

Calidad Democrática y Buen Gobierno



CALIDAD DEMOCRÁTICA Y BUEN GOBIERNO



©Federación Española de Municipios y Provincias, 2010.

EDITA

Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL)
Ministerio de Política Territorial y Administración Pública
Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

EQUIPO EDITOR

FEMP

Antonio Díaz Méndez
Oscar Camargo Crespo

AEVAL

Ana M^a Corces Pando
Paula M^a Caballero Partido

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Pixel CPG, s.l.

Edición: 2010

En el momento de impresión de esta publicación la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios se adscribe al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Las referencias que aparecen en el contenido de esta publicación a esta institución se han producido con anterioridad a este hecho y, por tanto, figura con su anterior vinculación departamental.

00. Índice

1.	Prólogo del Presidente de la FEMP <i>Sr. D. Pedro Castro Vázquez. Alcalde de Getafe y Presidente de la FEMP</i>	7
2.	Presentación de la Secretaria General de la FEMP <i>Sra. Dña. Isaura Leal Fernández. Secretaria General de la FEMP</i>	9
3.	La Agencia Estatal de Evaluación y Calidad <i>Sra. Dña. María Luisa Carcedo Roces. Presidenta de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad. Ministerio de la Presidencia.</i>	11
■ ■	1º parte. Perspectivas teóricas y doctrinales	17
4.	Calidad y buen gobierno: Enfoque y contenidos <i>Antonio Díaz Méndez. Director de Estudios, Estrategias y Formación de la FEMP.</i>	19
5.	Calidad democrática: enfoque teórico y posible medición <i>Sr. D. Enrique Gil Calvo. Profesor titular Universidad Complutense de Madrid</i>	28
6.	Ética pública en las sociedades democráticas <i>Sr. D. Gregorio Peces-Barba Martínez. Catedrático de Filosofía del Derecho. Universidad Carlos III</i>	53
7.	Ética para la ciudad: la democracia y la moral compartida <i>Sra. Dña. Amelia Valcárcel Bernaldo de Quirós. Catedrática de Filosofía Moral y Política de la UNED</i>	65
8.	Ética y Buen Gobierno desde lo público <i>Sr. D. José Antonio Marina Torres. Filósofo y Ensayista</i>	82
9.	Responsabilidad política y rendición de cuentas <i>Sr. D. Fernando Vallespín Oña. Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	96
10.	Cómo prevenir la corrupción y promover conductas éticas en las Administraciones <i>Sr. D. Manuel Villoria Mendieta. Catedrático de Ciencia Política Universidad Rey Juan Carlos.</i>	107

■ ■ 2ª parte. Instrumentos para mejorar la calidad democrática	123
<hr/>	
11. Los códigos de buen gobierno	125
<i>Sr. D. Pablo García Mexía. Letrado de las Cortes</i>	
12. La Oficina Antifraude	132
<i>Sr. D. David Martínez Madero. Director de La Oficina Antifrau de Cataluña</i>	
13. El Índice de Transparencia Municipal	139
<i>Sr. D. Jesús Lizcano Álvarez. Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
14. Caso práctico Transparencia: Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés	151
<i>Sr. D. Jordi Joly i Lema. Teniente de Alcalde de Economía y Organización del Ayuntamiento de Sant Cugat</i>	
<i>Sr. D. Carlos Vivas Urrieta. Director de Economía y Planificación Estratégica del Ayuntamiento de Sant Cugat</i>	
15. La participación ciudadana. Experiencias prácticas:	165
Ayuntamientos de San Sebastián, Málaga y San Fernando de Henares	
<i>Sr. D. Odón Elorza González. Alcalde de San Sebastián</i>	
<i>Sr. D. Julio Andrade Ruiz. Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Málaga</i>	
<i>Sr. D. Julio Setién Martínez. Alcalde de San Fernando de Henares</i>	
■ ■ Anexo I: Código de Buen Gobierno Local de la FEMP	179
<hr/>	
- Texto del Código de Buen Gobierno Local	181
- Miembros de la Comisión Política de Buen Gobierno Local de la FEMP y del grupo técnico de apoyo	189

01. Prólogo

Pedro Castro Vázquez

Alcalde de Getafe y Presidente de la FEMP

Las políticas de calidad democrática, integridad y buen gobierno son el instrumento imprescindible para garantizar un futuro saludable de nuestras Instituciones Públicas.

