. Durante las próximas décadas una de las dos grandes revoluciones científicas se producirá en la biomedicina que, vinculada a la nanotecnología, está previsto que transforme de una forma radical los niveles de salud de las personas. El problema es que estos avances podrían aplicarse a solo la parte más acomodada de la población generando importantes asimetrías a nivel de longevidad y de calidad de vida. La salud contemplada como negocio privado está generando muchos problemas sociales (sanidad privatizada en algunos países y, en especial, los problemas con la industria farmacéutica) que se pueden acentuar en el futuro. La salud debería contemplarse como un bien público sujeto no solo a regulación sobre la efectividad (medicamentos) y calidad (hospitales privados) sino sujeta también a regulación pública de carácter social para evitar asimetrías extremas. Se trataría de cambiar el enfoque y observar los avances técnicos en biomedicina y en nanotecnología como una oportunidad para las instituciones públicas de prestar universalmente, de forma directa o indirecta, servicios médicos a costes mucho más bajos que los actuales. La revolución en salud puede aportar tanto eficacia como eficiencia en la atención médica. Los avances de las tecnologías de la información aplicadas al sector sanitario van a suponer un gran alivio a las arcas públicas. Los aparatos portátiles, baratos y fáciles de utilizar van a compensar la escasez de trabajadores sanitarios. Estos aparatos permitirán que desde el domicilio se puedan hacer pruebas y diagnósticos médicos. El tratamiento de las enfermedades agudas y crónicas supondrán mucho menos trabajo. Las intervenciones quirúrgicas serán cada vez más excepcionales, puesto que existirán diminutos dispositivos que viajarán por nuestro interior para eliminar un tumor, por ejemplo, o para reparar un órgano. Un diabético podrá tener implantada una bomba que libere automáticamente insulina cuando sea necesario (Howard, 2015: 58-60).
- 4) *Valor de vigilancia hacia la corrupción*: Valor de lucha contra la corrupción, tanto para evitar la corrupción propia como para censurar y frenar la corrupción ajena. La corrupción sigue siendo un problema de grandes dimensiones en el presente y también lo será en el futuro. No solo la corrupción política sino también la corrupción empresarial, la corrupción social y la corrupción institucional. Combatir la corrupción es una tarea de las instituciones públicas en su faceta de disciplinar tanto a la economía como a la sociedad. Las instituciones públicas también tienen que disciplinarse a ellas mismas y evitar el clientelismo, la corrupción política y la corrupción corporativa de los empleados públicos. Una po-

tente política de disciplina pública contra la corrupción es la palanca de cambio para transformar la cultura económica y social vinculada a la corrupción y atajar la permeabilidad social a este fenómeno. Además, hay que poner un potente foco de atención institucional en las relaciones entre las instituciones políticas y públicas con el tejido empresarial ya que es donde se produce buena parte de los problemas de corrupción y capturas de los caudales públicos (Ramíó, 2016a y CNMC, 2015)

- 5) *Valor de fomento del aprendizaje*: se trata del valor de la innovación que lleve incorporado el automatismo de la imprescindible transferencia del conocimiento para contribuir a lograr una sociedad del aprendizaje. El futuro debe transitar de forma decidida hacia la sociedad del aprendizaje que es la dimensión que más favorece el desarrollo humano y su bienestar (Stiglitz y Greenwald, 2016). El mercado posee incentivos para la innovación pero es imperfecto para fomentar una sociedad del aprendizaje y es, por tanto, imprescindible la intervención pública para asegurarla. Un tema crítico es definir una buena política de propiedad intelectual y de patentes que no genere externalidades negativas hacia la sociedad del aprendizaje. La innovación es un gran incentivo privado pero también es un bien público y como tal hay que tratarlo. Hay que equilibrar los incentivos económicos de la innovación con incentivos públicos que fomenten el aprendizaje más abierto y más social.
- 6) *Valor de coherencia política*: valor para evitar y frenar las lógicas sociales y políticas de carácter demagógico y populista. El populismo político seguramente será uno de los grandes problemas de las próximas décadas. Será un fenómeno, derivado de las tensiones económicas y sociales, difícil de soslayar. Pero habría que evitar que el populismo del futuro calcara las malas prácticas de periodos históricos del pasado y experimentara, en cambio, una evolución positiva. El panorama actual es de una enorme crisis del poder político ante su falta de instrumentos para dirigir la economía y la sociedad (Mair, 2015). El populismo puede ser un remedio homeopático para que la política institucionalizada recupere su vigor y ambición y esto tiene una lectura positiva que no hay que desdeñar. Lo que sí que habría que remediar son las prácticas políticas a nivel institucional de carácter chamánico (Lapuente, 2015) y lograr que la ambición fuera más conciliable con el realismo político y administrativo. Conseguir la implantación de liderazgos políticos ambiciosos en sus discursos pero exploradores en sus políticas públicas.
- 7) *Valor institucional*: las instituciones públicas tienen como principal objetivo aportar seguridad jurídica e institucional para fomentar el crecimiento económico que no es más que un medio para lograr el desarrollo humano (sociedad del bienestar y sociedad del aprendizaje). Las instituciones públicas pueden ser autopistas del desarrollo económico, del bienestar y del aprendizaje o pueden ser caminos tortuosos que dificulten o castren estos avances (Acemoglu y Robinson, 2014). Las instituciones públicas son la joya de la corona del crecimiento económico y social y hay que fomentar los valores de preservación y delicado cuidado de las mismas. La actividad política que debería ser más censurada, social y electoralmente, es la que contribuya a degradar a las instituciones públicas.
- 8) *Valor de una regulación equilibrada*: valor que reconoce que la regulación pública es necesaria sin caer en excesos (siempre hay múltiples actores económicos que están vigilantes ante esta posibilidad) ni en defectos (escasos actores sociales se preocupan por la desregulación o por los déficits en la regulación pública). La regulación va a ser el principal instrumento de las instituciones públicas para ordenar la complejidad y evitar las externalidades negativas que generan la revolución tecnológica y la revolución económica. El mercado, los distintos mercados, se encargan de evitar los excesos regulatorios que pueden llegar a ser asfixiantes para la innovación y el aprendizaje. La sociedad civil organizada y

la sociedad organizada en red deberían vigilar e incentivar que la regulación no sea insuficiente y, muy en especial, que se consiga una regulación efectiva (buena regulación) y no se limite a un espacio meramente testimonial. El buen gobierno en el futuro va a depender en gran medida de la buena regulación.

- 9) *Valor del big data como un bien público:* el *big data* puede representar una enorme fuente de innovación y de aprendizaje que contribuya al bienestar social pero también va a generar el problemas vinculados a un excesivo control social. No es posible que un instrumento tan potente y tan delicado esté solo en manos de los mercados. Las instituciones públicas deben ir mudando su rol pasivo y colateral a un rol más activo y central, ya que la información será el petróleo del futuro y hay que tratarlo como un bien público, tanto por sus potencialidades para edificar una sociedad del bienestar y del aprendizaje, como para evitar las externalidades negativas de un excesivo control social.
- 10) *Valor de igualdad de género:* en los países desarrollados se han logrado unos importantes avances en la igualdad de género pero quedan todavía lagunas por atacar (desigualdades salariales y asimetrías en los cuidados familiares). Además, hay que estar siempre vigilantes a que se consoliden todos los avances y atajar posibles regresiones.
- 11) *Valor de sostenibilidad intergeneracional:* durante las últimas décadas las sociedades avanzadas se han acostumbrado a lograr una parte de su bienestar hipotecando el futuro de las próximas generaciones. Esto sucede a nivel medioambiental, de impacto sobre el cambio climático y también a nivel económico disparando la deuda pública. Se trata de una injusticia social que no posee correctores espontáneos ya que las futuras generaciones no pueden estar presentes en el debate. Pero si hay algo que preocupa al ser humano son las opciones de futuro de su prole aunque no sabe cómo defenderlas ante un problema que es excesivamente abstracto. Para que se incorpore este valor en la sociedad es necesario realizar la traducción, desde las instituciones públicas y desde los movimientos y organizaciones sociales, de lo abstracto a lo concreto. Hay múltiples evidencias para poder hacer esta traducción: las generaciones actuales son las primeras que han podido detectar que, por ejemplo, determinados bienes naturales e incluso alimenticios han desaparecido con los años debido a actividades económicas y sociales excesivamente agresivas con el entorno natural. Hay que intentar asegurar que las futuras generaciones disfruten igual que las actuales de los entornos naturales, de tipos de alimentos y de otros elementos vinculados a la calidad de vida y al bienestar.
- 12) *Valor de bienes públicos:* el concepto de bien público es muy complejo al ser elástico y contingente (lo mismo sucede con los servicios universales de interés general que vienen a ser bienes públicos). En el panorama internacional hay una enorme confusión sobre lo que es y no es un bien público ya que depende de la cultura social y de las opciones políticas. Este valor consistiría en estar atento y mantener un debate permanentemente abierto sobre el grado de amplitud de los bienes públicos. Por ejemplo, se trataría de ser veloces en reconocer que una parte de la infoeconomía está operando sobre nuevos bienes públicos y como tales tratarlos de la manera que se estime conveniente a nivel político (regulación, publicación o cogestión).
- 13) *Valor de respeto a la privacidad personal:* con la revolución de las tecnologías de la información los ciudadanos son de cristal (Keen, 2016), son transparentes y fácilmente manipulables tanto por grandes empresas privadas como por instituciones públicas. Hemos pasado de una situación casi absurda con un exceso de celo de las agencias de protección de datos en el seno de las instituciones públicas, ra-

lentizando potenciales avances tecnológicos (por ejemplo facilitar la interoperatividad), a una anarquía desregulada en el ámbito privado. De forma rápida y casi espontánea se han ido generando "Grandes Hermanos" de carácter privado que hacen que los ciudadanos sean inconscientemente muy vulnerables a la manipulación económica y social. Habrá que revisar el valor de la privacidad logrando el difícil equilibrio entre fomentar la capacidad de innovación con el derecho a la privacidad personal.

- 14) *Valor de respeto a una identidad digna:* la revolución de las tecnologías de la información han generado un nuevo tipo de identidad: la identidad digital. Se ha perdido el derecho implícito al olvido de los errores que cometen las personas. Ahora un mal paso, un error, puede estigmatizar de por vida a un individuo. Estos errores personales o profesionales se encuentran con facilidad en los buscadores y en las redes sociales. También se producen auténticos linchamientos sociales en las redes por opiniones y posturas que pueden ser poco afortunadas pero en absoluto ilegales. Es un valor técnicamente difícil de preservar en su totalidad pero sí que se pueden establecer regulaciones del tipo derecho al olvido, de protección a los actores más vulnerables (adolescentes, personas que padecen algún desequilibrio psicológico) y de mayor concienciación social ante esta nueva problemática.
- 15) *Valor de transparencia y de rendimient de cuentas:* la transparencia y la rendición de cuentas son dos valores plenamente asumidos por las instituciones públicas. Pero esta asunción en algunos casos es real pero en la mayoría tiene una dimensión más formal e incluso es una impostura. Hay que superar la fase de querer mostrarlo todo para que no se pueda observar lo más relevante. En muchos casos la transparencia es solo traslúcida. Los dos grandes elementos que quiere conocer la sociedad de sus instituciones públicas son: en primer lugar, cómo y quiénes participan en la toma de decisiones y esto se logra con una transparencia total de la agenda institucional y de sus altos cargos. En segundo lugar, los ciudadanos quieren saber en qué se gastan las instituciones públicas hasta el último euro. Las tecnologías de la información facilitan enormemente esta transparencia para que no sea excesivamente onerosa en el dispendio de recursos públicos. En el rendimient de cuentas también se incluye la evaluación sistemática y transparente de las políticas públicas. Hay que tener presente que todo lo que una institución pública decida no mostrar de forma transparente puede ser igualmente objeto de escrutinio social de forma indirecta por la vía de la información disponible en la red. Y este análisis será peligroso institucionalmente por la morbosidad y por posibles interpretaciones incorrectas o maliciosas. La transparencia de las instituciones públicas ya no es solo un valor sino una necesidad impuesta por la revolución de las tecnologías de la información. Además, las instituciones también tendrían que ser transparentes en las aportaciones de las políticas públicas en relación con este listado de valores. Por ejemplo, el impacto de una política pública sobre la sostenibilidad ambiental, sobre la igualdad de género, sobre la sostenibilidad intergeneracional, etc. Pero sería un error limitar el ejercicio de la transparencia y de la rendición de cuentas a las instituciones públicas. Las organizaciones privadas (empresas, organizaciones sin ánimo de lucro y movimientos sociales) también deberían ejercer este valor. No de forma tan estricta como las instituciones públicas pero si presentar un rendimient de cuentas de carácter social sobre los aportes a nivel de buena parte de los valores como los de este listado. Por ejemplo, una empresa también tiene que ser transparente y rendir cuentas sobre el impacto de sus actuaciones en la sostenibilidad medioambiental, en la igualdad de género, en el respeto a la privacidad, etc. A las empresas (y también a las organizaciones del tercer sector y a los movimientos sociales) con vínculos económicos y de servicios con el sector público debería exigírseles una mayor transparencia, y así evitar en gran medida las derivas corruptas, con la única limitación de no poner en peligro su competitividad económica.

- 16) *Valor de la participación colectiva de carácter político*: la democracia representativa no puede ser la única vía de participación política. Las instituciones públicas deben abrirse y fomentar otras vías alternativas de participación, algunas de ellas ahora sencillas gracias a las tecnologías de la información. El valor de la participación debería estar muy presente en el ámbito local y mucho más medido en ámbitos institucionales superiores debido a su complejidad y a la falta de homogeneidad de los participantes que podrían generar externalidades negativas (Colomer, 2016). De todos modos, será especialmente necesario, y sensible y delicado por su complejidad, abrir sistemas de participación política a la ciudadanía en las instituciones macro regionales (del tipo Unión Europea) para que alcancen una mayor legitimidad política y social.
- 17) *Valor contra la competencia desleal entre países*: no son tolerables las actuales diferencias fiscales entre los países ni tampoco asimetrías muy acusadas en las reglas del juego en el proceso de la globalización. El gran reto consiste en erradicar definitivamente los paraísos fiscales como mecanismo para lograr que las grandes fortunas contribuyan en lo que les corresponda a la financiación de los servicios públicos. Esta necesidad es cada vez más acuciante cuando una parte de los economistas proponen, con acierto, un impuesto especial sobre la riqueza para intentar disminuir los desequilibrios sociales (Piketty, 2014). Es evidente que la mejor forma para superar este problema sería avanzar en la implantación de un gobierno de carácter mundial aunque los Estados-nación y las macro regiones actuales (Unión Europea) tienen suficiente poder para erradicar este perverso fenómeno. Si no se ha logrado ya, es por una gran impostura de los gobiernos deseosos de proteger o capturados por sus élites nacionales extractivas. También se trataría de superar algunas asimetrías en el seno del proceso de globalización. Las desigualdades laborales son un problema difícilmente evitable y que tiende incrementalmente a una cierta igualación pero lo que no es asumible son manipulaciones de las monedas para lograr mayor competitividad o fuertes aranceles e intervenciones públicas (como las que realiza China) que pervierten las reglas del juego de la competitividad mundial (Trías de Bes, 2013).
- 18) *Valor de la valentía*: se trata del valor de fortaleza individual y social, a pesar de la sensación individual y colectiva de inseguridad, para evitar caer en una histeria colectiva. Los retos tecnológicos, económicos, sociales y políticos durante los próximos años van a ser enormes. En este contexto es natural que los diversos actores económicos, políticos, sociales y los ciudadanos se sientan inseguros. Este miedo puede generar todo tipo de trastornos económicos, sociales y políticos: demagogia, xenofobia, egoísmo individual, colectivo o nacional, retraimiento cultural e intelectual, etc. La sociedad, empoderada gracias a las redes sociales, tiene que hacer frente a los retos e intentar buscar soluciones que sean lo más satisfactorias posibles pero sin caer en lógicas sociales y políticas de carácter regresivo. Las crisis hay que afrontarlas desde la valentía y no dejar espacio a la cobardía ya que si no se abren zonas de incertidumbre que pueden atentar incluso contra los derechos humanos (por ejemplo, la actual crisis de los refugiados en Europa) y contra el bienestar global.

Esta es una muestra de algunos de los valores más importantes que hay que incentivar y preservar de cara al futuro pero seguro que quedan muchos valores que se han perdido en el teclado y que entre todos tendremos que ponderar si los incorporamos o no de cara al futuro. Estos valores deben ser promovidos por las instituciones públicas, con la concurrencia de organizaciones privadas y movimientos ciudadanos, y deben primero ser absorbidos por los empleados públicos y por personal político. Unos empleados públicos y unos políticos con unos renovados valores públicos y colectivos aportarían la solidez institucional que no han logrado, hasta ahora, los liderazgos y las innovaciones organizativas. La gestión por valores es imprescindible para afrontar los retos del futuro. 🇪🇺

Referencias

- Acemoglu, D.; Robinson, J.A. (2014). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Bauman, Z.; Bordon, C. (2016). *Estado de crisis*. Barcelona: Paidós.
- Colomer, J.M. (2016). "Oligarquía o demagogia". El País 25 de julio de 2016. http://elpais.com/elpais/2016/07/12/opinion/1468327194_446811.html
- CNMV (2015): *Guía sobre Contratación Pública y Competencia*, Madrid. CNMV.
- Drucker, P. (1993). *La sociedad postcapitalista*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Fukuyama, F. (2015). *Los orígenes del orden político*. Barcelona: Deusto.
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia política*. Barcelona: Deusto.
- Giles, M. (2015). "Amigos, en efecto". The Economist, El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta. Barcelona: Gestión 2000. 2ª edición.
- Keen, A. (2016). *Internet no es la respuesta*. Barcelona: Catedral.
- Howard, C. (2015). "La Salud de las Naciones". The Economist, El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta. Barcelona: Gestión 2000. 2ª edición.
- Lapiente, V. (2015). *El retorno de los chamanes. Los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lucas, E. (2015). "La desigual marcha hacia la libertad". The Economist, El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta. Barcelona: Gestión 2000. 2ª edición.
- Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia actual*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mason, P. (2016). *Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro*. Barcelona: Paidós.
- OCDE (2014). *Policy challenges for the next 50 years*. Paris: OCDE.
- Parker, J. (2015). "El destino no lo es todo". The Economist, El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta. Barcelona: Gestión 2000. 2ª edición.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramió, C. (2008). *La Fortaleza Institucional de las Agencias Reguladoras en América Latina*. Granada: UIM.
- Ramió, C. (2016a). *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Catarata.
- Ramió, C. (2016b). "El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor" Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº 66.
- Smith, L.G. (2011). *El mundo en 2050. Las cuatro fuerzas que determinarán el futuro de la civilización*. Barcelona: Debate.
- Stiglitz, J.E.; Greenwald, B.C. (2016). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Madrid: La esfera delos libros.
- The Economist (2015). *El mundo en 2050. Todas las tendencias globales que cambiarán el planeta*. Barcelona: Gestión 2000. 2ª edición.
- Trías de Bes, F. (2013). *El gran cambio. Claves y oportunidades de una nueva era*. Barcelona: Planeta.

Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

Carles Ramió es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona (1994) y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1987). Es especialista en gestión pública e instituciones públicas en España y América Latina. Ha publicado 21 libros sobre instituciones, dirección y gestión pública (teoría de la organización y auditoría operativa), función pública, partenariados público-privados y participación ciudadana. Sus cuatro últimos libros son: La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios (Ed. Catarata, Madrid, 2012, segunda edición: 2015), Manual para un atribulado profesor universitario (Ed. Catarata, 2014), Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina (Ed. Tecnos, Madrid, 2015) y La regeneración de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España, Ed. Catarata, 2016). También ha publicado unos 150 artículos y capítulos de libro. Ha publicado artículos en revistas de referencia sobre gestión pública y sobre América Latina como Journal of the Society for Latin American Studies, Journal of Politics in Latin America, Journal of Urban Affairs, USA-China Law Review, Revista del CLAD Reforma y Democracia (8 artículos) y Revista Política y Gestión Pública del CIDE (2 artículos). Ha ocupado distintos cargos públicos: decano de la facultad de ciencias políticas y gestión pública en la UPF, vicerrector en la UPF en tres ocasiones, director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, presidente de Ivàlua (Consortio de Evaluación de Políticas Públicas de Cataluña) y vicepresidente del Centro de de Estudios Jurídicos y Formación especializada de Cataluña.

<http://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

La financiación de las ideas desde las administraciones públicas: *think tanks*, transparencia y evaluación

González-Capitel Martorell, Jaime

Georgetown University

 jag363@georgetown.edu

Documento recibido: 16 noviembre 2016
Aprobado para publicación: 27 diciembre 2016

Resumen

¿Qué pueden hacer las Administraciones Públicas para aprovechar el capital intelectual y político que despliegan los *think tanks* en España? ¿Es acaso compatible semejante propósito con los principios democráticos de la pluralidad, la rendición de cuentas y la transparencia? Estas son las preguntas que guían el presente artículo, nacido de la necesidad de sintetizar las investigaciones que el autor ha llevado a cabo en los últimos años en dos contextos diferenciados: los Estados Unidos, cuna originaria del término *think tank*, y el Reino de España, cuya tradición política no ha propiciado la consolidación de estas organizaciones.

Palabras clave

Think tanks, evaluación, transparencia, administraciones públicas, partidos políticos

1. Introducción: ¿Cómo se dice *think tank* en español?

¿Qué pueden hacer las Administraciones Públicas para aprovechar el capital intelectual y político que despliegan los *think tanks* en España? ¿Es acaso compatible semejante propósito con los principios democráticos de la pluralidad, la rendición de cuentas y la transparencia? Estas son las preguntas que guían el presente artículo, nacido de la necesidad de sintetizar las investigaciones que el autor ha llevado a cabo en los últimos años, gracias al apoyo inestimable de la Comisión Fulbright en España¹, en dos contextos diferenciados: los Estados

¹ La Comisión Fulbright España, a través de un convenio de colaboración con la Asociación de ex becarios Fulbright españoles que permitía el patrocinio de la misma, apoyó mi propuesta de estudiar la transparencia de los *think tanks* en Washington, DC durante el disfrute de una beca de posgrado para

Unidos, cuna originaria del término *think tank*, y el Reino de España, cuya tradición política no ha propiciado la consolidación de estas organizaciones.

