

Administración pública: mejorar la transparencia y la rendición de cuentas

Ghada Ali Moussa

Una sociedad inclusiva está por encima de las diferencias geográficas, de raza, género, clase y generación, y subordina el poder militar y económico al civil

Son necesarias políticas para la inclusión activa que creen empleos duraderos y de calidad, además de apoyo para la participación social para los que no pueden trabajar

El conflicto de intereses está relacionado con la reforma de la función pública. La corrupción conlleva el ejercicio de la autoridad pública en beneficio propio

La inclusión social hace referencia a la legitimidad política a través de una reflexión prolongada sobre la doble función, legitimadora y reguladora, de los sistemas políticos legales modernos.

Tal y como plantea Juergen Habermas, existe una relación interna entre Estado de derecho y soberanía popular. El análisis de la legitimidad política y el futuro del Estado nación se basa en un Estado del bienestar y en las perspectivas de una política de derechos humanos.

El objetivo de lograr una sociedad inclusiva tiene un atractivo universal. Una sociedad inclusiva está por encima de las diferencias geográficas, de raza, género, clase y generación, garantizando la igualdad de oportunidades con independencia del origen, y subordina el poder militar y económico a la autoridad civil. La capacidad de todos los ciudadanos para determinar cómo funcionan esas instituciones es, sin duda, una característica distintiva de una sociedad inclusiva. Una sociedad también es inclusiva cuando, al enfrentarse a nuevos desafíos, como las crisis económicas, las tensiones sociales, la agitación política y el cambio climático, otorga a todo el mundo una responsabilidad y la oportunidad de opinar.

La inclusión social es una parte esencial de los ajustes necesarios que se realizan mediante nuevos enfoques políticos y seleccionando los más

eficaces, usando los recursos disponibles de una forma más eficiente y eficaz, gracias a la simplificación y una mejor selección de los objetivos y teniendo en cuenta la condicionalidad al diseñar las políticas.

El objetivo de la inclusión social no es abstracto: en el clima político actual, es fundamental alcanzarlo. La exclusión del ejercicio del poder político y económico provoca la rebelión (a veces armada) y socava la transición democrática pacífica. De una forma menos extrema, la exclusión social está detrás de las revueltas urbanas y la desafección de la gente.

Existe, por tanto, un importante componente político en la inclusión social. Lograr una mayor inclusión social es una necesidad política y eso, a su vez, ha hecho que el medir el progreso de las sociedades hacia la disminución de la marginación, la pobreza y la exclusión social sea un imperativo.

La inclusión social tras la 'Primavera árabe': el caso de Egipto

Hablar de inclusión social tras la *Primavera árabe*, aunque es un elemento esencial de una transformación democrática pacífica, es delicado, justo cuando asistimos a una tercera oleada de revoluciones.

La persistencia de la pobreza y el desempleo y la creciente complejidad de las múltiples demandas requerían unas políticas integrales e integradas que no existían. En lo que respecta a la modernización de los sistemas de protección social, los subsidios adecuados todavía no se corresponden con el mercado laboral y el acceso a unos servicios de calidad en una estrategia integrada para la inclusión activa. Se siguen reclamando políticas para la inclusión activa que faciliten la obtención de un empleo duradero y de calidad a aquellos que puedan trabajar y que les proporcione suficientes recursos para vivir de forma digna, además de un apoyo para la participación social para aquellos que no pueden trabajar, especialmente en un país como Egipto, donde la mitad de la población ayuda económicamente a la otra mitad.

La Revolución del 25 de enero puede explicarse por numerosas razones: la frustración social, la marginación, la corrupción y el secuestro del Estado por parte de la élite gobernante. Mientras que la primera fase del intento de establecer un sistema de gobierno democrático mediante el incremento de la transparencia y la honradez y la lucha contra la corrupción se centraba en el análisis y la comprensión del contexto de corrupción, del sistema de gobierno y de las medidas para luchar contra la corrupción relevantes para la administración pública, la fase actual

Percepción de la corrupción en Egipto

¿En qué medida percibe Ud. que los siguientes sectores se ven afectados en su país por la corrupción?
(1: Nada corrupto... 5: Muy corrupto)

Partidos Políticos	Parlamento Legislativo	Ejército	ONGs	Medios comunicación	Instituciones religiosas	Empresarios sector privado	Educación	Sistema judicial	Sistema de salud	Policía	Funcionarios
4.0	3.8	3.2	2.8	4.1	2.6	3.3	3.8	3.6	3.9	4.1	4.0

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2013. Transparencia Internacional.

hace mayor hincapié en generar conocimiento para hacer que las medidas preventivas sean eficaces y pertinentes para el contexto específico y en los factores subyacentes para su aplicación efectiva.