Los ciudadanos son cada vez más exigentes con la administración, ya sea la estatal, la autonómica o la local. Demandan mayor transparencia, más eficacia y mejor eficiencia en la aplicación de los recursos y en la prestación de los servicios. La preocupación de la ciudadanía es cada vez mayor en relación a los estilos, comportamientos, actitudes y especialmente, con respecto a cualquier tipo de irregularidad o anomalía en el manejo de los fondos públicos por parte de todos los responsables públicos, políticos y técnicos.

Quienes tenemos responsabilidades debemos actuar con claridad y contundencia, defendiendo la legalidad, la actuación de la justicia, la sanción a los culpables y la erradicación de las prácticas irregulares o dudosas, trabajando desde la prevención, en la construcción de un modelo de ciudadanía ejemplar.

Todas las iniciativas que favorezcan el acceso a la información y la participación ciudadana contribuirán a mejorar la salud democrática de nuestras instituciones. La Ley de acceso electrónico de los ciudadanos, los proyectos de reducción de las cargas administrativas o la transposición de la directiva europea de servicios, entre otras, son apuestas decididas por la modernización, la agilidad y la mejora en la prestación de los servicios.

Los Gobiernos Locales somos la Administración más cercana a los ciudadanos, el primer nivel de democracia, y esto nos permite influir positivamente hacia el cambio. Estamos en condiciones de aproximar el ciudadano a la Administración Pública y a ésta al ciudadano para construir pueblos y ciudades más abiertas, más dinámicas, más eficaces, más inclusivas y más plurales.

En la Federación Española de Municipios y Provincias sabemos que del esfuerzo para mejorar en calidad y buen gobierno dependerá la salud y el futuro de la democracia.

Por ello, estamos abordando la reflexión sobre el Plan Estratégico de la Federación en clave de innovación y de buena gestión en el ámbito local. Este es

el impulso que queremos transmitir a todos los Gobiernos Locales: conseguir que *la Administración Local sea la mejor valorada por los ciudadanos* es nuestra visión para el futuro inmediato.

Nuestro reto, aprovechar las políticas de modernización y calidad para salir reforzados de la situación de crisis en la que nos encontramos, para superar las dificultades con unos Ayuntamientos más ágiles, más transparentes, más cercanos y eficientes.

Con este objetivo, hemos puesto en marcha iniciativas como el *observatorio de la calidad democrática local*, y especialmente el trabajo de todos los grupos políticos representados en la FEMP para elaborar y aprobar en esta legislatura, por unanimidad, el **Código de buen gobierno local**.

Los frutos de este esfuerzo de voluntad política, ya tienen su reflejo en algunos estudios independientes a la Administración, como el relativo al Índice de Transparencia Municipal, en el que, año tras año, los Ayuntamientos vamos aumentando y mejorando nuestro nivel de transparencia.

Nos preocupa que los Electos Locales nos veamos sometidos a situaciones de cierta indefensión, al carecer de un régimen de aforamiento similar al de otros electos de la administración autonómica o estatal, reflejo de algunos déficits de institucionalización, que habrían de corregirse en la nueva legislación de régimen local.

En un modelo de estado cooperativo y en red, es necesario invocar a la responsabilidad de las Comunidades Autónomas y del Gobierno de España, para que adopten medidas que complementen los esfuerzos y busquen sinergias con Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, tanto en la mejora de la gobernanza y la calidad democrática, como en la financiación y competencias, estableciendo estándares de transparencia y calidad democrática que deberían ser comunes a todos, y en sus aspectos básicos regidos por una legislación estatal.

Este es el compromiso de los Gobiernos Locales y con publicaciones como esta, en la que hemos contado con la inestimable colaboración de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad, del Ministerio de la Presidencia, junto a un excelente elenco de firmas y sus aportaciones, estoy convencido que hemos avanzado un paso más para el buen gobierno en el conjunto de las Administraciones Públicas, con la Administración Local como referente.