Aunque ambas líneas de investigación han estado guiadas por el empleo heurístico del principio de transparencia en una interpretación económico-financiera, las diferencias en las organizaciones y el contexto de ambos países han dado lugar a análisis muy diferenciados: en Estados Unidos, sobre las relaciones entre organizaciones filantrópicas y *think tanks* desde el punto de vista de la evaluación de la influencia (González-Capitel, 2016); en España, la elaboración de dos ratings de transparencia en aplicación de la metodología de Transparency, centrada en la noción de *donor transparency*².

El texto sigue una estructura en cuatro partes. En primer lugar, a modo de introducción se indaga la diversidad de los *think tanks*, con especial atención a su condición contextual y la falta de definiciones de consenso. Se introduce la noción de *autonomía condicionada* para perfilar su agencia y habilitar la aplicación heurística de la transparencia económico-financiera, que a su vez fundamenta la pregunta acerca de los modos de la rendición de cuentas de estas organizaciones con sus donantes. A continuación, se introducen las organizaciones filantrópicas americanas (*foundations*), con especial atención a las distintas funciones de la evaluación y a la expansión de las actividades evaluadoras hasta afectar a la esfera de los *think tanks*. Se identifican las principales tendencias y líneas de investigación existentes, al tiempo que se reconocen sus principales limitaciones. La tercera parte presenta el caso español a partir de los resultados del *rating* de transparencia publicado en 2016 por el Observatorio de Think tanks. Los resultados del *rating* permiten visibilizar el déficit de credibilidad de las fundaciones de los partidos políticos: a pesar de estar subvencionadas por distintas Administraciones Públicas, que se constituyen así en condicionantes y corresponsables, la falta de control sobre la producción de valor es fácilmente interpretable como un doble déficit en el aprovechamiento de recursos presupuestarios y en la rendición de cuentas. Por último, se ofrecen recomendaciones concretas de aplicación en el caso español, proponiendo la inclusión de criterios de mérito y posibles prácticas evaluadoras de la labor y el desempeño de las fundaciones de los partidos políticos.

2. Las borrosas fronteras de un *think tank*

La falta de rasgos suficientes o necesarios para que una organización pueda considerarse un *think tank* ha dificultado la formulación de una definición consensuada: ante la constatación de que la mayor parte de estas organizaciones no tienen ánimo de lucro se contraponen los numerosos *corporate think tanks*; a la designación de la investigación en materia de políticas públicas como principal actividad, los contraejemplos de los *think tanks* que organizan fundamentalmente encuentros de debate o actividades de consultoría. Podría seguir un largo etcétera. El de *think tank* es un “concepto resbaladizo” (Ponsa y González-Capitel, 2015), o “un contenedor verbal que se acomoda a un conjunto heterogéneo de significados” (Hart y Vromen, 2008). Según Thomas Medvetz, la tensión que interiorizan los *think tanks* entre dependencia y alejamiento con respecto al campo del capital político se reproduce con otras tres esferas de influencia: la academia (el capital intelectual), el negocio (el capital económico) y los medios (el capital de la visibilidad). Según esta teoría bourdieauana, la autonomía del *think tank* se obtiene al distinguirse en el campo intersticial entre esas cuatro esferas (Medvetz, 2012). Los *think tanks* existen, por tanto, porque gozan de autonomía formal para moverse en dicho campo

cursar el máster en multidisciplinar Communication, Culture and Technology en la Universidad de Georgetown. La Fundación Universidad-Empresa de Madrid, donde anteriormente estuvo empleado, aportó una generosa ayuda complementaria.

²Véase el rating de partida en el blog de Enrique Mendizábal: *On Think tanks, “How Transparent Are Spanish Think tanks?”*; el segundo rating fue publicado de forma monográfica al año siguiente: Jaime González-Capitel y Francesc Ponsa, “La financiación de las ideas: índice de transparencia financiera de los *think tanks* en España”. 2016. Barcelona: Observatorio de *Think tanks*.

intersticial; sin embargo, esa autonomía está esencialmente condicionada por la tensión con los campos de origen.

Los donantes no sólo son necesarios para la supervivencia de los *think tanks*, sino que especifican su condicionamiento. Así, los intereses corporativos por instrumentalizar el capital político explican las frecuentes críticas a los *think tanks* como actividades de *lobbying* encubiertas³: habida cuenta de la fluidez en modelos de gobernanza y modalidades de acción, ¿cómo distinguir entre aquellos actores que procuran influir a los responsables de la toma de decisiones *en representación* de los intereses de las empresas e individuos que los financian y quienes persiguen agendas y líneas de investigación autónomas? La estrategia de Transparify (2014), consistente en exigir máxima transparencia sobre la identidad de los donantes/condicionantes, incide precisamente en el problema del condicionamiento en un intento de rehabilitar la credibilidad del sector. La publicidad de esta información no sólo permite comparar las propuestas de los *think tanks* con los intereses de sus donantes, sino también distinguir con mayor detalle entre distintos modelos de negocio y recaudación de fondos. Así, las propuestas de creación de valor serán necesariamente distintas dependiendo de si los donantes mayoritarios son particulares, empresas, gobiernos, o entidades filantrópicas.

Los datos sobre donantes hacen posible una línea de investigación que examine los cálculos de retorno sobre las inversiones y el impacto de dichos cálculos sobre las actividades y la planificación de los *think tanks*. El carácter bidireccional y dinámico de esta relación hace que se puedan concebir dos direcciones para el estudio: la primera examina a los donantes, procurando identificar los mecanismos que articulan la valorización de las relaciones con los *think tanks*; mientras que la segunda indaga en los modelos de gobernanza de los propios *think tanks*, con particular atención sobre las dinámicas que integran la planificación de actividades con la búsqueda de financiación. La sección sobre las fundaciones estadounidenses se inscribe precisamente en esa primera línea, mientras que la sección sobre los *think tanks* españoles se sitúa en una fase previa, que describe el estado de diversificación de donantes y la tipología de las organizaciones a partir de sus condicionantes.

En líneas generales, es importante tener presente que planificación de actividades y gestión de proyectos mantienen una relación tensa con la recaudación de fondos. Esta tensión se ha descrito como la oscilación entre dos riesgos simétricos: la captura de la misión (*mission capture*) de la entidad beneficiaria mediante presiones directas para realizar actividades que benefician o interesan al donante; o la ampliación del alcance (*mission creep*) más allá del *expertise* del beneficiario con el objetivo de adecuarse a los requisitos de una convocatoria (Whitty, 2008).

Comparadas con el carácter extremadamente idiosincrático de donantes particulares y empresariales, las organizaciones filantrópicas facilitan esta línea de investigación al confiar de forma relativamente generalizada en la evaluación un instrumento para el cálculo de los retornos sobre las inversiones. Pese al famoso dicho "*when you've seen a foundation, you've seen a foundation*", la impresionante proliferación de estudios de evaluación sobre las actividades de beneficiarios, así como su expansión al campo de la *advocacy*, justifican el intento por averiguar hasta qué punto los *think tanks* puedan beneficiarse de la adopción de estas técnicas.

³ El último ejemplo de estas críticas puede verse en el extenso reportaje del New York Times sobre Brookings Institution y la "venta de beneficios" a empresas privadas a cambio de donativos, como la constructora Lennar. Eric Lipton y Brooke Williams, "How *Think tanks* Amplify Corporate America's Influence", publicado el 7 de Agosto de 2016. http://www.nytimes.com/2016/08/08/us/politics/think-tanks-research-and-corporate-lobbying.html?_r=0. El reportaje fue seguido por otro, publicado el día siguiente, bajo el título "*Think tanks* scholar or Corporate Consultant? It Depends on the Day", con la firma añadida de Nicholas Confessore.

3. Funciones de la evaluación aplicada a organizaciones sin ánimo de lucro

En 1968, John D. Rockefeller III organizó la *Commission on Foundations and Private Philanthropy*, conocida como Comisión Peterson por el nombre del famoso industrial, Peter G. Peterson, que dirigió las sesiones (Hall, 2004). El informe surgido de la Comisión Peterson incluía una sección sobre la “evaluación de programas gubernamentales y no gubernamentales”, en la que recomendaba la adopción de iniciativas en dos direcciones:

- El patrocinio de valoraciones independientes de políticas y programas del gobierno y otras instituciones consolidadas;
- Revisiones periódicas sobre las prestaciones de las propias fundaciones.⁴

Desde este primer momento se distingue claramente, por tanto, entre la evaluación como servicio aplicado al análisis de los programas y políticas públicas, y la evaluación como actividad de autocontrol en el ámbito de las organizaciones sin ánimo de lucro. A pesar de las muchas dificultades y desencantos, debidos en buena medida a las expectativas irreales que se generaron inicialmente⁵, el desarrollo de esta segunda rama ha sido incesante debido a la profesionalización de la actividad filantrópica y la progresiva burocratización de los procesos de toma de decisiones (Frumkin, 2008). En efecto, pueden distinguirse al menos cinco funciones fundamentales de la autoevaluación filantrópica⁶:

- Función de cohesión interna: la evaluación reduce la incertidumbre y el desacuerdo en el seno de organizaciones filantrópicas (Hall, 2004).
- Función de cohesión externa: evaluaciones y meta-evaluaciones se publican con el objetivo de avanzar en el estado del arte en el sector filantrópico. (Patton, 1997)
- Función cognoscitiva: Los resultados de los estudios de evaluación cambian la percepción de un problema, sacan a la luz nuevas preguntas o subproblemas a la vez que explican la insuficiencia de las anteriores soluciones. (Weiss, 1977a)
- Función de control de los beneficiarios: El trabajo de las organizaciones beneficiarias se evalúa con el objetivo sumativo de diagnosticar si el programa ha tenido éxito o no y proporcionar bases objetivas para tomar decisiones relacionadas con la financiación del mismo programa y/o organización en el futuro. La responsabilidad última sobre la efectividad de los programas se transmite al beneficiario. (Frumkin, 2008)
- Función de autocontrol: Los estudios de evaluación procuran indicadores cuantitativos y cualitativos cuyo objeto es medir el retorno sobre las inversiones realizadas. La responsabilidad última sobre la efectividad de los programas se interioriza en el seno de la fundación. (Hall, 2004)

⁴ *Commission on Foundations and Private Philanthropy y Peterson, 1970: 130-131*

⁵ La obra de Carol Weiss es una de las más elocuentes en este sentido. Véase, por ejemplo, Weiss, Carol H., and Michael J. Bucuvalas. 1980. *Social science research and decision-making*. New York: Columbia University Press.

⁶ Esta clasificación de funciones se inspira indirectamente en la tipología clásica de usos de la investigación, que tiene a su gran iniciadora en Carol H. Weiss y distingue principalmente entre usos instrumentales, conceptuales, tácticos, impuestos y simbólicos o rituales. Véase Prewitt et al 2012, *Using Science as Evidence in Public Policy*, página 38.

En la práctica, estas funciones no existen de forma aislada: las fundaciones suelen adoptar prácticas evaluadoras por una combinación de las cinco funciones indicadas. Esta naturaleza mixta de la evaluación y sus motivaciones explica en buena parte que su adopción por las fundaciones americanas no haya dejado de aumentar desde los años 70. Al crecimiento de las inversiones se suma la ampliación de las competencias de las unidades de evaluación al ámbito de la gestión del rendimiento, la gestión del conocimiento, el aprendizaje estratégico y el aprendizaje institucional (Coffman et al, 2013). Del mismo modo, también están ampliándose los sectores y tipos de actividades examinados. Los estudios de evaluación entendidos como ciencia social aplicada examinan situaciones en las cuales un determinado servicio o programa se presta a un grupo de beneficiarios susceptible de control experimental mediante la comparación con grupos de control (Patton, 1997). Áreas predilectas para este tipo de estudios son los campos de la salud, la educación y otras prestaciones características del estado de bienestar, como aquellas relacionadas con la vivienda o el trabajo. Sin embargo, en los últimos 10 años una serie de contribuciones han manifestado el giro de la evaluación hacia el ámbito de la *advocacy* como consecuencia de los esfuerzos realizados por las fundaciones para producir cambios en el ámbito legislativo. Aunque la literatura sobre fundaciones es amplísima, baste subrayar aquí los posicionamientos institucionales más notables, como la defensa de los modelos lógicos por parte de la Kellogg Foundation (2004); la triangulación entre investigación, evaluación y aprendizaje que propugna la Robert W. Johnson Foundation; o la Casey Foundation, cuyos intereses en avanzar en el estado de la cuestión en *advocacy evaluation* llevó a una iniciativa conjunta que culminó en 2012 con la constitución del Center for Evaluation Innovation, dirigido por Julia Coffman.

De la mano de este giro, los *think tanks* en Estados Unidos se están viendo bajo una presión cada vez mayor para demostrar los resultados de sus programas y someterse a evaluaciones externas y métodos de planificación derivados del ámbito fundacional. En un memorándum interno compartido por directivos de desarrollo de negocio de los principales *think tanks* de Washington, D.C. se señalan con claridad varios factores fundamentales de cambio en el ambiente filantrópico con fuerte impacto sobre los *think tanks*, incluyendo un creciente hincapié en la demostración de resultados e impacto⁷.

Ante este clima de financiación, y aunque se trate todavía de actividades muy limitadas debido a la dificultad objetiva de medir la influencia de servicios de inteligencia, ya no es ninguna exageración afirmar que cada vez más *think tanks* están siendo objeto de actividades evaluadoras de distinta naturaleza. Pueden distinguirse tres modalidades de adopción: los estudios de autoevaluación, la planificación orientada a la evaluación y la evaluación de programas específicos. En la primera modalidad, sigue siendo excepcional el enfoque del Center for Global Development (CGD), que llevó a cabo en 2006 un ambicioso proyecto de autoevaluación con ocasión del quinto año de actividad del centro (Hipple et al, 2006). En este caso, la evaluación puede entenderse como una táctica de relaciones públicas cuyo objetivo es comunicar la transparencia del CGD a sus distintas audiencias, fundaciones incluidas. En segundo lugar, en algunos *think tanks* nuevos o con cambios recientes de liderazgo los gestores intentan adecuar sus métodos de planificación, gestión de proyectos y gestión de conocimiento al lenguaje de la evaluación, preparando teorías del cambio y modelos lógicos que permitan presentar resultados en el lenguaje de los evaluadores (González-Capitel, 2016: 90).

No cabe duda de que, desde este punto de vista, la adopción está instrumentalmente dirigida hacia la captación de fondos, quedando suspendida la pregunta sobre los beneficios internos para las propias organizacio-

⁷ "Changing Philanthropic Landscape: Foundation, Corporate and Individual Driving Forces in Research and Think Tank Fundraising". Memorandum compartido con el autor por Carrie Kolasky, Vice President for Development en el Urban Institute.

nes beneficiarias. Por último, la evaluación de actividades concretas de *think tanks* bajo demanda de las propias fundaciones ya forma parte de las actividades de algunos consultores especializados⁸. En este caso, las motivaciones para llevar a cabo la evaluación se deben buscar en las propias fundaciones y no en los *think tanks*, que no necesariamente encuentran beneficios, viendo sus actividades sometidas a una vigilancia de nuevo cuño.

La relativa novedad de estos enfoques sigue encontrándose con la dificultad de la actividad evaluadora en el ámbito del trabajo inmaterial y con la consiguiente falta de acuerdo acerca de metodologías contrastadas. En este momento, por lo tanto, tiene especial importancia la identificación de buenas prácticas, estudios de caso y ensayos de reproducción en nuevas situaciones.

¿De qué manera puede ayudar la adopción de estudios de evaluación aplicados a *think tanks* al problema de su transparencia? ¿Qué forma pueden adoptar las evaluaciones de los *think tanks*? Con respecto a la primera pregunta, cabe señalar el actual reconocimiento de la evaluación como uno de los principales mecanismos laxos para la coordinación entre financiador y beneficiario. Según el Global Accountability Framework (GAF) del One World Trust, la evaluación es uno de los cuatro principios para la rendición de cuentas:

"[evaluation] comprises those processes by which an organization reflects on its activities. Evaluation frameworks enable organizations to learn from their experiences, and only through a transparent evaluation process can a research organization report on its activities".(Whitty, 2008: 8)

En esta concepción *ad intra* la evaluación es, por tanto, un proceso imbricado con la planificación estratégica, de la cual se extraen los objetivos de la organización, y tiene un carácter *reflexivo*: su función es la de ofrecer oportunidades para el aprendizaje. Whitty recomienda involucrar en el diseño del proyecto a donantes y demás partes interesadas, ya que pueden modificar substancialmente los objetivos; y alimentar el proyecto de investigación con los resultados de la evaluación (Whitty, 2008: 42).

En cuanto a las metodologías, existen dos direcciones fundamentales para aproximarse al problema: los indicadores de influencia y los estudios formativos. Los primeros han sido identificados por los principales expertos académicos y traducidos como herramientas de evaluación en la elaboración de *rankings*, mientras que los segundos derivan de los avances experimentados en el campo de la *advocacy evaluation*. Aunque ninguna de estas direcciones supone una receta infalible, ambas ofrecen herramientas de trabajo que pueden ser adaptadas a contextos específicos, como en el caso español, desmintiendo así el mito de que el trabajo intelectual de las fundaciones políticas sea un intangible no susceptible de evaluación.

Rankings e indicadores de influencia

Existe un importante consenso acerca de los mejores indicadores para medir la visibilidad pública de los *think tanks*, encabezados por las citas en medios y las comparecencias parlamentarias de expertos (Rich and Weaver 2000, Abelson 2002, Rich 2004). Conjuntamente con indicadores de productividad, como el número de eventos celebrados, libros, artículos y blogs publicados, y de calidad científica, los indicadores de visibilidad

⁸ Según Julia Coffman, experta en *advocacy evaluation*, la fundación William and Flora Hewlett ha encargado la evaluación de la influencia de programas escogidos de tres grandes *think tanks* (Brookings Institution, Bipartisan Policy Center y Pew Research Center) con el objetivo de comprender cómo influyen estas organizaciones sobre el Congreso de los Estados Unidos (González-Capitel, 2016: 107).

han servido para clasificar a los *think tanks* estadounidenses con más influencia (Rich, 1997). Los esfuerzos de clasificación y comparación se han traducido, asimismo, en la confección de rankings, como el célebre GoTo *Think tanks* Index Report, elaborado anualmente desde 2007 por el catedrático James McGann, de la Universidad de Pennsylvania (McGann, 2016). A grandes rasgos, estos *rankings* pueden clasificarse metodológicamente según estén elaborados a partir de evaluaciones subjetivas por pares, siguiendo el modelo del GTTTI; sobre la base de criterios objetivos, como el *ranking* elaborado por el CGD, que pondera los índices de visibilidad con el presupuesto de la organización (Clark & Roodman, 2013); o incluso híbridos, como el AMI Index System for Comprehensive Evaluation of Global *Think tanks*, alternativa china que combina indicadores objetivos con evaluaciones de expertos en torno a tres principios: poder de atracción, poder de gestión y poder de impacto (Linbo et al, 2016).

Por desgracia, estas herramientas ofrecen poca información sobre el valor añadido de los *think tanks* o su función en los sistemas políticos y las redes de gobernanza con las cuales interactúan. Al fin y al cabo, indicadores y clasificaciones miden visibilidad y reputación, que son solo condiciones necesarias, pero insuficientes, para la influencia (Weiss, 1992: viii). No es de extrañar, como se mencionaba anteriormente, que en el intento de superar estas insuficiencias, las aportaciones más detalladas sobre la influencia de *think tanks* a debates y políticas concretas se haya abordado a través de estudios de caso (vid. Abelson, 2008; Rich, 2004; o Stahl, 2016). Así, Abelson ha recomendado investigar la influencia sobre procesos políticos formales a partir de la distinción, que se remonta a Kingdon (1995), entre la articulación de problemas, la formulación de políticas y la implementación de las mismas (Abelson, 2008), mientras que Andy Rich ha notado que es en el juego a largo plazo de la articulación donde los *think tanks* tienen más posibilidades de resultar influyentes, de acuerdo con los procesos de Enlightenment descritos por Weiss (Rich, 2004: 81). Precisamente la comunicación de *think tanks* hacia públicos intermediarios, públicos especializados, élites y gobiernos en este ámbito (McGann, 2005: 17) ofrece la clave para basarse en el estudio de audiencias y aprovechar la experiencia acumulada en el campo de la *advocacy evaluation*.

Advocacy evaluation aplicada a *think tanks*

Entre los muchos tipos de evaluación existentes, la *advocacy evaluation* puede clasificarse, en términos generales, como *outcome evaluation*, orientada a la identificación de los resultados de un programa a medio y largo plazo. Según la Fundación Kellogg, algunas de las preguntas más importantes son:

*¿Cuáles son los resultados críticos que intentas alcanzar? ¿Qué impacto tiene el proyecto en sus clientes, el equipo, la organización que lo ejecuta y su comunidad o audiencia? ¿Qué impacto inesperado ha tenido el proyecto?*⁹

Las preguntas implican que, antes de medir los resultados, debe decidirse cuál es el conjunto de objetivos, metas y expectativas cuya metrización pone las bases al evaluador. Es este un rasgo fundamental en las posibilidades de apertura a procesos participativos, de deliberación y problematización.

Con todo, es importante reconocerlos límites de la evaluación de resultados, especialmente cuando se aplica a proyectos de investigación de políticas públicas. ¿Cómo saber quién ha leído, entendido, discutido un traba-

⁹ Kellogg Foundation, Evaluation Handbook, página 28. Traducción del autor.

jo de investigación? Aún más difícil: ¿cómo averiguar si alguna personalidad política ha cambiado su comportamiento o tomado decisiones distintas sobre la base de dicho proyecto?

Es evidente que, formulado en estos términos, la evaluación de resultados tendería a devolver hallazgos nulos y a fundamentar el escepticismo. La literatura al respecto es extensa y elocuente: son rarísimos los casos de aplicación directa de la investigación sobre políticas públicas, mientras que son más frecuentes los usos tácticos y, sobre todo, la difusión lenta, gradual y a menudo anónima del conocimiento (Lindblom y Cohen, 1979), según el concepto de *enlightenment*, ya nombrado anteriormente, acuñado por Carol H. Weiss (1977b).