En este periodo definido por la incertidumbre en cuanto al sistema de gobierno que se establecerá finalmente, habría que centrarse más en el efecto que tendrían un aparato estatal y una función pública transparentes, imparciales y que rindiesen cuentas para lograr una transformación “democrática”, a partir de los siguientes requisitos:

- Adaptarse a las nuevas exigencias derivadas de una nueva relación Estado-ciudadano.

- Divulgación de información, Ley de libertad de información: relevancia política de la transparencia para controlar la corrupción.

- Transparencia e integridad en las Leyes de la Función Pública.

- Contratación pública: normativas, como instrumentos, e instituciones relevantes para la integridad del proceso en el que se entrecruzan los sectores privado y público.

- Cambiar la relación entre la función pública/administración pública y los ciudadanos para reforzar la responsabilidad social.

- Regular y financiar los servicios públicos en un entorno estructuralmente corrupto con escasez de recursos.

- Resolver conflictos de intereses: la importancia de la imparcialidad en la prevención de la corrupción.

El ideal *weberiano* de la relación Estado-ciudadano se basa en la creencia de que existe un contrato social: los ciudadanos pagan sus impuestos al Estado y, a cambio, esperan obtener un acceso gratuito o subvencionado a

servicios públicos de buena calidad prestados de forma imparcial, es decir, donde la ley se aplica de acuerdo con lo que establece el derecho o la política. Una de las suposiciones fundamentales en el ideal *weberiano* es que existe un Estado de derecho. Una parte de ese concepto es el mismo tratamiento igualitario impersonal para casos iguales. Pero allí donde no existe la relación fiscal, la relación Estado-ciudadano es distinta a la del ideal *weberiano*. La demanda de servicios públicos de calidad gratuitos o subvencionados y accesibles para todos sin contribuir a ellos podría percibirse como parasitaria, y se produciría la pérdida de una participación individual en el sistema de gobierno (al reducir los incentivos para ejercer la exigencia de responsabilidad). Además, si la prestación de servicios públicos está monopolizada por el Estado, y si para tener acceso es necesario pagar sobornos y “cuotas de usuarios” (a veces justificados por la infradotación del sector público), existen pocas diferencias entre dicha prestación de servicios y las transacciones comerciales de servicios en el sector privado.

El conflicto de intereses está relacionado con la reforma de la función pública y la contratación pública. La relación con la corrupción es evidente: la corrupción conlleva el ejercicio de la autoridad pública en beneficio propio o para satisfacer intereses particulares que nada tienen que ver con la satisfacción del interés público. En los sistemas políticos extractivos, el uso de cargos públicos para satisfacer intereses personales es algo habitual. Las disposiciones sobre los conflictos de intereses son una forma de proteger la igualdad ya que exigen que la decisión se tome de manera imparcial de

acuerdo con las normas legales, por lo que se evita el riesgo de la influencia del sesgo personal o de un grupo.

Egipto y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Tanto los medios de comunicación como la sociedad civil y las agencias gubernamentales han reconocido que hay un creciente interés público por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y las experiencias mundiales en la materia. En el caso de Egipto, una de las razones por las que la Convención de la ONU ha recibido tanta atención desde la Revolución del 25 de enero es la posibilidad de recuperar los bienes ocultos en el extranjero procedentes de las transacciones derivadas de la corrupción en las que participó el régimen anterior. La Convención ofrece un abanico de instrumentos para combatir la corrupción basados en las experiencias acumuladas a lo largo de los años. Sin embargo, ofrece poco asesoramiento en cuanto a establecer las prioridades en el caso concreto egipcio. Los capítulos incluidos en la evaluación por pares no se eligen en función de las necesidades de un país, sino de la necesidad de llevar a cabo las revisiones del país según el proceso de la aplicación que impone la Convención. Sin embargo, el compromiso con la Convención contra la Corrupción de la ONU es muy importante para mantener la atención en prevenir la corrupción.

En relación con el programa mundial para mejorar la gobernabilidad, del que forman parte por ejemplo los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el desarrollo humano, la corrupción debilita las iniciativas para llevar a cabo esas políticas, ya que se ignoran las normas legales y, por tanto, se debilitan los elementos destinados a contribuir al éxito de su aplicación. Allí donde la aplicación o el respeto de la ley no es la razón principal para medir los resultados en materia de gobernabilidad, existen otras fuentes que imponen, como el clientelismo, en el ejercicio de la autoridad pública, además de otros factores cualitativos como la falta de profesionalidad en la función pública. El frecuente recurso al sometimiento a un jefe en vez de a las disposiciones de las normas legales es un problema en todo el sector público egipcio.