02.

Presentación

Isaura Leal Fernández
Secretaria General de la FEMP

La sensibilidad y necesidad de mejorar la calidad democrática y el buen gobierno ha sido y es una de las líneas estratégicas prioritarias de la actual legislatura en la Federación Española de Municipios y Provincias.

Las resoluciones de nuestra última Asamblea General y los estudios y diagnósticos previos con que afrontamos nuestro plan estratégico, nos reafirmaban en esta prioridad. Que coincide con la preocupación creciente de la ciudadanía por los asuntos relacionados con el funcionamiento de las instituciones y de la “clase política” según vienen señalando los resultados de las sucesivas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) desde el inicio del mandato.

A partir de estas consideraciones y a iniciativa de el Presidente de la FEMP, con el acuerdo unánime de todos los grupos políticos, se constituyó un grupo de trabajo formado por Alcaldes de cada uno de los partidos políticos, apoyados por el equipo técnico de la Federación, con la finalidad de elaborar un “Código de Buen Gobierno Local”, siguiendo la estela iniciada por algunos Ayuntamientos pioneros en esta materia que ya la habían puesto en marcha en su ciudad, como el de San Sebastián – Donosti.

Para realizar el trabajo se investigaron y revisaron documentos y recomendaciones aprobadas en organismos europeos como el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), la llamada “declaración de Valencia” de Ministros europeos responsables de instituciones locales y regionales (octubre 2007), y otras recomendaciones del Consejo de Ministros y del Consejo de Europa relacionadas con prácticas sobre ética pública. Y se tomaron en consideración iniciativas llevadas a cabo desde las propias Federaciones territoriales de municipios, y otras experiencias, buenas prácticas y códigos conocidos en la Administración General de Estado.

El resultado fue la aprobación por unanimidad en la Comisión Ejecutiva de la FEMP, en su reunión de diciembre de 2009, del “Código de buen gobierno local”, y la propuesta para iniciar la puesta en marcha de un “Observatorio de la calidad democrática local”.

Complemento de esta línea estratégica, fruto de la voluntad política e institucional, son el seminario sobre calidad democrática y buen gobierno que, de

forma estable hemos incorporado a nuestro *programa de desarrollo de cargos electos*, y el trabajo editorial que presentamos, auspiciado y coordinado desde la FEMP en colaboración con la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad del Ministerio de Presidencia, con el objetivo prioritario de elaborar, producir y contrastar materiales didácticos de referencia que sirvan a la sensibilización y formación de cargos electos y responsables técnicos municipales.

Con el deseo y el convencimiento de contribuir a la mejora de la calidad democrática y al buen gobierno local.

03

La Agencia Estatal de Evaluación y Calidad

M^a Luisa Carcedo Roces

Presidenta de la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad. Ministerio de la Presidencia

Agradezco a la FEMP la invitación y la oportunidad que me ofrece para estar aquí, ya que el contenido de estas Jornadas las hace sumamente sugerentes. En primer lugar, por el título, por el asunto que se debate. En segundo lugar, por la calidad de los ponentes que han participado en las distintas sesiones, que sin duda, son interesantes para profundizar cada vez más en la calidad democrática. Y en tercer lugar, que lo hace especialmente interesante, por la institución organizadora, puesto que es un valioso instrumento de profundización en el territorio y vigía fiable de lo que está pasando con las políticas y con los servicios públicos en todo el territorio nacional.

Quisiera dedicar estos minutos a dar cuatro pinceladas de lo que entendemos por calidad de la democracia, y en qué medida desde la Administración General del Estado se apostó por avanzar en ella, qué instrumentos se pusieron en marcha y qué papel, la Agencia que presido, está jugando en el logro de este objetivo. Partiendo del concepto, de los dos atributos básicos de la democracia, que son la legitimidad para la acción pública y la eficacia de la acción política, podemos pensar en cuáles son las medidas para profundizar en estos dos atributos, bien a través de los servicios públicos o bien a través de prestaciones o del funcionamiento de la propia administración.