Sin embargo, estos límites también dibujan las posibilidades de su superación: ante el carácter efímero de la comunicación basada en la publicación de libros e informes que nadie lee, es importante diseñar proyectos que apunten hacia la discusión y el debate directo con quienes deben ser los usuarios finales de la inteligencia. En Estados Unidos, una nueva oleada de contribuciones ha indicado nuevos senderos en este sentido. Sin entrar en los detalles, baste señalar dos líderes en este campo. En primer lugar, la nueva cartera de inversiones de la W.T. Grant Foundation de Nueva York. La Grant Foundation, especializada en becas de investigación sobre educación juvenil, ha privilegiado en un nuevo enfoque aportaciones teóricas, experimentales y de proposición de modelos en torno a la utilización del conocimiento, con el objetivo de comprender: 1) cómo fomentarla utilización, 2) qué características de la investigación la hacen más atractiva para los potenciales usuarios y 3) si las decisiones tomadas sobre la base del conocimiento son mejores (DuMont, 2015). La fundación presta también especial atención a la importancia de las organizaciones intermediarias, como las propias organizaciones filantrópicas o los *think tanks* (Scott y Jabbar, 2014). Es plausible que las conclusiones de este nuevo cuerpo de conocimiento sirvan para informar las actuaciones y las valoraciones de la actividad de los *think tanks*.

En segundo lugar, y si se admite que el trabajo de los *think tanks* se puede clasificar como *advocacy*, aunque sea con la "a" pequeña que proponen, entre otros, Jenkins Smith (1990: 109-116) y Bogenschneider y Corbett (2011: 228), el trabajo de Julia Coffman, directora del Center for Evaluation Innovation, puede servir como referente. Coffman parte del presupuesto de que, aun reconociendo la imposibilidad de atribuir resultados netos al trabajo de una sola organización¹⁰, es posible identificar las huellas de un mensaje a través de marcadores semánticos, midiendo cómo piensan, en qué términos describen los problemas y cómo actúan las audiencias principales de un proyecto. Inspirada en las técnicas de investigación de mercado, su línea de actuación no trata de medir el impacto directo sobre la legislación (González-Capitel, 2016: 105), sino las oscilaciones en términos de articulación de los problemas y de fijación de asuntos en la agenda, con una especial atención hacia el lenguaje utilizado que bebe de las enseñanzas psicolingüísticas de Lakoff (2004). El objetivo, en otras palabras, es reconocer si existe un eco en la sociedad (o en los segmentos objetivo) y, en caso contrario, adaptar los enfoques tácticos. Además de técnicas tradicionales como encuestas o *focus group*, Coffman propone otras nuevas, como la metodología *bellwether* ("cencerro") o las reconstrucciones de periodos intensos (Coffman y Reed, 2009). Debido a los límites del artículo que nos ocupa, resulta imposible repasar estas técnicas en detalle.

Otro tipo de herramienta que está comenzando a utilizarse con profusión es el análisis de redes sociales, ya que permite estudiar las pautas mediante las cuales se distribuye un determinado mensaje (Taylor et al, 2014). Esta técnica es particularmente interesante por su flexibilidad, ya que puede aplicarse internamente en

10 De hecho, es fundamental reconocer la imposibilidad de atribuir ciertos efectos de carácter sistémico a los programas de las organizaciones, que siempre tienen capacidades y alcances limitados. En este campo, en Estados Unidos es ya un lugar común el desplazamiento del lenguaje sobre resultados desde la posición de la atribución al de la contribución.

organizaciones, en redes informales de contactos profesionales, o en entornos virtuales. Así, por ejemplo, la Robert W. Johnson Foundation la ha aplicado tanto para identificar huecos demográficos en la diseminación digital de un mensaje, como en el mapeo de las redes de expertos a través de las cuales se mide la difusión de una nueva línea de investigación (González-Capitel, 2016: 114).

4. Los *think tanks* en España

¿Qué indica la información sobre los donantes de los *think tanks* españoles sobre las condiciones de su autonomía? ¿Cómo puede impulsarse una mayor rendición de cuentas de estas organizaciones a partir de la relación con sus donantes?

A menudo conocidos en nuestro país por la traducción de “laboratorios de ideas”, estas organizaciones tienen en España un reconocimiento público y un papel en la formulación de políticas públicas muy reducido con respecto a los países anglosajones. La autonomía condicionada, que en Estados Unidos busca el equilibrio mediante sofisticados modelos de negocio, tiende a desequilibrarse, volcándose sobre un condicionante único y dando lugar a dos tipologías predominantes: los *think tanks* con carácter empresarial y las fundaciones de los partidos políticos.

La financiación orgánica de las empresas da lugar a organizaciones que funcionan como sus brazos investigadores: el Círculo de Empresarios en Madrid y el Cercled’Economía en Barcelona, pero también de CATPE, en Canarias, y FEDEA, financiada íntegramente por empresas que cotizan en el IBEX 35. De manera semejante, los partidos políticos han constituido sus propios *think tanks*, especialmente mediante la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de financiación de los partidos, donde se reconocen las fundaciones y las asociaciones de los partidos políticos (Ponsa y González-Capitel, 2015). Si las relaciones entre partidos políticos y *think tanks* van desde el extremo de la independencia total al de la máxima asociación (Baier y Bavkis, 2001), puede también afirmarse que el primero está ocupado por el ejemplo estadounidense, el opuesto por el español. Nótese, por lo tanto, que en ambos casos las tipologías típicamente españolas muestran una relación de condicionamiento que tiende a negar la autonomía de acción a través de una dependencia de carácter orgánico. Constitutivamente, estas fundaciones representan a sus matrices: al igual que cualquier fundación de un partido político existe como fruto de la iniciativa del partido político que la constituye, generando una relación indisoluble entre lo constituyente y lo constituido, los *think tanks* empresariales tienden a erigirse como interlocutor técnico/académico del colectivo patronal.

La combinación de este rasgo con la preponderancia de la financiación de grandes empresas (González-Capitel, 2015b) y la prácticamente nula presencia de la filantropía privada y particular explica, sin embargo, una importante asimetría entre ambas tipologías.

En efecto, mientras que las asociaciones empresariales son financiadas exclusivamente por sus organizaciones miembros, las fundaciones de los partidos políticos suman a las subvenciones públicas cuantiosos patrocinios de empresas, que rara vez se publicitan. Dada la naturaleza del panorama financiador en España, resulta previsible que las fundaciones de los partidos políticos reciban patrocinios de aquellas empresas, como de hecho reconoce la ley, “que mediante contrato vigente presten servicios o realicen obras para las administraciones, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público” (LO 8/2007). Así, estos cauces se han descrito como “una importante fuente de financiación de los propios partidos” (Perez Francesch, 2009: 258) y como “vasos comunicantes” que impiden la independencia política (González-Capitel y Ponsa, 2016:21), además de constituirse en sedes de *lobbying* no controlado.

Tabla 1: Think tanks empresariales y rating de transparencia

Fundación	R'14	R'15	Diferencia
Círculo de Empresarios	2	3	+1
Cercled'Economía	1	2	+1
FEDEA	1	1	0
COTEC	2	1 ¹¹	-1
CATPE	1	2	+1
Medias parciales	1,4	1,8	

Fuente: Observatorio de *Think tanks* y elaboración propia (2016)

La asimetría se visibiliza en los *rating* de transparencia, elaborados por el Observatorio de *Think tanks* aplicando la metodología de Transparify (González-Capitel y Ponsa, 2016, González-Capitel, 2015a). Frente a las 1,8/5 estrellas del sector empresarial, las fundaciones sólo alcanzaron en el *rating* de 2015 una evaluación media de 0,9/5. La metrización se corresponde en este caso a una pauta clara: las fundaciones empresariales publican la identidad de todos sus patrocinadores (aunque rara vez identifican las cuantías aportadas por cada una de ellas). En el caso de las fundaciones de partidos políticos, la falta de transparencia es más pronunciada: la identidad de los patrocinadores privados suele ser enteramente opaca.

La práctica más extendida en materia de publicidad activa financiera entre las fundaciones de los partidos políticos es la publicación de informes de auditoría o balances anuales que, cumpliendo con el Plan General Contable, no divulgan información sobre patrocinios con la granularidad suficiente para identificar a donantes y patrocinadores (González-Capitel y Ponsa, 2016: 20).

Con la excepción expresa de la Fundación Sabino Arana, del Partido Nacionalista Vasco, se publican las cuantías totales obtenidas por las rúbricas del PGE, pero no se identifica a los patrocinadores empresariales. Por ejemplo, en el caso de FAES, se clasifican los ingresos por actividad propia en tres partidas: cuotas de usuarios y afiliados; ingresos de promociones, patrocinadores y colaboraciones; y subvenciones, donaciones y legados imputados al excedente del ejercicio. La granularidad no permite distinguir siquiera entre aportaciones de miembros, patrocinios generales e ingresos por colaboraciones específicas¹². Por supuesto, ello arroja importantes señales sobre las dimensiones de los "vasos comunicantes" entre partidos políticos y fundaciones, y sobre la función y el valor de estas organizaciones.

Tabla 2: Fundaciones de partidos políticos y rating de transparencia

Fundación	Partido	R'14	R'15	Diferencia
Sabino Arana Fundazioa	PNV	1	3	+2
Fundació L'Alternativa	EUia	2	2	0

¹¹ El descenso de COTEC en un punto se debe a que, durante la preparación del *rating*, la web de la fundación se encontraba en proceso de renovación.

¹² FAES, "Informe de auditoría y balance de cuentas 2015" <http://www.fundacionfaes.org/uploaded/INFORME%20DE%20AUDITOR%C3%8DA%20Y%20BALANCE%20DE%20CUENTAS%202015.pdf>

Fundació Campalans	PSC	0	2	+2
Fundación de Análisis y Estudios Sociales (FAES)	PP	1	2	+1
Fundación por la Europa de los Ciudadanos	IU	1	1	0
Fundació Josep Irla	ERC	1	1	0
Fundació Nous Horizons	ICV	0	1	+1
Institut d'Estudis Humanístics Miquel Coll i Alentorn	UCD	0	0	0
Fundación Galiza Sempre	BNG	0	0	0
Fundación Sistema	PSOE	0	0	0
Fundación de Estudios Marxistas	PCE	0	0	0
Fundación Pablo Iglesias	PSOE	0	0	0
Fundació CatDem	CDC	0	0	0
Medias parciales		0,5	0,9	

Fuente: Observatorio de *think tanks* (2016)

Nuevos requisitos contenidos en la ley de transparencia

Además de no cumplir con las buenas prácticas internacionales (Transparify, 2014), en muchos casos las fundaciones de los partidos políticos tampoco cumplen con las obligaciones legales establecidas por la legislación reciente en materia de transparencia, como también señalan otros informes independientes (Cavanna y Martisi, 2015). En efecto, a menudo no se publican las subvenciones públicas obtenidas, incumpliendo con los requisitos más obvios exigidos por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuyo artículo 8 se establecen las 9 obligaciones de publicidad activa en materia de "información económica, presupuestaria y estadística". En ellas se incluyen convenios con la administración, subvenciones y ayudas públicas, presupuestos, cuentas anuales, retribuciones de altos cargos, declaraciones anuales de bienes y actividades locales, así como la "información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente".¹³

La pregunta que busca responder este artículo se puede plantear de nuevo desde este último requisito, que establece la posibilidad de un control de calidad sobre la producción de valor. A saber: ¿Cuál debería ser la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de las actividades para la promoción de la democracia desarrolladas por las fundaciones de los partidos políticos, y otras fundaciones

¹³ Nótese que el informe de la Fundación Compromiso y Transparencia, a pesar de ser mucho más exhaustivo, no contempla en el análisis de las fundaciones de los partidos políticos si éstas cumplen con los nuevos requisitos establecidos por la Ley de Transparencia. (Cavanna y Martisi, 2016)

políticas receptoras de subvenciones y ayudas públicas? ¿Y cómo integrar dicha información con una evaluación de las contribuciones de estas organizaciones que beba de la corriente norteamericana?

5. ¿Cómo evaluar a las fundaciones de los partidos políticos en España?

La evaluación es un rasgo fundamental de "la nueva gestión pública" (Garde Roca, 2006). Sin embargo, los instrumentos habituales para la evaluación de políticas públicas, como los cálculos de costes y beneficios, son del todo inadecuados para evaluar el impacto y el uso de la investigación, según se ha descrito en los apartados anteriores. Para posibilitar el aprovechamiento de la oportunidad inaugurada por el artículo 8 de la ley de transparencia, es importante anticipar las posibilidades que los desarrollos recientes en Estados Unidos están abriendo en esta materia.

Desde el punto de vista de la relación entre ente financiador, cuya función está desempeñada en este caso por distintas administraciones públicas, y las fundaciones de los partidos políticos, cabe señalar tres funciones principales de la evaluación. Invocando la vaga "promoción de la democracia"¹⁴ como misión fundamental de las fundaciones, la evaluación deberá responder a las siguientes preguntas:

- Autocontrol de la administración pública: ¿Sirven las subvenciones examinadas para promocionar la democracia española?
- Control de las fundaciones de los partidos políticos: ¿Están promocionando efectivamente la democracia española las fundaciones de los partidos políticos?
- Cognoscitiva: ¿Cómo saber si la cultura democrática está avanzando? ¿Cómo se pueden establecer nuevos objetivos, instrumentos de financiación y métodos de evaluación que permitan avanzar en la promoción de la democracia a partir de la financiación de *think tanks*?

La primera pregunta se configura como encaje para una interpretación jurídica auténtica del artículo 8 de la Ley 19/2013, de manera que se incluyan criterios objetivos para evaluar el retorno sobre las subvenciones adjudicadas, que actualmente se conceden a fondo perdido. Para vincular el control de las fundaciones de los partidos políticos a objetivos, las subvenciones podrían adecuarse a criterios de competitividad y mérito medidos mediante dos tipos de consideraciones: a corto plazo, conjuntos de indicadores objetivos relacionados con actividades y productos; a largo plazo, los resultados de estudios de evaluación que puedan considerar sus aportaciones sustantivas en materia de promoción de la democracia. Mientras que los indicadores objetivos permiten una comparación directa sobre la reputación y la marca de las organizaciones a partir del recuento de ítems (publicaciones, apariciones y citas en medios de comunicación, comparecencias parlamentarias, eventos, visitas a páginas web, índice de impacto de las publicaciones académicas, y número de cursos impartidos), las evaluaciones orientadas a estimar la influencia tienen una alta dependencia coyuntural y temática, motivo por el cual no sirven como base objetiva para la comparación sumativa entre beneficiarios y entidades dispares. Sin embargo, pueden desempeñar un papel fundamental tanto en la función cognoscitiva como en la retroalimentación democrática. Averiguar cómo un programa ha modificado los términos de un

¹⁴ Nótese que, si en la orden de 7 de julio de 1997, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a fundaciones y asociaciones con dependencia orgánica de partidos políticos con representación en las Cortes Generales, para actividades de estudio y desarrollo del pensamiento político, social y cultural, en el BOE 165/11 de julio, se lee que el objeto de las subvenciones es "la realización de actividades que difundan el conocimiento del sistema democrático mediante el estudio y desarrollo del pensamiento político, social y cultural", la convocatoria de 2016 ha dejado incluso caer el adjetivo democrático para agregar la financiación de gastos de funcionamiento, señalando una relación entre administración pública y fundaciones que invierte la existente en Estados Unidos entre filantropía organizada y *think tanks*.

debate público, por ejemplo, permite mejorar el diseño de sucesivas convocatorias de ayudas y proyectos. Sin embargo, para que este tipo de evaluación pueda activarse será fundamental que los responsables políticos sepan establecer objetivos específicos a partir de los cuales los *think tanks* pueden enunciar estrategias concretas susceptibles de ser evaluadas no sólo con respecto a su impacto, sino en cuanto a la calidad *democrática* de los procesos.

Es muy posible que los altos costes impidan llevar a cabo estudios formales de evaluación, especialmente dadas las dimensiones reducidas de las ayudas. Sin embargo, la reforma del actual sistema de subvenciones a fondo perdido podría beneficiarse de las siguientes recomendaciones y mejores prácticas.

6. Recomendaciones y reflexiones finales

Con base en las líneas discutidas anteriormente, se presentan a manera de cierre unas recomendaciones y reflexiones finales para las administraciones públicas adjudicatarias así como unas recomendaciones vinculadas al proceso de evaluación que faciliten una mayor transparencia de los *thinkstanks* en España.

Recomendaciones para las administraciones públicas adjudicatarias

- Abrir las convocatorias sobre promoción de la democracia a todo tipo de organizaciones no lucrativas especializadas en políticas públicas (González-Capitel y Ponsa, 2016)
- Adecuar las convocatorias a criterios sobre contratación pública, incluyendo los requisitos de publicación de todas las fuentes de financiación, información estadística y ponderación por mérito. (González-Capitel y Ponsa, 2016)
- Establecer prioridades temáticas y estratégicas en materia de políticas públicas con vistas al aprovechamiento del *expertise* de las fundaciones.
- Fomentar el partenariado público-privado para la realización de estudios de evaluación de políticas públicas. (Garde Roca, 2006)

Recomendaciones sobre evaluación

- Involucrar a las distintas partes interesadas en la formulación de preguntas de evaluación, incluyendo a partidos políticos, asociaciones ciudadanas, colegios profesionales, fundaciones independientes, etcétera. (Whitty, 2008)
- Adoptar el análisis de redes sociales para medir la amplitud, profundidad y efectividad de las redes facilitadas por los *think tanks*, especialmente en lo que respecta a la participación de actores externos a los partidos políticos matrices. Según Taylor et al (2014), las preguntas que guíen la evaluación serán distintas según la fase de desarrollo en que se encuentre la red. Además, nociones como la conectividad y la salud de la red permiten emplear indicadores y métricas consolidadas.
- Realizar evaluaciones sobre la utilización de información científica por parte de representantes políticos y funcionarios, incluyendo encuestas y estudios sobre los factores que limitan y facilitan la misma. Siguiendo la cartera de inversiones de la fundación Grant (DuMont, 2015), es importante identificar

cuáles son los tipos de relaciones personales y profesionales que guían la transmisión de conocimiento sobre políticas públicas (Davies, Nutley y Walter, 2008), así como analizar los efectos de las oportunidades para la deliberación y la reflexión en la aplicación de dicho conocimiento.

- Asignar las responsabilidades en materia de evaluación de fundaciones políticas a un organismo independiente, al estilo de la Agencia Española de Investigación o la Agencia Española de Evaluación y Calidad.
- Considerar el empleo de técnicas de *outcome* y *system mapping*, especialmente debido a su reconocimiento de la complejidad sistémica y su orientación al cambio social (Earl et al 2001)

Recomendaciones para *think tanks*

- Realizar estudios y encuestas para identificar las necesidades de conocimiento de la clase política española, y orientar los nuevos proyectos en respuesta a dichas necesidades.
- Identificar qué tipo de actores (funcionarios, asesores, cargos políticos) y en qué administraciones tienen más probabilidades de consumir y aplicar nuevos resultados de la investigación sobre políticas públicas, trasladando el programa de investigación de Carol Weiss al ámbito español.
- Contribuir a la cultura democrática mediante proyectos innovadores en áreas críticas como la participación ciudadana o la mediación interpartidista.
- Acoger las innovaciones en *advocacy evaluation* con el objeto de medir el recorrido y la acogida de las distintas campañas en públicos escogidos. Especial interés tiene el método *bellwether*, que evita sesgos tanto en el muestreo como en las respuestas del encuestado (Coffman y Reed, 2009).

Las fundaciones de los partidos políticos son quizás el modelo fundamental de *think tank* en España, no tanto por su actual capacidad de influencia, sino por haberse erigido en síntoma de la democracia partidista y de la *polity* autóctona, cuya falta de transparencia acerca de la financiación de origen privado y empresarial resulta poderosamente llamativa.

Este artículo ha argumentado que el capítulo 8 de la Ley 19/2013 de Transparencia invita a una interpretación auténtica mediante la cual la concesión de subvenciones a las fundaciones de los partidos sea sujeta, a través de indicadores de actividades y visibilidad, a criterios de calidad científica y relevancia social. Más allá de dichos indicadores, la evaluación de la influencia se erige, pese a sus importantes limitaciones y dificultades técnicas, en el mejor instrumento para introducir ciclos de rendición de cuentas de las administraciones públicas y de las propias fundaciones, además de proporcionar métodos para el aprendizaje estratégico y puntos de entrada a la participación ciudadana en las actividades de estas organizaciones. 

Referencias

- Abelson, Donald E. 2002. *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Baier, Gerald y Bavkis, Herman. 2001. "Think tanks and political parties: competitors or collaborators?" ISU-MA: Canadian Journal of Policy Research, pp. 107-113.