Con la creación del Comité para la Transparencia y la Integridad en 2007, el gobierno demostró su interés por abordar la corrupción, mejorar el funcionamiento de la función pública, aumentar la confianza de los ciudadanos y mejorar su clasificación en indicadores como el Índice de Percepción de la Corrupción. Sin embargo, el gran número de instituciones, parcialmente descoordinadas y dedicadas a la lucha contra la corrupción con distintos cometidos, complica que desarrollen sus funciones de forma efectiva y eficaz, lo que requiere un mecanismo de coordinación a fin de lograr mejores resultados y responder a las exigencias de los ciudadanos.

El Comité para la Transparencia y la Integridad fue creado en 2007 mediante decreto promulgado por el primer ministro. Está compuesto por 15 miembros que representaban en aquel momento al partido en el gobierno, la oposición, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado y las instituciones que luchan contra la corrupción. Su misión es actuar como instrumento asesor independiente del primer ministro en temas de transparencia e integridad en la función pública. Hasta la fecha, el Comité ha elaborado tres informes y un estudio que analizan el marco legal e institucional,

el exceso de personal y los bajos sueldos en la función pública. Ha trabajado en temas como las obligaciones de Egipto con respecto a la Convención de la ONU contra la Corrupción, ha apoyado al gobierno, concretamente en lo relacionado con la transparencia y la integridad en la función pública y el desarrollo de una estrategia contra la corrupción, y ha colaborado con la sociedad civil y los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción. Su labor se centra en las medidas preventivas, especialmente en la función pública.

En 2010 se creó una nueva institución, el Comité Nacional para la Lucha contra la Corrupción, como respuesta a la necesidad de coordinar horizontalmente todas las instituciones del gobierno para responder de forma efectiva a las exigencias de aplicación de la Convención de la ONU. Su meta es establecer unos mecanismos eficaces para combatir la corrupción y el lavado de dinero en Egipto, así como crear el marco necesario para aplicar la Convención contra la Corrupción. Sus principales cometidos consisten en el desarrollo de una estrategia nacional para luchar contra la corrupción y de propuestas de reformas legales a fin de mejorar el marco legal para abordar la corrupción de forma eficaz.

En cuanto al sector privado, el gobierno egipcio anterior al 25 de enero de 2011 se preocupaba especialmente por fomentar la transparencia y la integridad en los negocios dentro del marco de un proyecto llamado "Apoyo al Ministerio de Inversiones en el aumento de la transparencia y la lucha contra la corrupción".

Inclusión social en la Administración Pública: diseñar indicadores para una mejor elaboración de políticas

La traducción de los objetivos políticos en medidas cuantitativas significa inevitablemente que tenemos que centrarnos en de-

terminados aspectos del problema, excluyendo otros. El indicador tiene que ser aceptado por los ciudadanos en general y su importancia debe ser reconocida por todo tipo de usuarios. Esto implica que los principios generales han de ser comprensibles. Por eso es importante adoptar un enfoque participativo para la elaboración de indicadores sobre el funcionamiento de la función pública y los servicios públicos en el que participe la sociedad civil y, más en concreto, aquellas personas en riesgo de sufrir pobreza y exclusión social y las organizaciones que los representan. La apropiación local puede contribuir a fomentar la inclusión social. Es necesario realizar un "análisis de todo el sistema".

La elaboración de indicadores está relacionada con la disponibilidad de datos y estadísticas, que hoy es mucho mayor que en el pasado. Pero una cosa es la disponibilidad, y otra la calidad de las fuentes de datos. Al analizar esto, es importante, en primer lugar, subrayar que lo que nos preocupa aquí es la totalidad de la población. Es necesario hacer hincapié en esto, dado que varias fuentes estadísticas dejan fuera a grupos importantes. Los estudios se limitan a menudo a la población que vive en hogares, excluyendo a aquellos que viven en instituciones, como los que estudian para ser funcionarios, los militares y otros grupos. La elaboración de indicadores requiere un planteamiento participativo a nivel subnacional, nacional e internacional, que pueda contribuir de forma significativa a difundir el conocimiento, garantizar una mayor transparencia y un mayor conocimiento de los objetivos de la inclusión social y a hacer que el trabajo sea creíble y positivo, tanto desde un punto de vista político como popular, especialmente porque la asignación de fondos públicos requiere la participación de todos los sectores de la sociedad. ■