En cuanto a la legitimidad democrática, una democracia puede considerarse legítima en la medida en la que sus instituciones y actores se adecuen a las normas que los ciudadanos nos hemos dado mediante el ejercicio de la soberanía popular. Sin embargo, al hablar de calidad de la democracia debe irse un poco más allá y tomarse seriamente en consideración la legitimidad que los ciudadanos le conceden al régimen político y sus instituciones. La legitimidad, en este sentido, se suele definir como la creencia ciudadana en que las instituciones que existen en un país son las mejores de entre las posibles. Aquí cabría preguntarse cómo conseguir que los ciudadanos crean, cada vez más intensa y profundamente, que las instituciones de las que disfrutan, los políticos y responsables públicos que les representan y las normas con los que cuentan son los mejores que se pueden tener. El que todos estos elementos se adecuen a valores como el de la libertad y, especialmente, al de la equidad política, social y económica es el gran objetivo a conseguir para que la calidad de nuestra democracia se fortalezca. Hay otros

valores, como la universalidad de las prestaciones, como la transparencia, como la rendición de cuentas, etc.

Como sociedad deberíamos reflexionar sobre ¿qué atributos o en qué aspectos debemos de profundizar para que efectivamente esa democracia sea cada vez de mayor calidad?, ¿cómo se pone en marcha la rendición de cuentas a los ciudadanos?, ¿cómo se les tiene en cuenta?, ¿cómo se articulan mecanismos de participación?, etc. Esa representatividad, cómo es cada vez más fiable con la voluntad de los ciudadanos.

El otro gran valor es la eficacia de las políticas públicas, la eficacia para dar satisfacción a las necesidades y a las aspiraciones que los ciudadanos consideran como las más importantes. En este contexto juegan y jugamos mucho las administraciones públicas, y juega mucho la forma en cómo se concreten, especialmente los servicios públicos. En ese sentido, cabe preguntarse ¿Qué atributos tienen que tener los servicios públicos?; ¿está respondiendo el diseño de los servicios públicos y está siendo un cauce adecuado e idóneo para concretar esos objetivos, esos valores que definen nuestro marco de convivencia? Es decir si esos servicios públicos están llegando con equidad en todo el territorio, equidad en la calidad, equidad en el acceso etc. etc., si esos servicios son realmente universales, si esos servicios satisfacen realmente el objetivo concreto y específico del sector de la política para la que es creado. de tal forma que efectivamente garantiza la igualdad de oportunidades en la educación, el acceso a los servicios sanitarios en el conjunto del territorio, etc. En definitiva, en cuanto a la eficacia de los servicios públicos deberíamos plantearnos cómo vamos mejorando cada vez más esa calidad de los servicios públicos que, evidentemente, se tiene que definir en consensos de calidad.

Hoy en día existen, modelos de calidad que sirven para medir de forma más o menos consensuada y homogénea la calidad de los servicios públicos, sin por ello olvidar que cada sistema de prestación tiene sus propios criterios de calidad. Lo que últimamente se viene a llamar la innovación en los servicios públicos es algo más móvil que permanentemente se debe estar actualizando. Qué nuevos instrumentos tenemos, qué nuevas tecnologías, qué nuevos avances podemos ir incorporando para hacer cada vez de más calidad los servicios que se prestan a los ciudadanos.

En este escenario de acción de la Administración General del Estado, se sitúa el trabajo de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que nace dentro de un conjunto de medidas que componen una segunda oleada de modernización de la Administración Pública española, en la que se incluyen, por ejemplo, la Ley de Acceso a la Administración Electrónica, el Estatuto Básico del Empleado Público, etc.

La Agencia incorpora dos dimensiones que se identifican en su denominación: evaluación de políticas y calidad de los servicios, pero quisiera insistir en que no son dos elementos diferentes, sino dos puntos de un único continuo, que va desde la legitimidad a la eficacia de las políticas, desde el diseño de las políticas a cómo se materializan en los ciudadanos. Y, así podemos establecer un continuo desde la evaluación de las políticas, hasta la gestión de la calidad de los servicios públicos. La Agencia se crea con ese objetivo de evaluar y gestionar la calidad, pero lo realmente novedoso es la incorporación de la práctica de la evaluación dentro de la Administración, y que constituye un impulso muy potente en lo que se ha denominado la institucionalización de la evaluación.