- Bogenschneider, Karen, y Thomas J Corbett. 2011. *Evidence-based policymaking: Insights from policy-minded researchers and research-minded policymakers*. New York: Routledge.
- Cavanna, Javier Martín y Martisi, Beatriz C. "Transparencia, el mejor eslogan 2015: Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas". Fundación Compromiso y Transparencia.
- "Transparencia, el mejor eslogan 2014: Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas". Fundación Compromiso y Transparencia.
- Clark, Julia and David Roodman. 2013. "Measuring Think Tank Performance: An Index of Public Profile." *CGD Policy Paper 025*. Washington DC: Center for Global Development.
<http://www.cgdev.org/publication/metrics-think-tank-profile>
- Coffman, Julia, TanyaBeer, Patricia Patrizi, y Elizabeth H. Thompson. 2013. "Benchmarking Evaluation in Foundations: Do We Know What We're Doing?" *The Foundation Review*: Vol. 5: issue 2, Article 5.
- Coffman, Julia y Ehren Reed. 2009. *Unique Methods in Advocacy Evaluation*. Brief presented at the Advocacy Evaluation Advances convening in Los Angeles, CA in January, 2009. [Consulta: 3 marzo 2016]
- Commission on Foundations and Private Philanthropy, y Peter G. Peterson. 1970. *Foundations, private giving, and public policy: Report and recommendations of the commission on foundations and private philanthropy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Davies, H., Nutley, S. y Walter, I., 2008. "Why 'knowledge transfer' is misconceived for applied social research." *Journal of Health Services Research & Policy*, pp.188-190.
- Du Mont, Kim. 2015. "Leveraging Knowledge: Taking Stock of the William T. Grant Foundation's Use of Research Evidence Grants Portfolio". New York: William T. Grant Foundation.
- Earl, Sarah, Fred Carden, and Terry Smutylo. 2001. "Outcome mapping: Building learning and reflection into development programs". Ottawa: International Development Research Center.
- Frumkin, Peter. 2008. *Strategic giving: The art and science of philanthropy*. University of Chicago Press.
- Garde Roca, J.A., 2006. "La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España". *Gestión y análisis de políticas públicas*, pp.11-28.
- González-Capitel, Jaime. 2016. "Who used our findings? Framing collaborations between foundations and think tanks through practices in the evaluation of policy influence". Master's Thesis. Georgetown University. Washington, DC.
- González-Capitel, Jaime. 2015a "How transparent are Spanish Think Tanks? A DIY Rating with Transparify's framework." On Think Tanks. [Consulta: 13 agosto 2016]
- González-Capitel, Jaime. 2015b. "How influential are corporations in Spanish think tanks?" Open Policy Research. [Consulta: 21 mayo 2016]. <https://openpolicyresearch.com/2015/07/09/how-influential-are-corporations-in-spanish-think-tanks/>
- González-Capitel, Jaime y Francesc Ponsa. 2016. "La financiación de las ideas: índice de transparencia financiera de los *think tanks* en España". Barcelona: Observatorio de *Think tanks*.
- Hall, Peter Dobkin. 2004. "A historical perspective on evaluation in foundations". In Braverman, Marc T. Norman A. Constantine and Jana K. Slater (eds). *Foundations and evaluation: Contexts and practices for effective philanthropy*. 27-50. Jossey-Bass: San Francisco.
- Hipple, J. Andreas, Eric Kessler, Stacy Leff and Ann Olson (eds.). 2006. *Center for Global Development: Evaluation of Impact*. Arabella Philanthropic Investment Advisors: Washington, DC.
- Jenkins-Smith, Hank C. 1990. *Democratic politics and policy analysis*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Kellogg Foundation. 2004. "Logic Development Guide". Report, Battle Crick, Michigan.

- Kingdon, John W., and James A. Thurber. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. Vol. 45. New York: HarperCollins.
- Lakoff, G., 2004. *Don't think of an elephant. Know your Values and frame the debate: The essential guide for progressives*, White River Junction, Vt: Chelsea Green Publications.
- Linbo, J., Min, W., Qingguo, J., Xiaoxiao, L., Wei, H., Zhuoying, Y., Jinjian, S., Ran, M., Bingjie, L., Lili, W. and Jinyan, S., 2015. "Global Think Tank Evaluation Report". Beijing: Chinese Evaluation Center for Humanities and Social Sciences.
- Lindblom, Charles E., and David K. Cohen. 1979. *Usable knowledge: Social science and social problem solving*.. New Haven: Yale University Press.
- McGann, James G. PhD. 2016. "2015 Global Go To Think Tank Index Report". Philadelphia, Pennsylvania: Think Tanks and Civil Societies Program. <http://gotothink-tank.com/the-2013-global-go-to-think-tank-index-ggttti/>
2006. "Best practices for funding and evaluating think tanks and policy research." Prepared for the William and Flora Hewlett Foundation. Ambler, PA: McGann Associates.
2005. "Think tanks and policy advice in the US". Foreign Policy Research Institute, USA, 3.
- Medvetz, Thomas. 2012. *Think tanks in America*. Chicago: University of Chicago Press
- Taylor, Madeleine, Peter Plastrik, Julia Coffman and Anne Whatley. 2014. "Framing paper: the state of network evaluation". Network Impact y Center for Evaluation Innovation.
- Patton, Michael Quinn. 1997. *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks: SAGE.
- Ponsa, F. y González-Capitel, J., 2015. Radiografía de los *Think tanks* en España. Madrid: Funciva.
- Prewitt, Kenneth, Thomas A. Schwandt, and Miron L. Straf. 2012. *Using Science as Evidence in Public Policy*. Center for Education; Division of Behavioral and Social Sciences and Education; National Research Council.
- Rich, Andrew. 2004. *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
1997. "Perceptions of Think Tanks in American Politics: A Survey of Congressional Staff and Journalists." Burson-Marsteller Worldwide Report.
- Rich, Andrew and Weaver, R. Kent., 2000. "Think tanks in the US media". *The Harvard International Journal of Press/Politics*, pp.81-103.
- Scott, Janelle, and Huriya Jabbar. 2014. "The hub and the spokes: Foundations, intermediary organizations, incentivist reforms, and the politics of research evidence." *Educational Policy*. 233-257.
- Stahl, J., 2016. *Right Moves: The Conservative Think Tank in American Political Culture since 1945*. UNC Press Books.
- Transparify. 2015. "How Transparent are Think Tanks about Who Funds Them 2015?" Annual Report. <http://www.transparify.org/publications-main/>
- Weiss, Carol H., y Michael J. Bucuvalas. 1980. *Social science research and decision-making*. New York: Columbia University Press.
1992. *Organizations and Policy Analysis*. Newbury Park: Sage.
- 1977a. *Using social research in public policy making*. Lexington: Lexington Books.
- 1977b. "Research for policy's sake: The enlightenment function of social research" *Policy Analysis*. 531-545.
- Whitty, Brendan. 2008. "Accountability principles for research organizations". London: One World Trust.

Sobre el autor(a)/About the autor

Jaime González-Capitel Martorell Es licenciado en Filosofía por la Universidad Autónoma de Madrid y en Traducción e Interpretación por la Universidad Pontificia Comillas. Miembro fundador de la revista *Despalabro de Ensayos de Humanidades* (UAM, 2007-2015). Ex becario Fulbright en la Universidad de Georgetown patrocinado por la asociación española de ex alumnos Fulbright, donde obtuvo un Master of Arts en Communications, Culture and Technology. Especialista en evaluación de la investigación en políticas públicas por parte de las fundaciones estadounidenses. Coordinador del *Observatorio de Think Tanks*, una iniciativa independiente para promover la labor de los think tank españoles desde los principios centrales de autonomía, transparencia y excelencia.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Estado y Constitución frente al TTIP. Una mirada desde las enseñanzas aportadas por la Unión Europea

Martínez Sierra, José Manuel

FAS, Harvard University

 jose_martinez@harvard.edu

Alsina Burgués, Victòria

Harvard Kennedy School, Harvard University

 victoria_alsina@hks.harvard.edu

Documento recibido: 14 noviembre 2016
Aprobado para publicación: 05 enero 2017

Resumen

Este artículo analiza el vaciamiento constitucional (en relación con el principio democrático y los derechos fundamentales) de los Estados-nación en el momento en que éstos pasan a formar parte de organizaciones supranacionales, como la Unión Europea, así como cuando son parte de tratados de nueva generación, como el TTIP. En el caso de la Unión Europea, se examinan las enseñanzas que se pueden extraer de su progresivo proceso de integración distinguiendo dos fases históricas con lógicas diferenciadas. En el caso del TTIP, se analiza el impacto económico, geopolítico y regulatorio del mismo en el vaciamiento constitucional de los Estados. En este contexto, la tesis de este artículo es que este vaciamiento constitucional resulta especialmente grave en el caso del TTIP en que, a diferencia de la Unión Europea, ni siquiera se prevén mecanismos e instituciones que intenten paliar dichas afectaciones.

Palabras clave

TTIP; Unión Europea; Constitución; Estado-nación; Principio democrático; Derechos fundamentales; Desnormativización; Tratados comerciales; Relaciones transatlánticas, Regulación

Abstract

This article analyzes the constitutional weakening (in relation to the democratic principle and fundamental rights) of nation-states when they become part of supranational organizations, such as the European Union, as well as when they adhere a new generation treaty as the TTIP. In the case of the European Union, we examine the learnings that can be extracted of its progressive integration process, distinguishing two historical phases with different logics. In the case of the TTIP, we analyze its economic, geopolitical and regulatory impact in terms of constitutional weakening of nation-states. In this context, the thesis of this article is that this constitutional emptiness is especially serious in the case of the TTIP in which, unlike the European Union, there are not mechanisms and institutions that try to mitigate these externalities.

Keywords

TTIP; European Union; Constitution; Nation-state; Democratic principle; Fundamental rights; Denormalization; Trade agreements; Transatlantic relations, Regulation

1. Introducción

Debido, entre otros, a la experiencia obtenida durante la impartición del curso “*New European Democracies*” en Harvard y la organización de múltiples actividades académicas en los centros de gobierno más punteros (y globalizados) del mundo de MIT y la NYU, venimos detectando la incapacidad que tienen las generaciones más formadas a nivel internacional para entender los procesos contemporáneos de integración regional e interregional en el plano sociopolítico y jurídico.

La globalización, entendida como un fenómeno pluridimensional que abarca múltiples áreas, ha jugado un papel decisivo en la restructuración del rol del Estado-nación alterando su monopolio regulatorio westfaliano (Snyder, 2000: 99). La integración profunda de los mercados ha creado un flujo de circulación de capital, bienes y, en menor medida, de personas infinitamente superior al producido en momentos históricos previos (Rodríguez-Pose y Petrakos, 2004: 63-80). Junto con dicha realidad, y siendo un elemento destacado para la labor que aquí nos ocupa, debe enfatizarse que la complejidad ascendente de las formas de gobierno y el marco normativo provoca que el Estado sea más descentralizado y, a su vez, pone en tela de juicio el concepto de soberanía tal como había sido entendido hasta ahora (Walker, 2013: 19).

Tanto es así que, sin que el Estado-nación haya dejado de normar, hoy comparte dicha función con otros actores fruto de la globalización (Walker, 2013: 24; Stein, 2016: 297). Y el resultado final ha sido un progresivo vaciamiento de la soberanía del Estado-nación tradicional en favor de centros de poder no referenciados en los principios constitucionales del mismo (Stein, 2016: 298). Ello no implica decir que existe una incompatibilidad intrínseca entre el mercado global y los estados soberanos, sino que su compatibilidad o incompatibilidad se relaciona más bien con las políticas que éstos diseñen e implementen y con el proceso de toma de decisiones que desarrollen para definir las mismas (Stein, 2016: 305). De hecho, la regulación tradicionalmente caracterizada por su la presencia cuasi-monopólica del Estado-nación se ve afectada por la atomización de actores en la escena internacional (Petersmann, 2014: 263). Y, como consecuencia de ello, los procedimientos de crea-

ción de regulación tienden a procurar la creación de diversas redes de gobernanza especializadas motivando ello también el vaciamiento, parcial o total, en ciertos ámbitos del estado regulador (Sassen, 2000: 53).

Dicho proceso explica, en cierta medida, fenómenos sociales y políticos contemporáneos significativos como la aparición de nuevos partidos políticos *anti-establishment* en Europa, la eclosión de Bernie Sanders en la campaña a las primarias del Partido Demócrata Estadounidense o, entre otros, la victoria de Donald Trump en las Elecciones Presidenciales Estadounidenses. En este contexto, este artículo pretende explorar las principales articulaciones que toma dicha realidad y, específicamente, la de aquellos procesos que presumen una superación más intensa de los marcos políticos y constitucionales consolidados, generalmente entorno a los Estados. Para corroborar en qué medida estos procesos han afectado las funciones tradicionales del Estado-nación, analizaremos dos ejemplos: un fenómeno de ámbito regional, como es el proceso de integración europea, y un tratado de nueva generación, como es la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, refiriéndonos al popular acrónimo en inglés).

La selección de estos dos procesos persigue analizar dos niveles de integración cualitativa y cuantitativamente distintos pero, como evidenciaremos a continuación, similares en su relación con el progresivo vaciamiento constitucional (en relación con el principio democrático y los derechos fundamentales) del modelo tradicional de Estado-nación. Es importante destacar que, en ambos casos, estamos ante fenómenos que ponen en riesgo el ejercicio de la soberanía reguladora y, por otra parte, la legitimidad democrática, puesto que la regulación debería ser creada para instituciones que rindan cuentas ante sus votantes y que respeten el marco de derechos de los mismos permitiéndoles defender su eventual afectación por las normas o actos de poder por vías efectivas (Meuwese, 2015: 155). En este contexto, la tesis de este artículo es que este vaciamiento constitucional resulta especialmente grave en el caso del TTIP, dado que en él ni siquiera se prevén mecanismos e instituciones que intenten paliar dichas afectaciones.

2. Las enseñanzas del modelo de integración europea: entre el intergubernamentalismo y la supranacionalidad

La Unión Europea representa el proceso es la integración supranacional más ambicioso desarrollado hasta la fecha (Sáez, 2008: 1). Esta supranacionalidad ha afectado de manera directa las competencias de sus Estados miembros, quienes han cedido una parte considerable de su soberanía a favor de la Unión Europea. Sin embargo, en numerosas ocasiones dicha transferencia se ha producido sin que las naciones europeas hayan cedido formalmente su soberanía, limitando el poder de las mismas a través de actos intergubernamentales o de derecho internacional. Es importante destacar que esta tendencia histórica se ha acrecentado los últimos años como consecuencia de las medidas que se han adoptado para hacer frente a la crisis económica y financiera.

En los países europeos, el proceso de desmantelamiento del Estado social guarda una dialéctica muy estrecha con la desnormativización constitucional de éstos a través de las progresivas modificaciones del Derecho Originario de la hoy denominada Unión Europea (Chalmers, 2013: 187). También, a través de los procesos de presión política que se han realizado a distintos niveles, pero singularmente en el Consejo Europeo¹. Ambos procesos, el normativo y el político, han ido vaciando o erosionando los diques del Estado social en las constitu-

¹Véanse las observaciones sobre el particular en el capítulo dedicado al Consejo Europeo en el libro de Martínez Sierra (2003).

ciones de los Estados miembros, ya sea a través de un proceso que neutraliza preceptos constitucionales por virtud de la supremacía del derecho comunitario o bien, por la excitación de la reforma constitucional nacional, como por ejemplo las producidas con relación a la priorización del pago de la deuda pública (Kilpatrick, 2015: 325).

Primera fase: La integración supranacional y la limitación al poder nacional

La primacía del Derecho Comunitario fue reconocida por una serie de casos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Case 4/64, 1964; Case 11/70, 1970) en los años sesenta y setenta. Ello fue ratificado por la Declaración 17 del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en el cual se convalida la jurisprudencia constante de dicho Tribunal así como la normativa comunitaria que reconoce la primacía del ordenamiento jurídico comunitario por encima del nacional². De hecho, las limitaciones al poder soberano-estatal no ha sido el producto de una creación instantánea, sino que son el fruto de una evolución de décadas.

El primer gran paso se dio en 1987 con la aprobación y entrada en vigor del Acta Única Europea³, que revisó y amplió el Tratado de Roma de 1957, texto constitutivo de la denominada Comunidad Económica Europea, estableciendo los mecanismos jurídico-políticos para la implantación del Mercado Único⁴. En 1898, con la presentación del Informe Delors se evidencia el plano supranacional de la política económica de la Comunidad Económica Europea y la intención de incidir en la política económica interna de los Estados miembros a través del denominado derecho blando -*softlaw*- (Kenner, 2003: 120)⁵. No obstante, siendo consecuente con la lógica antedicha, y con el juego entre derecho blando y derecho duro, el paso realmente importante en esta materia tuvo lugar en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht.

El Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, supuso el cambio de nombre de “Comunidad Económica Europea” por el de “Unión Europea” e impulsó un conjunto de modificaciones de las que podemos destacar dos elementos fundamentales: La implantación de la moneda única –el euro- en 1999, estableciendo duras condiciones de convergencia para todos aquellos Estados miembros que quisieran formar parte de la Unión Económica y Monetaria⁶, y la constitución del Banco Central Europeo, institución que se creó, otorgándole una total independencia política, con el único objetivo de controlar la inflación.

Este proceso de construcción europea continuó, en 1996, con el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento” que disciplinó la autonomía económica de los Estados miembros estableciendo unos estrictos límites para el con-

² Cabe recordar que dicha primacía no es ilimitada, sino que se encuentra enmarcada por tres principios reconocidos en el Artículo 5 del Tratado de la Unión Europea: atribución, subsidiariedad y proporcionalidad reconocidos.

³ Algunos comentaristas han destacado la influencia que en dicha Acta Única Europea tuvo el documento “Europa 1990. Un programa de acción”, elaborado por la European Round Table.

⁴ El Mercado Único, también conocido como Mercado Interior, suponía la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y trabajadores (posteriormente se sustituiría este concepto de “trabajadores” por el de “personas”).

⁵ El Informe Delors incluía como objetivo principal la liberalización de los movimientos de capital intracomunitarios y la prohibición de los gobiernos de recurrir al Banco Central nacional para obtener dinero con el que financiar el gasto público.

⁶ Estas condiciones de convergencia suponían: 1) que la inflación no superara en más de 1,5 puntos la media de los tres países que tuvieran la inflación más baja; 2) que los tipos de interés no superaran en más de 2 puntos la media de los tres países que tuvieran la inflación más baja; 3) que el déficit público no superara el 3% del PIB; 4) que el endeudamiento del sector público no superara el 60% del PIB. Con el seguimiento de las mismas los gobiernos vieron enormemente reducidas las posibilidades de aplicar políticas públicas activas para mejorar la actividad económica y el empleo, así como para seguir fortaleciendo o creando, como en el caso de España, sus Estados del Bienestar.

trol del déficit público y del nivel de endeudamiento de éstos (Rocha Vázquez, 2010: 7-8) y que culminó con el “proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, presentado en el Consejo Europeo de Salónica en 2004, reconvertido después de su fracaso en el Tratado de Lisboa de 2007. De hecho, este último Tratado ha generado controversias en cuanto a la relación entre los Estados-nación miembros “soberanos” y la Unión Europea. Ello se ha hecho visible en el largo conflicto *Kompetenz-Kompetenz* que existe entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Corte Constitucional Alemana que, en su fallo sobre la constitucionalidad del Tratado de Lisboa, reconoce el carácter relativo de la soberanía estatal alemana (Thym, 2009: 1797).

En suma, la integración supranacional comunitaria constituye sin duda una limitación al poder soberano del Estado-nación en la medida que las normas comunitarias son aplicables a nivel interno y que los parlamentos nacionales deben tener en consideración el derecho comunitario al momento de legislar (Gee y Young, 2016: 140). Tal transferencia de poder podría ser compensada democráticamente a través del Parlamento Europeo (Beck, 2011: 476). Sin embargo, existe un importante déficit democrático en la medida que el Consejo Europeo, un órgano de carácter intergubernamental conformado por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros que no rinde cuentas frente a la ciudadanía, tiene reservados más espacios de decisión que el propio Parlamento, siendo las pocas parcelas de poder reservadas al mismo mayoritariamente espacios de codecisión con el Consejo Europeo⁷.

Segunda fase: La respuesta de la Unión Europea a la actual crisis económica y financiera

Curiosamente, el salto cualitativo más importante se ha producido con el efecto tsunami de la crisis económica y financiera que ha tenido lugar fundamentalmente durante la segunda década del nuevo siglo y que ha puesto en evidencia las deficiencias estructurales de la Unión Económica y Monetaria, evidenciando la necesidad de trabajar en una nueva serie de nuevas medidas para tratar de resolver los problemas y reformar las reglas y funcionamiento de la misma (Rocha Vázquez, 2010: 7). A la cabeza de todas estas nuevas medidas se ha situado también el Consejo Europeo, quien ha dado orientaciones precisas y ha demandado al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea la adopción de ciertas decisiones, imponiéndoles incluso procedimientos y plazos perentorios.

Desde sus orígenes, aunque el artículo 121.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea simplemente establece que “el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión”, la práctica ha demostrado que su papel de impulso político en este ámbito es decisivo (Dashwood, 2000: 101). Tanto es así que ninguna decisión importante ha escapado al Consejo Europeo, especialmente las relativas al establecimiento de reglas de disciplina presupuestaria y prohibición de déficit excesivo. Por ejemplo, fue el Consejo Europeo ya quien, en 1997, adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo este papel se ha visto reforzado con la actual crisis económica y financiera que lo ha llevado a adoptar distintas medidas para reforzar las normas de disciplina presupuestaria, a la creación de nuevos mecanismos de supervisión de los desequilibrios macroeconómicos y al estable-

⁷ Asimismo, es importante destacar que las reformas llevada a cabo durante este período también han reforzado el papel de Comisión Europea en comparación con el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (De Witte, 2015: 449; Ioannidis, 2016: 1276).

cimiento de un marco común para resolver los problemas causados por la crisis y proporcionar más crecimiento y empleo (Vallés Liberal y Monzó Torrecillas, 2011: 69)⁸.

Este objetivo de lograr una mayor coordinación de las políticas económicas y presupuestaria ha afectado de manera significativa el poder de los Estados miembros (Ioannidis, 2016: 1238) a través del uso de fuentes del derecho inusuales (De Witte, 2015: 437). Este hecho se ilustra en las próximas páginas en que se hace una mención especial a las medidas adoptadas en el marco del derecho comunitario y a las medidas que, como normas de derecho internacional, quedan al margen del mismo conllevando un avance de la Unión Europea sobre competencias pertenecientes, en principio, a los Estados Miembros (Ioannidis, 2016: 1248).

Medidas adoptadas en el marco del derecho comunitario

El trabajo comenzó en la cumbre del Consejo Europeo de marzo de 2010, en la que éste solicitó a su Presidente que estableciese, en cooperación con la Comisión Europea, un grupo especial de trabajo con representantes de los Estados miembros, la Presidencia rotatoria y el Banco Central Europeo, que presentase al Consejo medidas para alcanzar el objetivo de un marco mejorado de resolución de crisis y para una mejor disciplina presupuestaria. En su siguiente reunión, en junio de 2010, el Consejo Europeo acordó una serie de orientaciones en materia de disciplina presupuestaria y vigilancia macroeconómica e invitó al grupo especial de trabajo y a la Comisión a detallar rápidamente dichas orientaciones y hacerlas operativas⁹. El grupo especial presentó sus recomendaciones en octubre de 2010, las cuales fueron refrendadas por el Consejo Europeo que pidió la adopción por vía rápida de la legislación necesaria para su aplicación¹⁰.

Una de las primeras iniciativas resultantes de este grupo especial de trabajo fue el Semestre Europeo, un nuevo ciclo semestral para la coordinación de la política económica y presupuestaria cuyo objetivo es asegurar que los Estados miembros discutan sus respectivos planes económicos y presupuestarios a lo largo del año. El ciclo comienza a prepararse a finales de año con la publicación del "Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento elaborado por la Comisión" y en el que se establecen las prioridades de política económica claves para el año entrante. A principios de año, el informe es debatido por el Consejo de la Unión Europea y por el Parlamento Europeo. En marzo, sobre la base del informe de la Comisión y de las conclusiones del Consejo, el Consejo Europeo formula las orientaciones políticas en materia fiscal, de reformas estructurales macroeconómicas y de promoción del empleo. Sobre la base de estas orientaciones, en abril, los Estados miembros revisan sus objetivos presupuestarios a mediano plazo y presentan sus Programas de Estabilidad y Convergencia (sus planes para unas finanzas públicas sólidas) y sus Planes Nacionales de Reforma (sus planes de reformas estructurales enfocados al crecimiento y el empleo). En mayo, la Comisión Europea evalúa dichos planes y presenta un proyecto de recomendaciones específicas por país, recomendaciones que son discutidas por el Consejo en junio y que el Consejo Europeo refrenda en julio antes de que los Estados miembros finalicen sus presupuestos para el año próximo¹¹.

Este Semestre Europeo se codifica a través del llamado *six pack*, un paquete de seis medidas legislativas adoptadas también como resultado de los trabajos del grupo especial. Este paquete incluye cinco Reglamentos de

⁸ Objetivo al que se dirige también la Estrategia Europa 2020, adoptada por el Consejo Europeo en sus conclusiones de 25 y 26 de Marzo de 2010.

⁹ Para más información, ver las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, puntos 11 a 13.

¹⁰ Para más información, ver las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010, punto 1.

¹¹ Para más información sobre el Semestre Europeo, ver la página web del Consejo Europeo www.consilium.europa.eu/special-reports/european-semester, y la página web de la Comisión Europea www.ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance.

2011 y una Directiva de 2013 que pretende reforzar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento incrementando la vigilancia fiscal y macro-económica.

- El Reglamento (UE) 1175/2011¹² reforma la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y establece normas que regulan el contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los programas de estabilidad y de los programas de convergencia, en el marco de la vigilancia multilateral por el Consejo Europeo y la Comisión Europea de las políticas presupuestarias y económicas de los Estados miembros. El objetivo es prevenir, en una fase temprana, que se produzcan déficits públicos excesivos y fomentar la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Requiere que los Estados miembros alcancen objetivos presupuestarios a mediano plazo para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas o un rápido avance hacia dicha sostenibilidad, y los obliga a presentar sus programas de estabilidad y convergencia anualmente. El Consejo Europeo puede enviar recomendaciones a los Estados miembros para que ajusten sus programas, recomendaciones que en caso de incumplimiento pueden dar lugar a una sanción en el caso de los Estados miembros de la zona euro
- El Reglamento (UE) 1177/2011¹³ reforma la vertiente correctiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y establece disposiciones para acelerar y clarificar el “Procedimiento de Déficit Excesivo” establecido en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuyo objetivo es disuadir los déficits públicos excesivos y propiciar su pronta corrección en caso de que se produzcan. Según establece este Reglamento, la Comisión Europea y el Consejo Europeo evalúan las acciones llevadas a cabo por los Estados miembros y deciden si han adoptado las medidas necesarias para corregir el déficit excesivo, suspendiendo el procedimiento, o si no lo han hecho, acelerándolo, enviando recomendaciones revisadas y estableciendo plazos para que los Estados miembros cumplan. El Reglamento también establece plazos para la adopción de sanciones.
- El Reglamento (UE) 1176/2011¹⁴ crea el “Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico” que permite a la Comisión Europea y al Consejo Europeo adoptar recomendaciones preventivas, de conformidad con el procedimiento del artículo 121.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuando un Estado miembro está experimentando desequilibrios. Dicho Procedimiento cuenta con una vertiente correctiva, el “Procedimiento de Desequilibrio Excesivo” que permite al Consejo Europeo adoptar una recomendación estableciendo la existencia de un desequilibrio excesivo y recomendando al Estado que adopte medidas correctoras.
- El Reglamento (UE) 1174/2011¹⁵ establece un sistema de sanciones para la corrección efectiva de los desequilibrios macroeconómicos en la zona euro, por lo que se aplica sólo a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Las sanciones se imponen cuando un Estado miembro no ha adoptado las medidas correctivas recomendadas por el Consejo Europeo en caso de desequilibrio excesivo y pueden revestir la forma de un depósito con intereses o de una multa dependiendo del número de recomendaciones que el Estado miembro no haya seguido.

¹² Para más información, ver el Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, *DO* L306, de 23 de noviembre de 2011.

¹³ Para más información, ver el Reglamento (UE) nº 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, *DO* L306, de 23 de noviembre de 2011.

¹⁴ Para más información, ver el Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativa a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, *DO* L306, de 23 de noviembre de 2011.

¹⁵ Para más información, ver el Reglamento (UE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativa a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro, *DO* L306, de 23 de noviembre de 2011.

- El Reglamento (UE) 1173/2011¹⁶ establece un sistema de sanciones para potenciar el cumplimiento de la vertiente preventiva y correctiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la zona euro, por lo que también se aplica sólo a los Estados miembros cuya moneda es el euro.
- La Directiva 2011/85/UE¹⁷ establece normas detalladas sobre las características que deben tener los marcos presupuestarios de los Estados miembros para garantizar el cumplimiento de la obligación de evitar déficits públicos excesivos. Las previsiones macroeconómicas y presupuestarias de los Estados miembros se compararán con las previsiones de la Comisión Europea más actualizadas y son evaluadas periódicamente. La directiva también prevé que los Estados miembros adopten reglas presupuestarias numéricas que precisen, entre otros elementos, el ejercicio de un seguimiento efectivo y oportuno del cumplimiento de las reglas, basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto de las autoridades presupuestarias de los Estados miembros.

Por otro lado, en su reunión de octubre de 2010, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron la necesidad de establecer un mecanismo permanente para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro¹⁸ y acordaron realizar una reforma limitada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, reforma que tuvo lugar finalmente en 2012 aprobando el Mecanismo Europeo de Estabilidad¹⁹. Los Estados miembros fueron instados a ratificar la reforma rápidamente con vistas a su entrada en vigor²⁰.

Asimismo, el Consejo Europeo adoptó diferentes medidas para supuestamente responder a la crisis, preservar la estabilidad financiera y sentar las bases para un crecimiento inteligente, sostenible, integrador y creador de empleo²¹. Sin embargo, estas medidas no lograron calmar a los mercados y, ante el empeoramiento de la crisis económica y financiera, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron que era necesario aplicar rápidamente y con prioridad dos nuevas propuestas para reforzar el *six-pack*²², conocidas como el *two-pack*. Las nuevas propuestas, que entraron en vigor el 30 de mayo de 2013, comprenden dos Reglamentos para reforzar la vigilancia presupuestaria en la zona euro.

- El Reglamento (UE) 473/2013²³ establece disposiciones para reforzar la supervisión de las políticas presupuestarias en la zona euro y para garantizar que los presupuestos nacionales son coherentes con las orientaciones de política económica formuladas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Semestre Europeo. El Reglamento incrementa la supervisión y evaluación de los planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona euro antes de su adopción e introduce un calendario común para que presenten sus proyectos de planes presupuestarios. La Comisión Europea evalúa el proyecto y aprueba un dictamen al respecto y, si identifica un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, re-

¹⁶ Para más información, ver el Reglamento (UE) no 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, DO L306, de 23 de noviembre de 2011.

¹⁷ Para más información, ver la Directiva del Consejo 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

¹⁸ Para más información, ver las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010, puntos 1 y 2.

¹⁹ Para más información, ver las Conclusiones del Consejo Europeo de 16 y 17 de diciembre de 2010, puntos 1 y 2.

²⁰ Para más información, ver las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, punto 16.

²¹ Para más información, ver las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, punto 1.

²² Para más información, ver la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro de 9 de diciembre de 2011, punto 6.

²³ Para más información, ver el Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, DO L140, de 27 de mayo de 2013.

querirá al Estado miembro para que remita un proyecto de plan presupuestario revisado. Además, obliga a los Estados miembros a basar sus proyectos presupuestarios en previsiones macroeconómicas independientes, así como establecer organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias.

- El Reglamento (UE) 472/2013²⁴ establece disposiciones para reforzar la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros que estén experimentando o corran el riesgo de experimentar graves dificultades desde el punto de vista de su estabilidad financiera o de la sostenibilidad de sus finanzas públicas que pueda tener efectos adversos sobre otros Estados miembros así como aquéllos que soliciten o estén recibiendo ayuda financiera de otros Estados miembros o de los distintos mecanismos financieros. La Comisión Europea puede decidir someter a una supervisión reforzada a dichos Estados miembros, los cuales tendrán que adoptar las medidas necesarias para atajar las causas de las dificultades. La Comisión Europea revisará periódicamente los progresos realizados en la aplicación de dichas medidas y si concluye que un Estado miembro necesita adoptar nuevas medidas y que su situación financiera y económica puede tener importantes consecuencias negativas para la estabilidad financiera de la zona euro o de sus Estados miembros, podrá proponer al Consejo Europeo que recomiende al Estado miembro de que se trate que adopte medidas correctoras preventivas o que prepare un proyecto de programa de ajuste macroeconómico.

El uso de fuentes extra-comunitarias

Como se ha mencionado, los cambios institucionales no se han producido solamente en el marco de los Tratados sino que muchos de ellos han sido moldeados no al momento de los cambios constitucionales formales, sino entre esos períodos. Ello se ha denominado *interstitial* (cambio institucional *intercalado*) y el ámbito de la Unión Económica y Monetaria constituye uno de los ejemplos más claros (De Witte, 2015: 434). Dentro de este marco de análisis, una medida importante adoptada por los Estados miembros, simultáneamente a la adopción de las medidas examinadas en el punto anterior, fue el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, también llamado *Fiscal Compact*²⁵. A través de éste, los Estados firmantes acuerdan reforzar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria adoptando una serie de medidas para promover la disciplina presupuestaria, la coordinación de sus políticas económicas y la mejora de la gobernanza de la zona euro.

Asimismo, acuerdan incorporar en sus ordenamientos nacionales el principio del equilibrio presupuestario (la llamada "regla de oro") a través de disposiciones con fuerza vinculante y carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, para garantizar su pleno respeto y cumplimiento a lo largo del procedimiento presupuestario nacional. Es importante destacar que el Tratado no se integra en el derecho comunitario, sino que tiene naturaleza de tratado intergubernamental. Incluye el compromiso, sin embargo, de incorporar su contenido en el marco jurídico de la Unión Europea en un plazo de cinco años y algunos de sus elementos se

²⁴ Para más información, ver el Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, *DO L140*, de 27 de mayo de 2013.

²⁵ Para más información, ver el Artículo 1 Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

han incorporado a través del *two pack*²⁶. Se incrementa así la implicación de las instituciones europeas en la soberanía fiscal de los Estados miembros (Fabbrini, 2013: 3-4)²⁷.

Además de estas medidas, se han adoptado otras para reformar, reforzar y completar la Unión Económica y Monetaria. Concretamente, en diciembre de 2012, en la cumbre del Consejo Europeo se presentó un informe detallando la evolución hacia una arquitectura más sólida de la misma²⁸, con una hoja de ruta pormenorizada y un calendario preciso para su consecución demandado por el Consejo Europeo²⁹. A continuación se incluyen algunos de los elementos más destacados de este informe:

- Un marco financiero integrado, para el que el informe propone la creación de un Mecanismo Único de Supervisión para el sector bancario como paso previo hacia una unión de los mercados financieros.
- Un marco presupuestario integrado, para el que el informe explora la posibilidad de desarrollar gradualmente una solidaridad presupuestaria entre los países de la Unión Económica y Monetaria.
- Un marco de política económica integrado, para el que se examina la posibilidad de establecer acuerdos de carácter contractual entre Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea sobre las reformas que los países se comprometieran a aplicar en pro de la competitividad, el crecimiento y el empleo.
- Y, finalmente, un refuerzo de la legitimidad democrática y la rendición de cuentas mediante una mayor participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales y la integración de los acuerdos intergubernamentales en el marco jurídico de la Unión Europea.

Asimismo, en su reunión de diciembre de 2012, los Jefes de Estado y de Gobierno instaron a las instituciones a completar y aplicar el marco para reforzar la gobernanza económica (incluidos el *six pack*, el *two pack* y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria); a alcanzar un acuerdo para permitir la rápida aplicación del Mecanismo Único de Supervisión; y a llegar a un acuerdo sobre las propuestas de Directiva sobre rescate y resolución y de Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos antes de junio de 2013. Sin embargo, retrasaron el debate de otras cuestiones importantes en relación a la coordinación de las políticas económicas y las orientaciones económicas de la zona euro, pidiendo al Presidente del Consejo Europeo que las examinase antes de la siguiente reunión en junio de 2013³⁰, no haciendo, por ejemplo, ninguna mención a la posibilidad de crear una capacidad presupuestaria que asegure cierta solidaridad.

Por otra parte, se adoptó un instrumento legal algo inusual en el marco de los rescates hacia los países en crisis llamado "Memorándum de Entendimiento". Se trata de un acuerdo entre los miembros de la *troika* (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional) y los países beneficiarios de un rescate financiero. Si bien este tipo de memorándum se encuentra, en principio, al margen del ordenamiento

²⁶ Para más información, ver la MEMO/13/457 de la Comisión Europea de 27 de mayo de 2013 en la que se establece que "Entra en vigor el paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria (*Two-Pack*), completando el ciclo de supervisión presupuestaria y mejorando la gobernanza económica de la zona del euro".

²⁷ Fabbrini también destaca que, en el caso europeo, la introducción de la "regla de oro" establece un sistema mucho menos respetuoso para la soberanía de los Estados miembros que el sistema federal estadounidense. Desde la perspectiva de los autores este hecho es paradójico en la medida que los Gobiernos de los mismos han descartado constantemente el modelo federal por entender que era demasiado centralizado y centrípeto para Europa.

²⁸ Para más información, ver el discurso que pronunció el día 5 de diciembre de 2012 Herman Achille van Rompuy, primer presidente permanente del Consejo Europeo, titulado "Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria".

²⁹ Para más información, ver las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012, punto II.

³⁰ Para más información, ver las Conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012, pp. 1-5.

legal comunitario y su naturaleza jurídica es dudosa, no cabe ninguna duda que ha constreñido de manera significativa el poder de maniobra de los estados-miembros (De Witte, 2015: 439).

A finales de 2013, la Unión Europea aprobó formalmente la creación del Mecanismo Único de Supervisión, dirigido por el Banco Central Europeo, y el establecimiento de una Autoridad Bancaria Europea³¹. Se trataba de un primer paso hacia la unión bancaria, que debía completarse con otros elementos como una autoridad única de resolución, un fondo único de resolución, un sistema de garantía de depósitos único para la zona euro y un *common backstop* (The Economist, 2013: 1). Asimismo, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y los Estados miembros llegaron a un acuerdo político cuyo objetivo era que los contribuyentes no tuvieran que volver a salvar a los bancos en el futuro³² y también a un acuerdo sobre nuevas reglas en materia de garantía de depósitos³³.

Para concluir el punto 2.2 de este artículo, cabe mencionar que la crisis económica y financiera ha conllevado la adopción de toda una serie de nuevas normas para reforzar la gobernanza económica de la Unión Europea y para permitir una mayor coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros. Pero llegados a este punto, y teniendo en cuenta el objeto de estudio que nos ocupa, lo que es más importante destacar es que estas normas, que refuerzan la gobernanza económica de la zona euro estableciendo nuevos mecanismos de vigilancia de las políticas económicas y presupuestarias, han sido adoptadas por procedimientos heterodoxos y en plazos de excepción, afectando parcelas fundamentales de soberanía de los Estados miembros y sin haber siquiera pasado el circuito del Derecho Originario de la Unión Europea.

Así pues, este conjunto de nuevas normas suponen nuevamente una afectación significativa del poder de los Estados-nación que, si bien han participado ya sea de forma directa o indirecta en la elaboración de las regulaciones antes mencionadas, en el momento en que han necesitado solicitar un rescate financiero se han visto forzados a reformar sus derechos internos en conformidad a lo requerido por la *troikay* la Unión Europea y pese a la negativa voluntad expresa de sus ciudadanos. Es importante destacar que en aquellos casos en que los ciudadanos han pretendido cuestionar dichas medidas a través de los canales judiciales existentes, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desconocido tener competencia (Kilpatrick, 2015: 348).

De hecho, a título de conclusión provisoria podemos señalar que la Unión Europea ha desestabilizado la idea tradicional de soberanía poniendo en evidencia la actual crisis de poder del Estado-nación. Así mismo, es importante destacar que cualquier política que pretenda garantizar los derechos antes protegidos a nivel nacional debe tener en cuenta todas estas dimensiones que atraviesan las diversas relaciones para una mayor eficacia en cuanto a su protección.

3. El impacto de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) en el vaciamiento constitucional de los Estados

³¹ Para más información, ver el Reglamento del Consejo (UE) no 1024/2013, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito; y Reglamento (UE) no 1022/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, que modifica el Reglamento (UE) n° 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) n° 1024/2013.

³² Para más información, ver EUROPEAN COMMISSION - MEMO/13/1140, "Commissioner Barnier welcomes trilogue agreement on the framework for bank recovery and resolution", 12/12/2013.

³³ Para más información, ver EUROPEAN COMMISSION-MEMO/13/1176, "Commissioner Barnier welcomes agreement between the European Parliament and Member States on Deposit Guarantee Schemes", 17/12/2013.

Ante la ralentización del comercio internacional y el fracaso de la Organización Mundial del Comercio a la hora de conseguir acuerdos multirregionales sustantivos³⁴ ha dado lugar a un aumento en los acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales (Maggi, 2014: 1; Petersmann, 2014: 266). En algunos casos, como en el recientemente Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (en inglés, *Trans-Pacific Partnership*, TPP) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (en inglés, *Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN), las negociaciones han demostrado la voluntad de los signatarios de extender el alcance de estos acuerdos regionales más allá del componente arancelario tradicional. Dicha realidad es para muchos autores comprensible en las economías actuales debido a la proliferación de la inversión extranjera directa, el comercio de servicios, las cadenas de valor, el comercio electrónico y otros elementos modernos relacionados con el comercio. De hecho, algunos autores sugieren que incluso la Organización Mundial del Comercio debería negociar acuerdos comerciales más profundos (Antràs y Staiger, 2012a, 2012b).

La Asociación de Comercio e Inversión Transatlántico (en inglés, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP)³⁵ es uno de estos tratados de nueva generación³⁶ cuyo primer objetivo es la reducción de barreras regulatorias entre los Estados Unidos y la Unión Europea (Meuwese, 2015: 154). De hecho, pese a partir de una base tradicional de regulación internacional del comercio, el TTIP ofrece un modelo caracterizado por elementos de intensidad sectorial de integración muy acentuados y que, por ello, suponen un salto cualitativo claro en los desafíos que ofrecen al marco jurídico constitucional de los tratados de esta naturaleza (De Ville y Siles-Brügge, 2016: 4). Sus negociaciones comenzaron en el verano de 2013 y, como es sabido, aún no están formalmente concluidas a pesar de que a la administración Obama le hubiera gustado firmarlo antes de abandonar la presidencia³⁷. Pero dicha posibilidad se vio temporalmente frustrada debido a la oposición de ciertos Estados europeos como Francia, donde la opinión pública se mostró mayoritariamente en contra, tanto de su contenido como del secretismo con el que las instituciones de la Unión Europea habían llevado a cabo la negociación del mismo.

El impacto económico, geopolítico y regulatorio del TTIP

Varios análisis académicos, con diferentes enfoques metodológicos³⁸, apuntan un impacto económico positivo tanto para la Unión Europea como para los Estados Unidos si este acuerdo se firma y entra en vigor (Felbermayr et al., 2013; Fontagne et al., 2013; Francois et al., 2013). Otros análisis, sin embargo, señalan un efecto

³⁴Muchos autores apuntan que este fracaso, tal como quedó a la vista con el fracaso de la Ronda de Doha en 2001, se debe al cambio de equilibrios en cuanto a la capacidad de comerciar de los mercados emergentes (Segura-Serrano, 2014: 678; Hoekman y Mavroidis, 2015: 319; De Ville y Siles-Brügge, 2016: 4; Eckhardt y Elsig, 2015: 969).

³⁵También recibe el nombre de Área de Libre Comercio Transatlántico (en inglés, *Transatlantic Free Trade Area*, TAFTA).

³⁶El aspecto más relevante que distingue a los tratados de nueva generación es que no son acuerdos de naturaleza comercial sino que tienen un alcance mucho más amplio regulando también elementos específicos de sectores económicos concretos constituyendo, desde este punto de vista, un punto de partida para la ordenación de la economía (Felbermayr et al., 2013: 13-18).

³⁷Al momento de la entrega del presente artículo las negociaciones parecen encontrarse en un punto muerto, particularmente por el shock que ha supuesto, en este y en otros ámbitos, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca. Así mismo, también sitúan estas negociaciones en un punto muerto el hecho de que Donald Trump haya ganado las elecciones presidenciales de los Estados Unidos con un gran apoyo popular en contra de los acuerdos comerciales en general y del TTIP en particular. Tampoco puede olvidarse que su oponente, Hillary Clinton, contra su trayectoria y la de su marido, debido a los acontecimientos acaecidos en su batalla en las primarias demócratas contra el Senador Bernie Sanders, también se vio obligada a asumir una posición contraria al TTIP.