El enfoque de evaluación que ha tenido la administración pública, al igual que otros países de la OCDE, se vincula, esencialmente, con la programación y ejecución presupuestaria y con la auditoria de gasto, seguimiento y control económico -financiero. Un avance significativo de la evaluación en España, se produce en los últimos años con ocasión de la recepción de los fondos comunitarios y la exigencia al respecto de la Comisión Europea.

Sin embargo, con alguna excepción de evaluaciones realizadas en políticas sectoriales, se puede concluir que la acción evaluadora no estaba incorporada como un ejercicio propio de la administración.

El enfoque evaluador de la Agencia de Evaluación y Calidad, se sitúa en el análisis del alineamiento de las políticas que se diseñan con los objetivos de nuestro marco normativo, de nuestro marco constitucional. Consecuentemente, cuando se evalúa un programa o una política pública, no se evalúa aisladamente, sino que se analiza en qué medida está ese programa alineado con los conceptos de equidad, con los conceptos de universalidad, con los atributos que debe tener esa política.

Por eso la evaluación no es un control, la evaluación no es un seguimiento, o una monitorización, la evaluación no son solamente indicadores; en definitiva la evaluación es algo más. La evaluación analiza las políticas, la pertinencia de las políticas y sobre todo la alineación de las políticas con los valores, con nuestros valores de convivencia y con los grandes objetivos políticos.

Además de la evaluación, la Agencia -como he mencionado previamente- asume también el compromiso de gestión de la calidad de los servicios públicos. Las políticas públicas no son sólo conceptos abstractos, las políticas se concretan y se ponen en la práctica a través de la prestación de servicios, para que esas políticas sean una realidad y lleguen a todos y cada uno de los ciudadanos para los que fue diseñada. Los servicios públicos tienen que responder a unos estándares de calidad, de calidad objetiva y de calidad percibida por los ciudadanos, que es

obviamente calidad subjetiva. Por eso en la agencia, dentro de estas políticas de calidad en los servicios públicos, tenemos a su vez la parte de análisis, de impulso y de fomento de la incorporación de modelos de calidad que ya conocéis, EFQM, EVAM, u otros. Por otra parte, es preciso conocer los aspectos que definen la calidad de los servicios específicos, tanto en términos de criterios generales para todos los servicios públicos y todas las organizaciones, como de los atributos que son más específicos de cada servicio público. Para esto en la Agencia estamos diseñando un modelo que nos informe de la calidad objetiva de los distintos servicios públicos, analizando los registros que ya existen y que son más sensibles a la calidad, y que mejor definen la calidad objetiva de los servicios públicos. De forma complementaria, además de la evaluación objetiva necesitamos el dato de la calidad subjetiva, la satisfacción de los ciudadanos. Y este dato nos lo proporcionan los estudios de percepción, que informan de cómo los ciudadanos están recibiendo los servicios que se les prestan y cómo está estableciendo su interrelación con la administración pública, qué carencias encuentran, o qué sugerencias plantean a través del análisis de quejas y sugerencias. Estos estudios de percepción nos han permitido hacer un informe¹, en el que se realiza un seguimiento de todas las encuestas de percepción de los servicios públicos del CIS desde el año 85 hasta el año 2008, y se complementan con algunas específicas, hechas por la propia Agencia como las efectuadas en los años 2007 y 2008.

El objetivo en último término es conocer cómo están percibiendo los ciudadanos esos servicios públicos, y qué nos da el punto indispensable para una democracia de calidad, como es conocer cómo perciben y cómo desearían que fuesen esos servicios públicos. Como ven, la Agencia de Evaluación y Calidad pretende, con estas dos líneas de actuación, contribuir a mejorar los dos atributos de la democracia que mencioné al principio, y que son la legitimidad de la acción política y la eficacia de las políticas públicas.