³⁸Por una parte, estudios basados en el enfoque del Equilibrio General Computable que se basan en las estimaciones de ecuaciones de gravedad para obtener el nivel de las Barreras No-Arancelarias. Esta es la metodología empleada por Francois et al. (2013) y Fontagne et al. (2013). Por otra parte, estudios basados en un único modelo comercial del sector que, aunque carece de impacto diferencial en todos los sectores, permite especificaciones más detalladas sobre el mercado de trabajo. Esta es la metodología empleada por Felbermayr et al. (2013).

negativo del TTIP para la Unión Europea y un efecto positivo para los Estados Unidos (Capaldo, 2014)³⁹ o bien un elevado grado de incertidumbre sobre los resultados finales (De Ville y Siles-Brügge, 2016: 30-31). Y para acabar de ampliar el espectro de conclusiones que encontramos en la literatura, otros análisis introducen el límite temporal para analizar las consecuencias del TTIP y apuntan que, a corto plazo, el TTIP tendrá un efecto negativo para la Unión Europea y un efecto positivo para los Estados Unidos mientras que, a largo plazo, tendrá un impacto positivo para ambos (Dani Rodrik, 2015).

Algunos autores han enfatizado también la importancia de TTIP desde un punto de vista geoestratégico (Hamilton, 2014; Sapiro, 2015; De Ville y Siles-Brügge, 2016: 49-65). En este sentido, no se puede negar que el crecimiento de China ha generado preocupación en los países occidentales desarrollados (Nicola, 2015: 175). De hecho, los números indican que la Unión Europea y los Estados Unidos, pese a seguir siendo los mayores bloques comerciales, están perdiendo cuotas en el comercio mundial (Sapiro, 2015).

Sin perjuicio de los conflictos vinculados a la cuestión económica y geopolítica, son sin duda los aspectos regulatorios del acuerdo donde surgen los temas más polémicos. A nivel general, se puede percibir desacuerdos sustanciales en cuanto a una posible *racetothetbottom*⁴⁰ a favor de las empresas multinacionales, puesto que éstas procurarían servirse de la libertad de circulación y establecimiento para instalarse allí donde las regulaciones sean menos restrictivas (Nicola, 2015: 187). Para corroborar el impacto de esta dimensión tan vital en nuestro estudio, procedemos a hacer un repaso sobre el posible impacto de TTIP en el ámbito institucional.

En primer aspecto regulatorio a considerar es el "Sistema de Tribunal de Inversiones", anteriormente conocido como "Liquidación del Estado Diferencial Inversor", un mecanismo para resolver las controversias entre los inversores y el Estado. Muchos han visto en él un claro peligro en la medida que podría limitar el derecho de los gobiernos a regular en favor del interés público (De Ville y Siles-Brügge, 2016: 115)⁴¹. Por el contrario, otros autores como Chase (2015) sugieren que el nuevo "Sistema de Tribunal de Inversiones" propuesto por la Comisión Europea para la TTIP favorece el Estado en las disputas con las multinacionales. De Ville y Siles-Brügge (2016: 90-91) matizan ambas posturas al señalar que, si bien la eventual implementación de estos tribunales arbitrales no implica un asalto a la democracia, no se puede negar que con el tiempo puedan tener un efecto significativo concediendo más poder a los inversores.

En definitiva, nos encontramos frente a otro ámbito de desacuerdo en que no existe un consenso sobre las consecuencias que puede tener esta medida en el reequilibrio de poder entre Estado y mercado. Ahora bien, desde un punto de vista estrictamente jurídico-constitucional, podemos afirmar que la introducción de esta medida implica una desnormativización constitucional de mayor intensidad a la producida en la Unión Europea. Esto se debe a que, más allá de afectar el funcionamiento del poder judicial y los derechos reconocidos en las constituciones de los Estados firmantes, en este caso no existe ni el Tribunal de Justicia de la Unión

³⁹El análisis de Capaldo (2014) apunta una pérdida de empleos en la Unión Europea debido a la disminución de las exportaciones europeas y el aumento de las exportaciones estadounidenses. Esta aproximación ha sido muy criticada por autores como Mustilli (2015: 324) y Bauer y Erixon (2015).

⁴⁰Este tipo de relación tiene lugar cuando incrementa la competencia entre países sobre ciertos sectores productivos y comerciales, y cuando se incentiva a los gobiernos a reducir las regulaciones empresariales, derechos laborales, leyes medioambientales e impuestos a sociedades (Hamilton, 2014).

⁴¹Anteriormente, dos Premios Nobel como son Paul Krugman (2015) y Joseph Stiglitz (2015), así como el Instituto Peterson de Economía Internacional (2015), ya habían expresado su oposición a la versión del mecanismo de arbitraje internacional presente en las negociaciones del TPP por considerar que éste ponía en peligro el poder de los gobiernos para salvaguardar el interés público.

Europea ni la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, aunque de manera imperfecta, intenten salvaguardar el interés público y los derechos de los ciudadanos⁴².

En segundo aspecto regulatorio a considerar es el temor a bajar el listón a través de la armonización de la reglamentación. En principio, el TTIP trata de reducir las diferencias innecesarias en las medidas no arancelarias, esencialmente reguladoras, a fin de impulsar el intercambio de bienes y servicios, así como el flujo de inversiones extranjeras directas (Meuwese, 2015: 154). A tal fin, se ha previsto la creación de un Consejo para la Cooperación Reguladora que monitoree y facilite la implementación de los elementos que están recogidos con carácter general. Sin embargo, se teme que al hacerlo se podría bajar el listón que protege a las personas, por ejemplo, en el ámbito de la protección laboral, el medio ambiente, los organismos genéticamente modificados y la carne de vacuno hormonada (Wiener y Alemanno, 2015: 133). Hay, en este contexto, un temor fundado a que las corporaciones, que no deben rendir cuentas, puedan afectar procedimientos regulatorios sin que los intereses de los ciudadanos sean considerados (Nicola, 2015: 188).

A día de hoy, en estos cuatro ámbitos los ciudadanos de los países miembros de la Unión Europea tienen más derechos que los ciudadanos estadounidenses y, con la firma del TTIP, existe el temor que Europa se vea forzada a rebajar el nivel de protección de los mismos perjudicando a los ciudadanos europeos. A continuación se resumen las principales inquietudes en relación a los mismos:

- Respecto a la protección laboral, según Thea Lee (2015: 321) "los EE.UU. sólo han ratificado dos de los ocho convenios sobre los derechos fundamentales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, y la legislación antisindical a niveles estatal y federal sigue violando los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores". Para los ciudadanos europeos esto podría suponer la pérdida de algunos derechos laborales y una limitación de los derechos de representación colectiva.
- En relación al medio ambiente, el principio de precaución constituye un elemento estructural del derecho comunitario⁴³. Sin embargo, pese a la importancia cardinal de este principio, éste se encuentra ausente en todo el texto que se ha hecho público del TTIP. A este hecho se une el hecho de que tampoco se prevén instrumentos para poner en práctica los acuerdos modestos alcanzados en la Cumbre del Clima de París de 2016.
- Siguiendo con la cuestión de los organismos genéticamente modificados, mientras que la legislación estadounidense permite su uso, la Unión Europea no.
- Respecto a la no menor cuestión de la carne de vacuno hormonada, debe recordarse que en 1985 el Parlamento Europeo prohibió la carne de vacuno hormonada y que, en el pasado, Estados Unidos ya cuestionó el derecho de la Unión Europea de prohibir la carne estadounidense dado que el Codex⁴⁴

⁴² Para hacer una revisión extensa sobre esta cuestión ver el libro de Martínez Sierra (2008).

⁴³ De hecho, el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea señala con claridad que "la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga".

⁴⁴ El *Codex Alimentarius* o "Código alimentario" fue establecido por la FAO y la Organización Mundial de la Salud en 1963 para elaborar normas alimentarias internacionales armonizadas, que protegen la salud de los consumidores y fomentan prácticas leales en el comercio de los alimentos (<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-home/es/>).

había afirmado que la carne de vacuno alimentada con hormonas era segura. El panel de la Organización Mundial de Comercio falló a favor de los Estados Unidos alegando que la prohibición de la Unión Europea de importar carne tratada con hormonas no se basaba en una evaluación científica adecuada del riesgo y que la evidencia científica presentada en apoyo de la misma era insuficiente (Lawrence, 2007). Sin embargo, Europa se negó a obedecer (verano 1997) y los Estados Unidos impusieron sanciones de \$117 millones (mayo de 1999) y más tarde también respondieron con restricciones al comercio de bienes de la Unión Europea. Las partes anunciaron un acuerdo provisional el 6 de mayo de 2009 por el que la Unión Europea aumentaría cinco veces las importaciones de carne de vacuno sin hormonas de crecimiento de Estados Unidos. A cambio, los Estados Unidos dejarían de incrementar, y en última instancia pararían, las sanciones de represalia. En 2013 ambas partes extendieron el acuerdo hasta agosto de 2015 y, hoy por hoy, este conflicto aún no se ha resuelto por completo.

Asimismo, existe un temor que el presente tratado no pueda crear un efecto de “enfriamiento” regulatorio en el que, aunque finalmente la Unión Europea no disminuya la protección, la competencia con los Estados Unidos conlleve, en el futuro, una intervención mínima o nula de la Unión Europea en campos en los que tradicionalmente ha sido bastante activa. (De Ville y Siles-Brügge, 2016: 78-79) Ello tendría, además, un impacto en los Estados miembros, quienes no podrían contrarrestar tal dinámica.

En tercer aspecto regulatorio a considerar es el tema de la privatización de los servicios públicos al aceptar el establecimiento de una lista reducida de aquellos servicios que no se pueden privatizar. En marzo de 2015, la Comisaria Cecilia Malmström y Michael Froman, representante de Estados Unidos para Cuestiones Comerciales, firmaron la “Declaración conjunta sobre los servicios públicos” que afirmaba que todos los acuerdos comerciales de la Unión Europea dejan a los gobiernos libres para ejecutar los servicios públicos como deseen en sectores como el agua, la educación, la salud o los servicios sociales⁴⁵.

Sin embargo, la Comisión Europea no ha publicado ningún texto oficial sobre este tema i el TTIP, como todos los tratados de nueva generación, establece que las partes deben negociar sobre la base de lo ya liberalizado con el acuerdo multilateral sobre el comercio de servicios firmado por la Organización Mundial del Comercio. De hecho, con el objetivo de profundizar en la apertura de los servicios a los proveedores extranjeros, las partes han manifestado la voluntad de utilizar el TTIP como un nuevo mecanismo para establecer las excepciones a la liberalización, la denominada lista negativa, así como la necesidad de aprobar cláusulas de irreversibilidad de la liberalización⁴⁶ (Guamán, 2015). En este sentido, son muchas las voces que señalan que este carácter excesivamente rígido constreñirá las posibilidades futuras de decisión de los Estados miembros sobre los servicios públicos que quieran ofrecer (Krajewski y Kynast, 2014)

Por otro lado, para terminar de analizar la política regulatoria implícita en el TTIP, cabe destacar que no todas las regulaciones europeas-comunitarias son necesariamente más estrictas que las americanas. Hay áreas, aunque menos que en sentido contrario, en las que las regulaciones estadounidenses son más exigentes que la de sus pares europeos (Wiener y Alemanno, 2015: 104). Desde la lógica de nuestro artículo, conviene desta-

⁴⁵ En esta declaración afirmaban que “Ningún acuerdo comercial de los Estados Unidos o de la Unión Europea obliga a los gobiernos a privatizar servicio alguno ni les impide que amplíen la gama de servicios que ofrecen al público. Por otra parte, estos acuerdos tampoco impiden que los gobiernos ofrezcan servicios públicos prestados anteriormente por proveedores privados; la contratación de un servicio público con proveedores privados no significa que este se integre irreversiblemente en el sector comercial”.

⁴⁶ La llamada cláusula *ratchet* prohíbe a un Estado reintroducir una barrera comercial que él mismo removió y provocando la congelación de un estadio determinado de privatización que no podrá ser revertido aunque así lo pretenda un gobierno legítimamente elegido por la ciudadanía (García-Cano y Tejera 2009, 99-108).

car este aspecto porque, con ello, creemos poner de manifiesto dos cosas: en primer lugar, que nos encontramos en una situación de pérdida conjunta y no en una situación de *win-win*. Es decir, estos tratados comerciales de nueva generación no se han construido sobre la lógica de beneficiarse mutuamente de los mayores estándares sino que lo han hecho sacrificando los estándares mutuamente en un mal entendido, para los consumidores de ambos lados del atlántico que no para las empresas, intercambio de cesiones. Por otro lado, porque pone de manifiesto también que estos tratados comerciales de nueva generación funcionan con una lógica propia de globalización desnormativizadora. Es decir, no suponen una imposición de los Estados Unidos hacia la Unión Europea ni al revés, sino que siguen una lógica propia que desnormativiza todas las formas de poder y derecho que incluye en los ámbitos de su alcance.

Las formas son el fondo: El secretismo en las negociaciones del TTIP

Una última cuestión que afecta de lleno a valores constitucionales como el principio democrático, el principio de transparencia y el principio de publicidad sería el secretismo imperante como pauta en las negociaciones del TTIP hasta el punto de que, ya solamente por este motivo, se ha generado un prejuicio sobre el contenido del mismo en las opiniones públicas europeas. De hecho, diversas ONGs han cuestionado la metodología de las negociaciones, puesto que éstas no solamente se han llevado a cabo a puerta cerrada, sino que se ha pretendido que no se conozca el contenido del mismo hasta el crítico momento de la firma⁴⁷. Ello ha llevado a que se especule con el contenido de la negociación y con la idea de que una mayor transparencia implicaría aún una mayor oposición a la ya existente (De Ville y Siles-Brügge, 2016: 117).

Esta estrategia de los negociadores, no solamente se ha demostrado perjudicial para los objetivos de conseguir la firma del acuerdo y su puesta en vigor, sino que puede provocar que se pueda argumentar que el TTIP ha surgido contra el propio Derecho Comunitario, precisamente en aspectos que tienen que ver con la afectación a derechos de la ciudadanía europea. Así, el artículo 11.2 del Tratado de la Unión Europea recuerda la necesidad del diálogo transparente con la ciudadanía. Asimismo, el artículo 15 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que a “fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura”.

Conforme a esta regulación, cualquier ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea debería tener acceso a los documentos de las instituciones de la Unión Europea. Cabe destacar que dicho acceso no es ilimitado. Sin embargo, dicha restricción debe ser motivada por razones justificadas (Nicola, 2015: 200). Por ello puede afirmarse que la falta de acceso no sólo afecta al éxito de las negociaciones, sino también al limitado control político del sistema de contrapoderes y de equilibrio institucional de la Unión Europea, puesto que el Parlamento Europeo, así como los Parlamentos Nacionales, se ven privados del ejercicio de una de sus funciones primordiales. Para paliar las crecientes críticas en este ámbito, la Unión Europea tiene una web en la que libera parcialmente información sobre el TTIP. Sin embargo, un análisis básico de esta web demuestra que, con la información desplegada en la misma, ni los parlamentos citados ni los ciudadanos pueden hacer una función control ni tener un debate informado sobre las virtudes y los problemas que pueden sobrevenir del acuerdo (Nicola, 2015: 200).

⁴⁷A título ilustrativo debemos destacar que una plétora de asociaciones y autores coinciden en señalar los aspectos señalados o, al menos, la controversia existente sobre la intensidad en la que se va a producir el tsunami TTIP. La iniciativa Stop TTIP (<https://stop-ttip.org>) es un buen ejemplo de ello.

Más allá de las críticas antes enumeradas, dicho proyecto constituye un desafío mayor en lo que concierne al rol de los Estados-nación como garantes de los derechos fundamentales contenidos en sus constituciones y de control de los gobiernos en su labor ejecutiva, así como de mantener los equilibrios en la cesión competencial en el ámbito comercial a la Unión Europea y, a los efectos de las negociaciones en este ámbito, del rol de la Comisión. De hecho, la posibilidad de que, en el futuro, se pueda modificar el acuerdo sin necesidad de ratificación doméstica constituye una novedad vulneradora de cualquier principio constitucional mínimo de ejercicio y control del poder que, como no podía ser de otra manera no ha escapado de las críticas (De Ville y Siles-Brügge, 2016: 75).

4. Conclusiones

Existe un consenso generalizado en cuanto a la insuficiencia del Estado tradicional para enfrentar los múltiples desafíos de la globalización. Para ello, la regulación transnacional parecería ser una solución (Nicola, 2015: 190). En este sentido, en un principio, se creyó y tal vez aún se cree que los actores regionales, tales como la Unión Europea, e incluso intentos interregionales como el TTIP, podrían, en cierta manera, complementar el rol del Estado-nación en cuanto a la protección de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de que existe un innegable avance en las organizaciones de ámbito supranacional, ciertamente en la Unión Europea, estos avances se han producido siempre como reacción a las desafecciones sociales que genera un sistema que huye del corsé constitucional ortodoxo.

Durante los últimos años los ciudadanos han visto como, en nombre de la eficiencia o la seguridad, se forzaba el marco de sus derechos. Como hemos puesto en este artículo, la Unión Europea ha adoptado un modelo de distribución competencial y de toma de decisiones que, con carácter general, permite decidir en Bruselas cuestiones que antes decidían los Estados miembro al amparo de un sistema más ortodoxo desde el punto de vista constitucional. Complementariamente, el sistema de garantías judiciales establecido en la Unión Europea y su relación con el sistema de garantías judiciales de los Estados miembros no cubre la eventual vulneración de los derechos de los ciudadanos de los Estados miembros a manos de la Unión Europea con las mismas garantías que las constituciones más garantistas. La afectación sobre las competencias constitucionales de los Estados miembros y del tradicional poder soberano estatal, no ha venido necesariamente complementado con un acompañamiento, en tiempo y forma, en la dimensión de los derechos fundamentales y el principio democrático.

Como hemos explicado, la Unión Europea ha ido reaccionando de forma tardía ante las deficiencias jurídico-políticas de las instituciones que la conforman. Y cuando ha reaccionado ante las consecuentes críticas, como fue en el caso de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa, lo ha hecho de forma imperfecta y limitada. Además, cuando ha realizado reformas estructurales del Derecho Comunitario, han aparecido otros golpes de realidad que la han tornado si cabe más limitada; así lo hemos ejemplificado con la crisis económica y financiera, que ha provocado otra reacción de política de hechos consumados que supera ampliamente el terreno acortado por las reformas del Tratado de Lisboa. Así creemos haberlo puesto de manifiesto en este artículo en el caso de la Unión Europea analizando las reformas lideradas por el Consejo Europeo como reacción a la mencionada crisis económica y financiera, donde se han adoptado decisiones que ejercen competencias que la Unión Europea no tiene y que afectan a las competencias estatales y a los derechos de los ciudadanos sin que ni siquiera se haya producido una cesión competencial previa a favor

de la Unión Europea. Es decir sobre la UE concluimos que hay un innegable vaciamiento constitucional estructural y que éste se palia parcialmente de forma tardía y limitada.

El TTIP, como casi todos los acuerdos bilaterales de la historia, es el reflejo de las tendencias que durante décadas (hasta la llegada de Trump) se han venido forjando en las políticas de la Unión Europea y de los Estados Unidos. A los efectos de nuestro estudio, la tendencia fundamental compartida por ambas administraciones es la de la despolitización con las tendencias recientes en la integración europea, donde las decisiones también se delegan cada vez más a los organismos no elegidos y lejos de las instituciones democráticas (Scharpf, 1999).

El TTIP bebe de la filosofía y el discurso que idealizan el funcionamiento eficiente de los mercados y trata de reducir al mínimo las restricciones impuestas por la toma de decisiones democráticas en la conformación de las políticas públicas, ya que las considera inherentemente susceptibles a intereses específicos de grupos sociales y, por tanto, ineficaces (De Ville y Siles-Brügge, 2016). Por lo tanto, existe una coherencia entre el modelo económico dominante producido en el inicio de las negociaciones TTIP y el contenido de estas conversaciones: ambas son esencialmente sobre la conveniencia de disciplinar el sector público tanto como sea posible y se basan en la expectativa ficticia de crear un mercado perfecto (De Ville y Siles-Brügge, 2016).

También el contenido del TTIP y sus mecanismos de funcionamiento están diseñados para superar los filtros constitucionales, especialmente en los ámbitos de los derechos económicos, sociales y ambientales. Incluso previendo reformas materiales sin pasar por los procedimientos requeridos para su aprobación. El TTIP pues, como la Unión Europea, conlleva un vaciamiento constitucional (en relación con el principio democrático y los derechos fundamentales) de los Estados-nación miembros de la Unión Europea, así como de los Estados Unidos. Sin embargo, este vaciamiento constitucional resulta especialmente grave en el caso del TTIP por una sencilla razón, a saber: en el TTIP no se prevén mecanismos que intenten paliar dichas afectaciones. Por su naturaleza jurídica de tratado internacional, ni procede una carta de derechos fundamentales, ni se establecen mecanismos jurisdiccionales para garantizarlos, más bien al contrario, se opta por mecanismos de resolución alternativa de conflictos que, como hemos visto, se alejan de los parámetros constitucionales de garantía desde su concepción.

Es decir, sobre el TTIP concluimos que conlleva un innegable vaciamiento constitucional estructural en su forma de regular las relaciones comerciales y, a mayor abundamiento, por los condicionantes que impone en los muchos aspectos conectados a los derechos de los ciudadanos afectados por el Tratado. Pero, y aquí está la vuelta de tuerca diferencial con la Unión Europea, en el TTIP, por su distinta naturaleza jurídica, no se prevé ningún mecanismo para paliar estos déficits. 

Referencias

- Antràs, P. y Staiger, R.W. (2012a). Offshoring and the Role of Trade Agreements. *American Economic Review*, 102, 3140-3183.
- Antràs, P. y Staiger, R.W. (2012b). Trade Agreements and the Nature of Price Determination. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 102, 470-476.
- Bauer, M. y Erixon, F. (2015). Splendid Isolation as Trade Policy: Mercantilism and Crude Keynesianism in the Capaldo Study of TTIP. *ECIPE Occasional Papers*, 3/2015.

- Beck, G. (2011). The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court, the Primacy of the EU Law and the Problem of Kompetenz-Kompetenz: A Conflict between Right and Right in Which There is No Praetor. *European Law Journal* 17(4), 470-494.
- Branstetter, L. G. y Hufbauer G. C. (2015). Krugman Joins the TPP Naysayers. *Peterson Institute for International Economics*. Recuperado en <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/krugman-joins-tpp-naysayers>.
- Case 4/64, Flaminio Costa v ENEL [1964] ECR 585.
- Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Inver- und für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.
- Capaldo, J. (2014). The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability. *Global Development and Environment Institute Working Paper*, 14-03.
- Chalmers, D. (2013). European Restatements of Sovereignty. En Rawlings, R., Leyland, P. y Young A., *Sovereignty and Law* (pp.186-212). Oxford: Oxford University Press.
- Charlemagne (2013). Banking on a new union, The promises and pitfalls of the euro zone's next big idea. *THE ECONOMIST*. Recuperado de <http://www.economist.com/news/europe/21591634-promises-and-pitfalls-euro-zones-next-big-idea-banking-new-union>.
- Chase, P.H. (2015). TTIP, Investor-State Dispute Settlement and the Rule of Law. *European Review*, 14(2), 217-229.
- Dashwood, A. (2000). Decisionmaking at the Summit. *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 3, 79-105.
- De Ville F. y Siles-Brügge, G. (2016). *The Truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Cambridge, UK: Polity Press.
- De Witte, B. (2015). Euro Crisis and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation? *European Constitutional Law Review*, 11, 434-457.
- Eckhardt, J. y Elsig, M. (2015). Support for international trade law: The US and the EU compared. *I•CON*, 13(4), 966-986.
- Felbermayr, G., Heid, B. y Lehwald, S. (2013). Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). *Who benefits from a free trade deal*, 13-18.
- Fontagne, L., Gourdon J. y Jean, S. (2013). Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences? *CEPII Policy Brief*, 1.
- Francois, J., Manchin M., Norberg H., Pindyuk O. y Tomberger P. (2013). Study for the European Commission, CEPR Report. *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, An Economic Assessment*. Recuperado de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf
- García-Cano, L. y Tejera, J. (2009). El futuro de los acuerdos comerciales de servicios. *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (851), 99-108.
- Gee, G. y Young, A. (2016). Regaining Sovereignty? Brexit, the UK Parliament and the Common Law. *European Public Law*, 22(1), 131-148.
- Guamán, A. (2015). *TTIP. El asalto de las multinacionales a la democracia*. Madrid: Editorial Akal.
- Hamilton, D. S. (2014). *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hoekman, B. y Mavroidis, P. (2015). WTO 'à la carte' or 'menu du jour'? Assessing the Case for More Plurilateral Agreements. *EJIL*, 26(2), 319-343.

- Ioannidis, M. (2016). Europe's New Transformations: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis. *Common Market Law Review*, 53, 1237-1282.
- Kenner, J. (2003). *EU Employment Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Kilpatrick, C. (2015). On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts. *Oxford Journal of Legal Studies*, 35(2), 325-353.
- Krajewski, M., y Kynast, B. (2014). Impact of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) on the Legal Framework for Public Services in Europe. *Hans Böckler Stiftung*. Recuperado en http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2014-720-1-2.pdf.
- Krugman, P. (2015). Trade and Trust. *New York Times*. Recuperado de http://www.nytimes.com/2015/05/22/opinion/paul-krugman-trade-and-trust.html?_r=0.
- Lawrence, R. Z. (2007). The United States and the WTO Dispute Settlement System. *Council on Foreign Relations Press*, 25, 1-41
- Lee, T. M. (2015). TTIP Must Protect Jobs, Workers and Public Services. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 50(6), 312-343.
- Maggi, G. (2014). International Trade Agreements in G. Gopinath, E. Helpman and K. Rogoff. *Handbook of International Economics*, 4, 317-390.
- Martinez Sierra, J. M. (2003). *El sistema institucional de la Unión Europea: la problemática presente y futura*. Madrid: UCM.
- Martinez Sierra, J. M. (2008). *El procedimiento legislativo de la codecisión*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Meuwese, A. (2015). Constitutional Aspects of Regulatory Coherence in TTIP: An EU Perspective. *Law and Contemporary Problems*, 78(4), 153-174.
- Mustilli, F. (2015). Estimating the Economic Gains of TTIP. Political and Economic Rationale and Implications. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 50(6), 312-343.
- Nicola, F. (2015). The Politicization of Legal Expertise in the TTIP Negotiation. *Law and Contemporary Problems*, 78(4), 175-204.
- Petersmann, E-U. (2014). Multilevel Governance Problems of the World Trading System beyond the WTO Conference at Bali 2013. *Journal of International Economic Law*, 17, 233-270.
- Rocha Vázquez, M. (2010). El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren. *OPEX, Documento de trabajo*, 54/2010. Recuperado en http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/8b8b44e98849ee025fe2b257adb8a4e0.pdf.
- Rodríguez-Pose, A. y Petrakos, G. (2004). Integración económica y desequilibrios territoriales en la Unión Europea. *EURE (Santiago)*, 30(89), 63-80.
- Rodrik, D. (2015). Dani Rodrik's weblog. Unconventional thoughts on economic development and globalization. *The War of Trade Models*. Recuperado en http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2015/05/the-war-of-trade-models.html
- Sáez, S. (2008). La integración en busca de de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe. *Serie Comercio Internacional CEPAL*.
- Sapiro, M. (2015). The Geopolitical Impact of TTIP: A Transatlantic Fortress or an Open Platform? *IAI Working Papers*, 15/10.

- Sassen, S. (2000). The locational and institutional embeddedness of the global economy. En Bermann, G., Herdegen, B. y Lindsetch, P. *Transatlantic Regulatory Cooperation*, (pp. 47-97). Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Segura-Serrano, A. (2014). International Economic Law at a Crossroads: Global Governance and Normative-Coherence. *Leiden Journal of International Law*, 27, 677-700.
- Stiglitz, J. (2015). The secret corporate takeover of trade agreements. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/business/2015/may/13/the-secret-corporate-takeover-of-trade-agreements>.
- Snyder, F. (2000). Global Economic Networks and Global Legal Pluralism, En Bermann, G., Herdegen, B. y Lindsetch, P. *Transatlantic Regulatory Cooperation*, (pp. 47-97). Oxford: Oxford University Press.
- Stein, A. (2016). The Great Trilemma: Are Globalization, Democracy, and Sovereignty Compatible? *International Theory*, 8(2), 297-340.
- Thym, D. (2009). In The Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court. *Common Market Law Review*, 46, 1795-1822.
- Vallés Liberal, J. y Monzó Torrecillas, J. (2011). El refuerzo del gobierno económico europeo. *Presupuesto y Gasto Público*, 63, 63-76.
- Walker, N. (2013). Sovereignty Frames and Sovereignty Claims. En Rawlings, R., Leyland, P. y Young, A. *Sovereignty and Law*, (pp. 18-33). Oxford: Oxford University Press.
- Wiener, J. y Alemanno, A. (2015). The Future of International Regulatory Cooperation: TTIP as a Learning Process Toward a Global Policy Laboratory. *Law and Contemporary Problems*, 78(4), 103-136.

Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

José Manuel Martínez Sierra es Profesor Jean Monnet *ad personam* para el Estudio de Derecho y Gobierno de la Unión Europea, Faculty Affiliate del Centro de Estudios Europeos Minda de Gunzburg en Harvard y Faculty Associate del Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos. Enseña diferentes cursos sobre Europa y España en el Departamento de Gobierno de Harvard. Actualmente es director del Real Colegio Complutense de Harvard.

<http://rcc.harvard.edu/people/jos%C3%A9-manuel-mart%C3%ADnez-sierra>

Victòria Alsina es investigadora, profesora y consultora especialista en colaboración público-privada e innovación democrática. Su actividad investigadora y docente se centra en la búsqueda de soluciones innovadoras para resolver algunos de los problemas que se producen en la crítica intersección entre el sector público y el sector privado y que representan uno de los principales desafíos del sector público contemporáneo. Victòria también tiene una amplia experiencia como consultora en instituciones públicas y privadas; siendo sus clientes más relevantes organizaciones internacionales como la OCDE, la Unión Europea o el Banco Interamericano de Desarrollo. Victòria es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Pompeu Fabra y tiene un Máster en Administración Pública por la Universitat Autònoma de Barcelona, un Máster en Dirección Pública por ESADE Business School y un Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universitat Pompeu Fabra. Áreas de especialización: Reforma del sector público; Colaboración público-privada; Gobernanza colaborativa; Transformación urbana; Innovación democrática e Innovación docente.

<http://scholar.harvard.edu/alsinaburgues>

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios

Bellix, Laila

Prefeitura de São Paulo Faculdade Paulista de Serviços Social (FAPSS)

 la_bellix@hotmail.com

Burle S. Guimarães, Caroline

W3C Brasil. Centro de Estudos sobre Tecnologias Web

 carolburlesg@gmail.com

Machado, Jorge

Universidade de São Paulo. Colaboratorio de Desarrollo y Participación (COLAB)

 machado@usp.br

Documento recibido: 09 septiembre 2016
Aprobado para publicación: 12 diciembre 2016

Abstract

The concept of open government is associated with themes such as access to information, citizen participation, transparency, accountability, open data, collaboration and co-creation between government and civil society, also embracing innovation in public policy management. Since it is associated with different areas of knowledge, distinct actors, cultural and political contexts, the term may have different meanings. So, how to define open government? The abundance of interpretations also generates expectations and frustrations among those involved in open government processes. In addition, its lack of definition limits its scope in relation to new actors that could also be involved in the process of opening governments. There are cross-cutting issues of great importance, which are not clearly included in the definitions of open government, such as gender, diversity, inclusion, language, and accessibility. The aim of this paper is to analyze different existing concepts and from there to propose some principles - such as: effective participation; transparency and accountability; open data; opening and reusing of public information; access and simplicity; collaboration and co-creation; as well as inclusion and diversity - to obtain a broader definition of open government.

Keywords

Open Government; Principles; Concept; Diversity; Gender; Collaboration.

Resumen

El concepto de gobierno abierto está asociado a temas como acceso a la información, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, apertura de datos, colaboración y co-creación entre gobierno y sociedad civil, abarcando aún innovaciones en la gestión de políticas públicas. Por ser tratado por diferentes áreas del conocimiento, distintos actores y contextos políticos y culturales, el término puede tener distintos significados. ¿A fin de cuentas, cómo definir gobierno abierto? La riqueza de interpretaciones genera también expectativas y frustraciones entre los que participan de procesos de gobierno abierto. Además, su indefinición limita su alcance en relación con nuevos actores que podrían estar también involucrados en procesos de apertura de gobierno. Hay temas transversales, de gran importancia, que no son claramente incluidos en las definiciones de gobierno abierto, tales como género, diversidad, inclusión, lenguaje y accesibilidad. El objetivo de este trabajo es analizar los diferentes conceptos existentes y desde ahí proponer algunos principios como: participación efectiva; transparencia y rendición de cuentas; datos abiertos; apertura y reutilización de la información pública; acceso y simplicidad; colaboración y co-creación; así como inclusión y diversidad; para una definición más amplia de gobierno abierto.

Palabras clave

Gobierno Abierto; Principios; Concepto; Diversidad; Género; Colaboración.

1. Introdução e apresentação do problema

Governo aberto, em geral, se refere a temas que tratam de acesso à informação, participação cidadã, transparência, colaboração entre governo e sociedade civil, inovações na gestão e na formulação de políticas públicas - em especial com uso de novas tecnologias de informação. Por trás do surgimento do conceito, está a ideia iluminista de que governos devem estar suscetíveis ao escrutínio da opinião pública. Por ser tratado por diferentes áreas do conhecimento, atores e contextos políticos e culturais, o termo tem ganhado distintos significados. Como a possibilidade de implementar práticas inovadoras na gestão e melhorar serviços públicos; demonstrar compromissos no combate à corrupção, promover uma gestão mais eficiente ou mesmo gerar oportunidades econômicas; além aprofundar a democracia e promover a participação social.

Nesse contexto, para uma pergunta norteadora para estudiosos, gestores e ativistas: A final de contas, como definir governo aberto? A riqueza de interpretações traz o risco de gerar expectativas exageradas, frustrações e mal-entendidos entre os participantes de processos que envolvem o chamado governo aberto.

Acrescenta-se a essa preocupação o fato de haver temas transversais, de grande importância, que não são claramente incluídos nas definições de governo aberto, tais como gênero, diversidade, inclusão, linguagem e

acessibilidade. Dessa forma, torna-se fundamental revisitar o conceito amplamente difundido tanto na academia quanto por organismos internacionais com o propósito de analisar os principais enfoques desses atores e, ademais, propor novos elementos a fim de promover maiores discussões na temática.

Nesse sentido, esse trabalho tem o objetivo de analisar os diferentes conceitos existentes e a partir disso propor a incorporação de alguns princípios como: participação efetiva; transparência e prestação de contas; dados abertos; abertura e reutilização de informação pública; simplicidade de acesso; colaboração e cocriação; assim como inclusão e diversidade. Com isso, se espera contribuir para o debate e a fim de ampliar a definição de governo aberto, de forma que seja também mais consensual.

Estruturalmente, o documento está dividido em 3 partes. A primeira discute as origens do governo aberto, com uma discussão bibliográfica sobre a temática. Na segunda parte, há um mapeamento dos principais organismos internacionais e suas definições sobre governo aberto. Por fim, apresenta-se um novo conceito mais geral de governo aberto que abarca diferentes temáticas. Ao final do documento, há as considerações finais sobre essa análise.

2. Origens do governo aberto

A temática de governo aberto remonta à segunda metade do século XVIII, com o surgimento de instrumentos jurídicos que abrem caminho para o estabelecimento de governos mais abertos. Nesse sentido, a legislações que garantiram a liberdade de acesso à informação (Suécia) e a liberdade de imprensa – nos EUA, em 1776 e na França, em 1789 – (Wikipedia, 2016) seriam pioneiras ao estabelecerem as primeiras bases modernas para que governos se tornassem mais abertos ao controle da sociedade e sujeitos ao escrutínio público. Mas será somente na segunda metade do século XX, em que países democráticos desenvolverão leis para garantir o direito à informação pública.

O termo governo aberto ganha força em 2009, quando é publicada a Declaração de Governo Aberto (OGP, 2011), no início da administração do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, que em tese, reforçaria a democracia, promoveria a eficiência e a eficácia por meio da transparência, da participação e da colaboração (US, 2009). Em setembro de 2011, com o surgimento da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP) – que atualmente tem a participação de 70 países – o termo entra definitivamente com força na agenda internacional.

Os princípios que embasam o conceito do governo norte-americano sobre o tema governo aberto foram estabelecidos a partir de três ideias centrais: i) A transparência promove o controle social; ii) a participação dos cidadãos melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomada de decisões; iii) a colaboração incorpora os cidadãos às ações realizadas pelo governo. (Guimarães, 2014)

Para alguns dos estudiosos pioneiros sobre governo aberto sua definição estaria ligada ao diálogo constante entre os cidadãos e os gestores públicos sobre decisões relacionadas a políticas públicas (Calderón, 2010: 11); a colaboração para originar soluções criativas para problemas de governo que impactam na população (No-veck, 2009: 11); democracia e a garantia dos direitos civis e liberdade de expressão (Ramirez-Alujas, 2012: 3).

Embora o conceito não esteja claramente definido, existem alguns preceitos – transparência; participação social; colaboração – que são comuns ao que se chama de governo aberto. Em 2010, Calderón e Lorenzo já afirmam que o conceito de governo aberto estava em “plena expansão e permanente redefinição” (Calderón & Lorenzon, 2010: 13).

3. O conceito de governo aberto para organismos internacionais

No âmbito internacional, a agenda de governo aberto se intensificou, sobretudo, a partir dos anos 2011 com a criação da OGP e a difusão da Declaração de Governo Aberto e, nos seguintes, com a atuação de diferentes organismos internacionais que passaram a incorporar e difundir seus próprios conceitos.

Com a elaboração de Planos de Ação nacionais (NAP), a OGP passou a ser um *hub* do tema no âmbito internacional, visto que unificava atores em torno das ações específicas na área. Tanto na Declaração de Governo Aberto, quanto na elaboração dos Planos de Ação, a OGP difunde o conceito de governo aberto com base em quatro princípios: transparência, combate à corrupção, empoderamento cidadão e uso de novas tecnologias. Ainda de acordo com a Parceria, esses devem, necessariamente, aumentar a disponibilização de informações; fomentar a participação social; implementar padrões de integridade e ampliar o acesso a novas tecnologias.

A articulação em torno da OGP permitiu que, pouco tempo após sua constituição, diversos organismos internacionais também passassem a difundir os preceitos de uma agenda que se coloca como inovadora para a gestão pública. Esses organismos agem de como difusores indiretos de políticas públicas (Weyland, 2004) e atuam, muitas vezes, de forma integrada por meio de publicações, organização de cursos e atividades em diferentes países, sobretudo na América Latina.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, é um organismo de penetração nos diferentes níveis de governos, nacionais e subnacionais, na América Latina. Em 2014, a organização publicou dois textos distintos sobre governo aberto. Um sobre a agenda em âmbito municipal (OEA, 2014) e outro, fomentado pela organização, que se discute governo aberto como um novo paradigma para a gestão pública (Oszlak, 2014). Ademais, a OEA possui um programa específico denominado *Fellowship OEA de Gobierno Abierto en las Américas*¹, para lideranças do tema na região. Nesses documentos e em outras ações, a OEA defende que governo aberto é aquele que promove a transparência, acesso à informação, colaboração e participação cidadã.

Apesar de apresentar o papel das tecnologias da informação e comunicação em documentos de pesquisa e apostar nessas ferramentas para desenvolvimento da agenda de governo aberto, a OEA não incorpora a inovação tecnológica como definição central de governo aberto, como é possível identificar na página inicial sobre o tema dentro do Departamento de Gestão Pública Efetiva. Nota-se que o organismo enfatiza as temáticas do acesso à informação e transparência como centrais para a consolidação do governo aberto.

Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio de apoio financeiro e técnico, é um organismo de grande influência na América Latina, sobretudo na propagação de ideias e conceitos para a promoção de governos mais eficientes e efetivos. Nesse contexto, a agenda de governo aberto ganhou destaque, uma vez que se propõe promover a melhoria de serviços e modernizar, por meio do aumento da eficiência, a gestão pública. Para exemplificar, em 2012, o BID apoiou uma publicação que versava sobre governo aberto e transparência, em que relata os desafios para a região da América Latina (Dassen e Vieyra, 2012). Essa discussão se sucedeu em 2014, com a publicação de documento de discussão sobre os desafios da agenda de governo aberto (López Egaña, 2014) e, no mesmo ano, com a organização do evento "Primeiro Diálogo Re-

¹Ver mais sobre o Programa em: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/opengovfellowship>

gional de Políticas de Governo Aberto de América Latina y el Caribe” com o propósito de discutir a melhoria de serviços públicos por meio transparência, uso de dados e participação. Mais recentemente, em 2016, o Banco apresentou uma segunda análise sobre os progressos da agenda na América Latina.

Por sua vez, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) também atua na difusão do conceito de governo aberto nessa região. Apresentado por essa Comissão como um novo paradigma na relação Estado-sociedade, o governo aberto busca trazer a transparência, participação, dados abertos e prestação de contas como formas de garantir a eficiência e a eficácia nas políticas públicas. Nesse sentido, a CEPAL produziu um Biblioguías de Governo Aberto², no qual são agregadas publicações dos principais organismos internacionais. Além disso, desde 2013, a CEPAL organiza cursos para a difusão do conceito de governo aberto.³

Por fim, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também é parceira da OGP para a difusão de governo aberto, atuando oficialmente como sócia multilateral da iniciativa. Entre 2013 e 2014, a OCDE realizou um estudo para levantamento das estratégias e práticas de governo aberto na América Latina (OCDE, 2015), além de publicar resumos das iniciativas de governo aberto pelo mundo. A OCDE trabalha com o conceito de governo aberto utilizado pela OGP, mas inclui também elementos como engajamento cívico, acesso à informação, transparência orçamentária, integridade e combate à corrupção, uso de tecnologia da informação e comunicação, mídia social, dados abertos e desenvolvimento local.

Nesse sentido, pode-se identificar que esses organismos desempenharam a função de difusores de modelos de políticas públicas baseadas em diferentes princípios de governo aberto. Concomitantemente a isso, formaram-se redes de pesquisadores e estudiosos que contribuem de diferentes formas de propagação da agenda, quer seja na produção ou difusão de materiais, ou quer seja por suas atuações locais como agentes multiplicadores.

No quadro abaixo, apresentamos uma síntese das definições do conceito de governo aberto de cada um dos organismos internacionais citados em seus diferentes materiais. Esse levantamento foi realizado por meio de pesquisa em páginas oficiais, documentos publicados e conteúdos de eventos promovidos em que abordam exclusivamente a temática de governo aberto.

Com base nesse levantamento visualizado na Tabela 1, é possível identificar pontos de convergência entre os diferentes organismos. O primeiro destaque é para o (i) enfoque na política de transparência e seus temas correlatos, como acesso à informação e dados abertos. Todos os organismos analisados apresentaram a transparência como eixo estrutural da agenda de governo aberto e, por esse motivo, é possível notar que há uma associação imediata entre governo aberto e governo transparente. A temática de dados abertos, a linguagem cidadã e o acesso mais simplificado, por outro lado, aparecem de forma mais difusa dentro das discussões sobre transparência.