Finalmente, otra obligación que la Ley que crea la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad nos propone es que impulsemos la práctica de la evaluación y la incorporación de modelos de calidad en los servicios públicos. Para ello, una de nuestras tareas es la colaboración con la FEMP, que es especialmente importante en una de las administraciones más descentralizadas del mundo pues, como sabéis, añade complejidad a los desafíos que tenemos. Tenemos una estrecha colaboración también con las Comunidades Autónomas para establecer redes de colaboración con el resto de las administraciones públicas. En la medida que nosotros podamos facilitar lo que vamos avanzando, la información

.....
1 La Percepción Social de los Servicios Públicos en España (1985-2008). Disponible en la página Web de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios http://www.aeval.es/es/calidad_de_los_servicios_publicos/observatorio_de_la_calidad/

de la que disponemos o los instrumentos que pueden ser de aplicación a otras administraciones, podremos trabajar para el impulso de la cultura de la evaluación y de la calidad de los servicios públicos.

Ya finalizo haciendo mención a la reciente aprobación en conferencia sectorial, en la que están presentes las comunidades autónomas, la administración general del Estado y la FEMP, de una carta de compromiso de las administraciones públicas con los ciudadanos. Ahí, se recogen el compromiso para la calidad de los servicios públicos, la incorporación de la práctica de la evaluación y de la rendición de cuentas, y la incorporación de la planificación estratégica y de la gestión integrada de los servicios; en el entendimiento de que los modelos de calidad actualmente aplicables son más un reflejo de una organización concreta que de los sistemas prestacionales. De nada nos sirve tener un centro de salud o un centro educativo que funcione muy bien si el sistema prestacional no está respondiendo a los atributos de la democracia que queremos, no está siendo equitativo, no está produciendo la inclusión social que debe producir o está produciendo dificultades de acceso al sistema sanitario; o si se producen diferencias territoriales o en el nivel de calidad de la prestación. Quiero poner el énfasis en estos dos puntos, porque esa carta de compromisos termina con un decálogo, y dos de los puntos recogen precisamente estos objetivos que nosotros junto con la FEMP y con las Comunidades Autónomas nos comprometimos a desarrollar. El compromiso es dar forma e instrumentos a todas las administraciones, para que los gestores de las políticas y de los servicios públicos tengan en su mano herramientas para hacer cada vez más eficaz, cada vez más eficiente, sobre todo en los tiempos que corren, y cada vez más efectiva la prestación de los servicios públicos y, por tanto, la satisfacción de los ciudadanos.

Creo que es una tarea apasionante y seguiré trabajando en ello, porque me parece que es un elemento básico de la calidad de la democracia y de la dignidad humana.

1ª PARTE

Perspectivas teóricas y doctrinales

04

CALIDAD Y BUEN GOBIERNO: Enfoque y contenidos

Antonio Díaz Méndez

Director de Estudios, Estrategias y Formación de la FEMP

Las evidencias sobre la degradación de la salud del sistema democrático y la pérdida de legitimidad de “lo público”, expresadas de muy diferente manera y con diferentes argumentos, se vienen sucediendo y acumulando en el último periodo, si bien forman parte de una corriente de debate más de fondo, teñido a veces de fuerte componente ideológico en torno a la dicotomía entre “lo público” y “lo privado”, debate agudizado sin duda por las consecuencias de la crisis y el correspondiente periodo de ajuste que vivimos.

La pérdida de confianza del ciudadano en las instituciones se extiende por todo occidente, como bien apuntan diferentes autores (Gil Calvo y Villoria) y se refleja claramente en el caso español, con la aparición en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), de la “clase política” como tercera preocupación o problema percibido por los ciudadanos, tras el “empleo” y la “situación económica”, si bien a notable distancia de estos en cuanto a porcentaje.

La primera reflexión que habría que apuntar en este contexto, es que la pérdida de prestigio y legitimidad del ámbito público arrastra de manera similar a la “clase política” y a la “clase funcionarial”, es decir, acaba afectando de manera parecida a los políticos, a los funcionarios y al conjunto de empleados públicos.