²Ver biblioguía em: <http://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159545&p=1044330>

³Ver lista de cursos em: <http://www.cepal.org/es/courses/past/topic/49>

Tabela 1. Conceito de governo aberto por atores internacionais

Organismo Internacional	Conceito	Enfoque
Parceria para Governo Aberto - OGP	Governo que promove transparência, empoderamento da sociedade, combate a corrupção e incorpora novas tecnologias para melhoria da governança. (OGP, 2011)	Transparência, empoderamento da sociedade, combate à corrupção e incorporação das novas tecnologias para melhoria da governança.
Organização dos Estados Americanos - OEA	“El Gobierno abierto se basa en los principios de: Transparencia: un gobierno transparente dispone de información sobre sus responsabilidades, actos, decisiones, datos, planes, fuentes y todo lo demás relacionado con la sociedad. Colaboración: un gobierno colaborativo compromete, involucra y convoca los ciudadanos y demás agentes sociales para solucionar los problemas públicos, de manera colectiva, aprovechando el potencial y la energía de varios sectores y actores sociales y privados. Participación: un gobierno participativo fomenta el derecho de la ciudadanía a intervenir activamente en la toma de decisiones políticas, promueve la interacción entre el Estado y la sociedad para que ambas partes puedan beneficiarse de sus conocimientos, ideas y experiencias con la finalidad de mejorar la calidad y eficacia de la acción pública.” (OEA, 2016)	Transparência, Colaboração e participação.
Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID	“Não apresenta um conceito claro, mas governo aberto se insere na área de modernização/reforma do Estado, cujo foco é na abertura (openness) e accountability” (BID, 2016). (BID, 2016)	Transparência, accountability
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL	“Un gobierno abierto se caracteriza por ser transparente y promover participación y esquemas de colaboración, con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos.” (CEPAL, 2016)	Transparência, colaboração/participação para melhoria dos serviços públicos.
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE	“Open government - the opening up of government processes, proceedings, documents and data for public scrutiny and involvement (...). Both greater transparency and public participation can not only lead to better policies and services, they can also promote public sector integrity, which is essential to regaining the trust of citizens in the neutrality and reliability of public administrations.” (OCDE, 2016)	Transparência, engajamento cívico, accountability e integridade.
Omidyar Network	Adotam o mesmo conceito da OGP. (Omidyar, 2014)	Igual OGP
Fundação Avina	Adotam a mesma linha da OGP. Foco em dados abertos. (Avina, 2014)	Igual OGP
Red Gealc	Políticas de governo eletrônico focadas nos cidadãos, para promover a transparência e participação cidadã. (Red Gealc, 2016)	Transparência e participação, a partir da perspectiva do desenvolvimento do governo eletrônico

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo.

O segundo destaque é (ii) o entendimento de participação social como um processo de colaboração entre a sociedade civil e o governo. Isso denota um gradual consenso em torno de uma nova visão da relação entre Estado e sociedade civil, antes vista como conflituosa por natureza. Busca-se construir uma agenda em torno de relação de cooperação/colaboração na formulação de políticas. O aprendizado institucional e histórico de cada país, envolvendo por exemplo a trajetória e lutas dos movimentos sociais deixa de ser relevante. O engajamento cívico, nesse contexto, aparece deslocado da trajetória institucional e supõe uma predisposição da sociedade como um todo nas iniciativas de participação no âmbito das políticas de governo aberto.

O terceiro destaque é sobre (iii) o papel da tecnologia enquanto eixo transversal para a agenda. Discussões sobre uso de ferramentas livres, código aberto e possibilidade de colaboração no próprio desenvolvimento tecnológico não são incluídas como elemento central da proposta de governo aberto. Nesse sentido, a proposta da "Caixa de Ferramentas"⁴ (Cruz-Rubio, 2016) poderia incluir tecnologia como um eixo transversal (Campagnucci, 2016). Além disso, é interessante observar que, mesmo sendo permeável aos demais eixos, as discussões sobre formas de integração entre esses, desenho de estruturas de governanças intersetoriais e a possibilidade de articulação ainda carecem de maiores elementos.

Por fim, o quarto destaque (iv) é sobre o objetivo final da agenda de governo aberto. Esse novo paradigma de gestão pública apresenta-se como uma resposta ao esgotamento do modelo atual de Estado e, por isso, o tornará mais eficiente e com melhores serviços públicos. O viés da abertura de governo para fortalecimento dos atores sociais, democratização do poder público e para a promoção da cidadania aparece mais pulverizado, dentro da proposta de empoderamento do cidadão. Ademais, não se aponta a possibilidade de diálogo entre a agenda de governo aberto e temas transversais, sobretudo aqueles que visam a garantia de direitos fundamentais como direitos humanos, inclusão ou igualdade de gênero, para a potencialização da agenda.

Com base nesse levantamento e nas possíveis lacunas, apresentamos para discussão uma proposta de princípios ao estabelecimento de um conceito de governo aberto. Esses princípios buscam melhorar tanto a articulação entre diferentes temáticas, como aprofundar em campos onde aparecem apenas de forma tangencial.

4. Apresentação e comentários dos princípios sugeridos

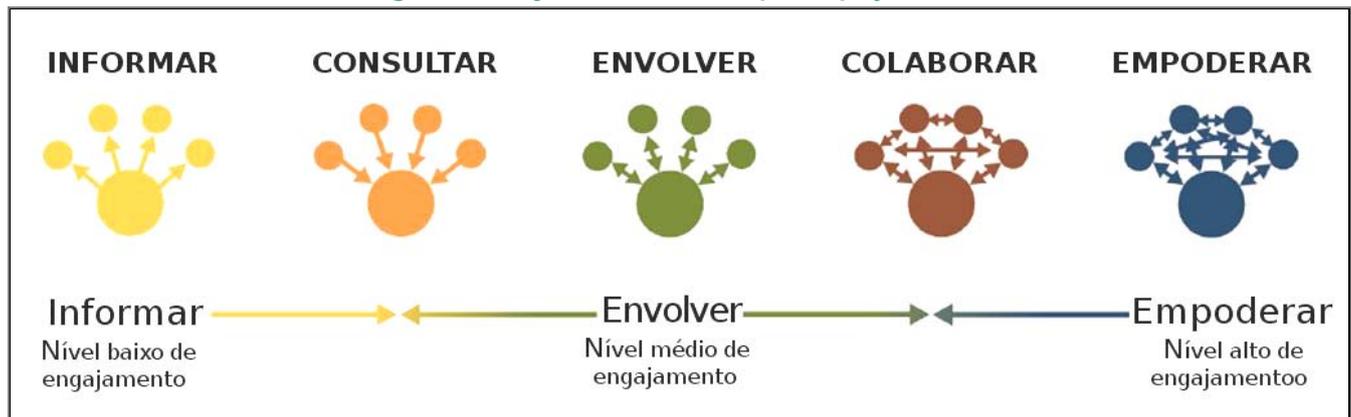
Com base na análise dos documentos citados que tratam de conceitos ou visões de governo aberto, passamos aqui a discutir sobre aspectos ausentes ou não bem desenvolvidos que podiam ser fortalecidos para se alcançar uma definição mais abrangente de governo aberto.

Quando se trata de participação social, um dos principais problemas é definir que tipo de participação terá a sociedade civil dentro de um processo de governo aberto. Frequentemente, a participação acaba se limitando apenas à possibilidade de acessar informações e a realização de consultas formais em processos de tomadas de decisão. Contudo, mesmo quando há consultas é comum a inexistência de mecanismo de *feedback* aos cidadãos, onde as contribuições são comentadas e as escolhas políticas justificadas. A participação desta forma pode facilmente ser algo meramente estético, onde governos – que detêm recursos e poder – podem legitimar políticas previamente decididas sob uma fachada democrática. Em tais contextos, envolvimento e engajamento real de cidadãos são inexistentes e não fazem parte do cálculo político.

⁴Ver imagem: http://umdadoamais.com/wp-content/uploads/2016/04/gov_aberto.png

A corresponsabilização dos cidadãos, que só é possível através de processos participativos mais avançados, não apenas fortalece a democracia como podem contribuir para o êxito de políticas públicas. Um bom exemplo disso são as experiências de orçamento participativo (Avritzer, 2002; Touchton & Wampler, 2014). Assim, ao se tomar como princípio a participação, deve-se buscá-la sua efetividade através do engajamento e o empoderamento do cidadão. O quadro da Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2) é bastante simples e amplo, podendo ser tomado como base para se estabelecer um princípio.

Diagrama 1. Diferentes níveis de participação social



Fonte: IAP2, traduzido e adaptado por Jorge Machado (2016).

Governo aberto ainda é frequentemente confundido com dados abertos. No entanto, dados abertos não garantem governo aberto e (Yu E Robinson, 2012). Os dados abertos têm sido colocados frequentemente sobre um pedestal de ouro, como a solução para a maioria dos problemas envolvendo corrupção, ineficiência e falta de participação social. Eles podem ser vistos como importantes catalizadores de mudanças políticas, econômicas e culturais, mas que para terem efetividade, dependem de outras políticas para expressarem seu potencial transformador. Ressalta-se que os dados abertos constituem um conjunto consolidado de princípios⁵, o qual deve ser incorporado como um dos princípios de governo aberto.

Um tema que não é tocado na discussão sobre governo aberto é o licenciamento livre de dados e informações sobre a qual não pesa nenhuma restrição por sigilo ou segurança. Para dar valor à cadeia de informação é fundamental que esta circule e esteja disponível para o maior número de usos e reusos. Ainda que informação produzida por entes públicos tenha proteção em legislações nacionais para seu uso, raramente essa garantia é dada de forma automática e dificilmente é apoiada como parte uma política clara por Estados nacionais e governos locais. Informação amplamente acessível, disponibilizada de maneira pró-ativa e com garantias legais de uso são fundamentais para o um maior potencial de impacto de uma política de governo aberto. Isso também seria uma forma de alinhamento com outros direitos, como acesso ao conhecimento, cultura e diversidade presentes em diversas declarações como as de Diversidade Cultural (UNESCO, 2002), Direitos

⁵ Para serem disponibilizados em formato aberto, pressupõe-se que algumas regras devam ser seguidas em relação ao formato desses dados, tais como: disponibilidade e acesso; reuso e distribuição; participação universal; completos; primários; atuais; acessíveis; compreensíveis por máquinas; não discriminatórios; não proprietários; livre de licenças; e interoperáveis (W3C BRASIL, 2011, p. 13-16).

Humanos (ONU, 1948), Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966), Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS, 2003, art. 1, 2 e 8), e as declarações de Brisbane (UNESCO, 2010) e Maputo (UNESCO, 2008).

Uma outra questão que, embora muito importante, encontre pouco espaço nos conceitos de governo aberto é a da linguagem fácil e da acessibilidade da informação disponibilizada. Ao contrário disso, governo aberto será algo para poucos, pois será sempre necessária um conhecimento prévio ou especializado que não é comum aos cidadãos para acessá-la. Há muitos públicos que consomem a informação, como desenvolvedores, gestores, acadêmicos, organizações não governamentais, jornalistas, entre outros. Para ter impacto e participação social mais ampla, contudo, é preciso que a cidadã(o) comum, tenha acesso fácil e que possa compreender a informação que lhe é disponibilizada.

Embora a colaboração esteja sempre em destaque no conceito de governo aberto, está presente na abertura de dados, mas nem sempre nos processos (Ramirez-Alujas, 2012). Mobilizar diferentes interesses, demandas e sobre tudo a inteligência coletiva é algo fundamental em uma política de governo aberto. Além disso, colaboração também faz parte do conceito de governo aberto da OGP e dos organismos multilaterais, mas é necessário que, na prática, tenha maior centralidade no planejamento de políticas, nas metodologias desenvolvidas e aplicadas e em processos de capacitação de recursos humanos para seu exercício. Nesse sentido, exercer de fato a cocriação, seja na elaboração dos Planos de Ação nacionais (NAP) ou mesmo da Governança e nas tomadas de decisão, no que diz respeito à sua implementação.

Por fim, nas definições de governo aberto, pouco atenção é dada à inclusão e à diversidade. Sabe-se, por exemplo, que em boa parte do mundo a participação de mulheres em processos políticos ainda é bastante minoritária. Em pleno século XXI, muitas democracias são ainda fortemente influenciadas pelo patriarcado. Não é o caso apenas dos países asiáticos ou africanos, mas mesmo na América e no sul da Europa ainda se luta pela participação política igualitária. É impossível avançar em governo aberto sem tocar nessa questão. Já existem diversas declarações que tratam disso, além do disposto na Declaração universal de Direitos Humanos, no que se refere à igualdade entre todos os seres humanos “em dignidade e direitos” (ONU, 1948), há a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (ONU, 1979) e a Declaração e Plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a mulher – Declaração de Pequim (ONU, 1995). Sobre os direitos das minorias, as referências mais importantes são o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965) e a Declaração dos Direitos das Pessoas pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (ONU, 1992). A inclusão da igualdade não apenas de gênero mas também a promoção à participação de deficientes, idosos e minorias e populações vulneráveis constitui aspectos transversais que precisam ser tratados nas políticas de governo aberto. Isso inclui o desenho e o uso de tecnologias, metodologias, linguagens e dinâmicas que de fato sejam inclusivas.

Cabe dizer que a maioria dos temas citados acima estão presentes também em 17 das 169 metas de los Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – conhecidos como “ODS” ou “Agenda 2030” (ONU, 2015).

Quadro 2. Proposta de Princípios para o Governo Aberto

Princípio	Descrição
1. Participação efetiva	A participação é incentivada e inclui informar, consultar, envolver e empoderar cidadãos e organizações sociais.
2. Transparência e responsabilidade	Governos devem ativamente prestar contas de todos seus atos e assumir a responsabilidade pública de suas ações e decisões.
3. Dados abertos	Devem ser disponibilizados dados abertos, completos, primários, desagregados, atuais e com permissão para sua utilização e de acordo com os padrões internacionais para publicação de dados na Web.
4. Abertura e reutilização de informação pública	A informação pública deve circular para atingir seu pleno potencial. É priorizado o uso de licenças livres, que permitam a reutilização das informações.
5. Acesso e simplicidade	Sempre que possível, utiliza-se linguagem simples e de fácil entendimento.
6. Colaboração e cocriação.	Práticas e políticas são concebidas de modo a estimular a colaboração e a cocriação em todas as etapas de processos.
7. Inclusão e diversidade	Há atenção à diversidade e à inclusão. Mulheres, deficientes, minorias e /ou vulneráveis estão incluídos. A atenção inclui o uso da linguagens, tecnologias e metodologias apropriadas para incluir as minorias.

Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo.

O quadro 2 apresenta uma sistematização do que consideramos os princípios fundamentais para definir o conceito de governo aberto. Sugere-se que orientem tanto o conceito nessa matéria quanto as discussões em torno de seu significado prático e político. Hipoteticamente aceitos, pode-se dizer que para um governo ser considerado aberto, este deveria buscar atender ao conjunto desses sete princípios – algo análogo aos princípios de dados abertos⁶.

5. Considerações finais

O estabelecimento de princípios alinhados com convenções e declarações internacionais, vem a fortalecer politicamente a OGP. Elemento fundamental para que isso é seu diálogo com outros fóruns e organismos internacionais que visam promover a democracia e os direitos humanos. O conceito de governo aberto pode ser melhor difundido e abraçado se puder ser visto como um emulador de práticas governamentais progressistas e transformadoras. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma gramática comum, a construção de si-

⁶<http://www.w3c.br/divulgacao/pdf/dados-abertos-governamentais.pdf>

nergias e o fortalecimento de sua legitimidade enquanto prática política deve ser uma prioridade para os próximos anos.

Outro aspecto fundamental é a inclusão de novos atores políticos na promoção do governo aberto, para além das organizações que tradicionalmente têm participado desde o surgimento da parceria em 2011. Nesse sentido, a proposta apresentada neste artigo vai além de um convite para a discussão, pois propõe também ampliar o debate por meio de princípios que convidam a aproximação novos atores que até agora estão ao largo do processo. 

Referências

- Avina. 2014. Experiencias de gobierno abierto fomentan acceso a bienes públicos. 17 de Noviembre. Website. Disponível em: <http://www.avina.net/avina/pt/experiencias-de-gobierno-abierto-fomentan-acceso-bienes-publicos/> Acesso em: 07 set 2016.
- Avritzer, Leonardo. 2003. "O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico." A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez: 13-60.
- BID. 2016. Reform / modernization of the state. Effective, efficient and open governments for the region. BID's Website. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/sector/reform-modernization-of-the-state/overview,18347.html> Acesso em: 17 ago 2016.
- Calderón, Cesar; Lorenzo, Sebastián. 2010. Open Government. Editora Algon Editores: México. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/30343946/Open-Government-Gobierno-Abierto> Acesso em: 26 jul. 2016.
- Campagnucci, Fernanda. 2016. Por um governo aberto que pense também que tipo de tecnologia queremos. Disponível em: <http://umdadoamais.com/?p=809>. Acesso em: 07 set 2016.
- CEPAL. 2016. Gobierno abierto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto>. Acesso em: 07 set 2016.
- CLAD 2016. Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA), aprovada pela XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf Acesso em: 12 set 2016.
- Cruz-Rubio, César Nicandro. 2016. Hacia el gobierno abierto: Una caja de herramientas. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Disponível em: <https://goo.gl/iQT1b5>. Acesso em: 07 set 2016.
- OGP. 2011. Declaração sobre Governo Aberto. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-por-ocasio-do-lancamento-da-201cparceria-para-governo-aberto201d>. Acesso em 2 jul. 2016.
- Guimarães, Caroline Burle dos Santos. 2014. Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Relações Internacionais, Unesp/Unicamp/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/handle/11449/121891>. Acesso em: 04 set. 2016.

- Machado, Jorge. 2016. Políticas públicas de informação para o conhecimento aberto. Tese de Livre-Docência. Universidade de São Paulo.
- Noveck, Beth S. 2010. Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful. Washington: Brookings Institution.
- OCDE. 2016. Open Government, OCDE's Website. <http://www.oecd.org/gov/open-government.htm> Acesso em: 5 set. 2016.
- OEA. 2016. Gobierno Abierto. Website, sección del Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD). Disponível em: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/Gabierto.asp>. Acesso em: 07 set 2016.
- _____. 2014. Gobierno Municipal Abierto en América Latina: de la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa. Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-GobiernoMunicipalAbierto.pdf>. Acesso em: 07 set 2016.
- Omidyar. 2014. "What can OGP do for me?", September 24. Disponível em: <https://www.omidyar.com/blog/%E2%80%9Cwhat-can-ogp-do-me%E2%80%9D>. Acesso em: 07 set 2016.
- ONU. 2015. A/RES/66/288, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Seventieth session. Published on 21 October. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=EA Acesso em 11 mai de 2016.
- _____. 1995. Declaração e Plataforma de ação da IV conferência mundial sobre a mulher - Declaração de Pequim. Quarta Conferência Mundial da Mulher. Pequim, 4 a 15 de setembro de 1995 Disponível em: Acesso em: 25 ago. 2016.
- _____. 1992. Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 47/135, de 18 de Dezembro de 1992. Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/3_2/III/PAG3_2_10.htm. Acesso em: 25 ago. 2016.
- _____. 1979. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. Adotada pela Resolução 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 18.12.1979 - ratificada pelo Brasil em 01.02.1984. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm> Acesso em: 25 ago. 2016.
- _____. 1966. Pacto Internacional e Direitos Civis e Políticos. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html. Acesso em: 25 ago. 2016.
- _____. 1965. Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. Adotada e aberta à assinatura e ratificação pela Resolução 2.106-A (XX), da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/lex81.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

- _____. 1948. Declaração Universal de Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948. G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810.
- Ramirez-Alujas, Álvaro. 2012. Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era La pregunta? Ago 2012. Disponível em: <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2016.
- Red Gealc. 2016. La Red Gealc y el Gobierno abierto. Disponível em: <http://redgealc.org/gobierno-abierto/contenido/5595/es/>. Acesso em: 07 set 2016.
- Touchton, Michael; Brian Wampler. 2014. "Improving social well-being through new democratic institutions." *Comparative Political Studies* 47.10: 1442-1469.
- UNESCO. 2010. *Brisbane Declaration: Freedom Of Information - The Right To Know*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/brisbane-declaration/>. [3 May 2010] Acesso em: 08 ago. 2016.
- _____. 2008. Maputo Declaration. Fostering Freedom Of Expression, Access To Information And Empowerment Of People. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009001/maputo-declaration/>. Acesso em: 08 ago. 2016.
- _____. 2002. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Adotada na 31ª sessão da Conferência Geral da UNESCO, Paris, 2 de novembro de 2001. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2016.
- US. 2009. Open Government Directive. Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies, December 8. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>. Acesso em 11 fev 2016.
- Villoria Mendieta, Manuel 2012. "El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo". In Hofman, a.; Ramírez-Alujas, A.; Perez Nieto, J. A. B. , 2012. "La promesa del gobierno abierto". Chile: Itaip Info DF. Disponível em: www.lapromesadelgobiernoabierto.info. Acesso em: 5 ago. 2016.
- Yu, Harlan Ming-Tun; Robison, David G. 2012. "The New Ambiguity of 'Open Government'". *UCLA Law Review Disclosure*. V. 59, n. 38: 178-208. Disponível em: <http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>. Acesso em: 17 ago 2016.
- Wikipedia. 2016. Open Government (article). Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Open_government Acesso em: 17 ago 2016.
- WSIS. 2003. World Summit of the Information Society. Document WSIS-03/ GENEVA/ DOC/4-E 12 December 2003 Disponível em: <http://www.itu.int/ws/s/docs/geneva/official/dop.html> Acesso em: 17 ago 2016.

Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

Laila Bellix é Coordenadora de Promoção da Integridade na Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM). Mestre em Integração da América Latina e bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Foi Coordenadora e Professora da Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Faculdade Paulista de Serviços Social (FAPSS).

Caroline Burle S. Guimarães é responsável pelas Relações Internacionais e Institucionais do Centro de Estudos sobre Tecnologias Web (Ceweb.br) e do W3C Brasil desde 2012. Mestre em Relações Internacionais pelo San Tiago Dantas (UNESP) em 2014, especialista em negociações pela Fundação Getúlio Vargas (2009) e bacharel em Relações Internacionais pela Fundação Armando Álvares Penteado (2006). É fellow do programa Fellowship OEA de Gobierno Abierto en las Américas em 2016. É uma das editoras do documento que será recomendação do W3C intitulado "Data on the Web Best Practices".

Jorge Machado é Professor livre-docente do curso Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1996), Diploma de Estudos Avançados em Políticas Públicas, doutorado em Sociologia pela Universidade de Granada (2001), pós-doutorado junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas (2004). É um dos coordenadores do grupo de pesquisa COLAB (Co-Laboratório de Desenvolvimento e Participação).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto
Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

GIGAPP Estudios Working Papers (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.
Envío de originales ewp@gigapp.org

Consulte las normas para la presentación de originales en la web
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

GIGAPP
Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515