De ahí que lo que vienen señalando las encuestas del CIS sobre ese descrédito de la política, venga ratificado y confirmado por la extrema complacencia con que la ciudadanía ha vivido el ajuste salarial a los funcionarios públicos, reflejada también en el apoyo mayoritario a esa medida en diferentes encuestas, y manifestada asimismo en cierto modo en la *tibieza* de las iniciativas de respuesta y contestación a esas medidas, incluso entre los propios funcionarios, donde la sensación más extendida es la de “desanimo” o “resignación”, más que la de “rebeldía”.

Lo que parece estar ocurriendo es que este contexto de “desprestigio de lo público” afecta tanto a los políticos como a los funcionarios, o dicho de otro modo, que los políticos y funcionarios navegamos claramente en “el mismo barco” de la gestión pública e institucional del país, y que por tanto las medidas que afectan a unos, acaban afectando a los otros. Así, los planes de austeridad -que no son planes de modernización ni de reforma, sino únicamente de austeridad-, lo han

reflejado con toda claridad, impactando, si bien de una manera diferente, en ambos colectivos.

Esta reflexión nos llevaría a considerar la calidad democrática y la calidad de servicio como las dos caras de la misma moneda de la gestión pública, con lo que el necesario “*regreso de la política*” por el que abogan algunos autores (D. Inerarity) pasaría necesariamente por un fuerte impulso de renovación y cambio, tanto en lo que se refiera a la calidad democrática y formas de ejercer el gobierno (el buen gobierno), como a la calidad, eficiencia y creación de valor en el funcionamiento de los servicios públicos : esto es, lo que algunos llamaríamos una *gestión inteligente de lo público*².

Y en consecuencia, a la necesidad de medir y evaluar permanentemente los resultados de esta gestión, por instituciones o entidades con un cierto nivel de independencia o autonomía respecto a las áreas de gestión gubernamentales, a través de organismos como el propio CIS o la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad de las Políticas y Servicios públicos (AEVAL).

Es en este contexto, y ya desde el inicio de esta legislatura, en el que se produce la iniciativa de la Comisión Ejecutiva de la FEMP para elaborar y difundir un *código de buen gobierno* y poner en marcha un observatorio de la calidad democrática local, y en el que se plantea también la necesidad de un seminario o programa estable para sensibilizar y formar a los responsables políticos y directivos locales sobre estas materias, y profundizar por tanto en la calidad democrática y en la calidad de los servicios públicos.

Los objetivos planteados en este seminario son:

1. Elaborar y contrastar marcos teóricos y materiales didácticos de referencia para abordar las mejoras en calidad democrática y buen gobierno desde el ámbito público.
2. Dar a conocer experiencias y buenas prácticas que favorezcan la extensión de la calidad democrática y el buen gobierno local.

La publicación recoge todas las aportaciones realizadas en este primer seminario, en el que se plantearon dos aproximaciones al tema, tanto desde la parte doctrinal o teórica, como desde la parte instrumental o práctica, porque entendemos que esta puede ser una mirada fructífera e inteligente: conjugando y buscando los puntos de fricción entre los enfoques teóricos y las experiencias prácticas, aterrizando los primeros a la realidad, y elevando las segundas hacia

.....
2 Administración Inteligente, Díaz, A y Cuellar, E. Ministerio Administraciones Públicas 2007.

modelos globales de referencia que den solidez a las experiencias y eviten la caída en el puro tacticismo.

Pasamos a resumir e introducir dichas aportaciones.

1ª parte: perspectivas teóricas y doctrinales

La búsqueda de perspectivas teóricas o doctrinales sobre integridad y calidad democrática nos lleva a un enfoque necesariamente multidisciplinar: es necesario abordarlo desde las ciencias políticas y la sociología, la filosofía, el derecho y las ciencias jurídicas, entre otros campos.

Desde un enfoque claramente multidisciplinar, **Enrique Gil Calvo** aborda de lleno esta propuesta compleja de fusión de calidad democrática y calidad de servicio, recuperando y ampliando el modelo enunciado por Leonardo Morlino, que tras inspirarse en los manuales de calidad industrial (calidad del proceso de producción, calidad en los atributos del producto, y calidad como percepción o satisfacción del consumidor), nos propone tres grandes dimensiones de calidad democrática, según que la evaluemos por sus *procedimientos normativos*, por sus *rendimientos o resultados* efectivos, o en función de la *satisfacción de las expectativas de los ciudadanos*, configurando así tres grandes dimensiones en un espacio euclidiano de evaluación y medición de esa calidad democrática.

Respecto a los procedimientos estaría en primer lugar el respeto a la legalidad y el cumplimiento de leyes vigentes, pues si el incumplimiento es elevado la calidad democrática baja. En segundo lugar, la Responsabilidad o rendición de cuentas (accountability) en un doble sentido, vertical (las elecciones, donde se rinden cuentas ante los ciudadanos), y horizontal, donde se deben rendir cuentas a otros poderes (tribunal de cuentas, poder judicial, fiscalía). Finalmente, también de forma permanente a la sociedad civil a través o bien de los medios de comunicación, o bien de lo que denominamos capital social, sociedad civil organizada.

Respecto a los contenidos, la calidad se expresaría en términos de libertad y de igualdad. En cuanto a la libertad, el elemento común es el respeto a los derechos ciudadanos y los obstáculos en las dificultades para su extensión en un sentido amplio y para conseguir el “empoderamiento” de los ciudadanos. En cuanto a la igualdad, la calidad se expresaría en el hecho de la mayor universalización y equidad en la consecución de esos derechos.

Finalmente, la calidad respecto a los resultados, estaría en la “responsividad” que busca la satisfacción de los ciudadanos, es decir, dar respuesta a las demandas ciudadanas por los medios que sean. Los obstáculos aquí vendrían dados por el peligro de caer en los particularismos (redes clientelares) o en los corporatismos

de cualquier tipo. En cuanto a la legitimidad, por la percepción de satisfacción por parte de los ciudadanos con las instituciones. Aquí el riesgo es el contrario, la desafección con pérdida de confianza en las instituciones y en los políticos, y en consecuencia la deslegitimación y el descrédito. La prensa formaría parte de este descrédito y ella misma, que está en crisis, también ataca a las instituciones.

El modelo enunciado por Gil Calvo es global y complejo, y está descrito exhaustivamente en el primer capítulo de esta publicación. Postula que habría que ir evaluando y controlando la calidad democrática a través de estos parámetros que configuran un *Hexágono de la calidad democrática*.

Gregorio Peces Barba, ancla la reflexión que nos ocupa desde el derecho y la filosofía del derecho -que remite también a la ética- y en la perspectiva histórica del nacimiento y evolución del estado de derecho en nuestras sociedades.

En este contexto, nos proporciona un sucinto recorrido histórico, vinculando la ética pública al nacimiento del derecho y su desarrollo al del propio estado de derecho. Aborda además de forma exhaustiva las diferencias entre *ética pública* y *ética privada*, y su necesaria separación nítida en sociedades modernas y avanzadas, con su correlato en la separación iglesia-estado, alertando sobre el riesgo permanente de intromisión entre ambas perspectivas.

Finalmente, nos proporciona unos apuntes interesantes sobre el tema desde la propia constitución española, en la que se debería necesariamente referenciar nuestra práctica política.

Amelia Valcárcel, centrando el análisis en la evolución de las corrientes filosóficas, señala que la democracia aún es extraordinariamente minoritaria en la época actual, y que tan solo desde la 2ª guerra mundial parece haber triunfado como modelo de referencia. Sitúa el nacimiento de la democracia en la Grecia clásica, vinculándola históricamente a la filosofía práctica en sus tres grandes corrientes: epicureísmo, estoicismo y cinismo, y señala el gran salto que se produce paradójicamente con la aparición de la "interlingua" en todo el mundo mediterráneo a través del imperio romano y el triunfo de la religión cristiana, en su origen muy "trufada" de filosofía.

Reflexiona también *Valcárcel* de una manera sugerente sobre la ciudad, su nacimiento, evolución, regresiones y sobre su hermosura.... En las ciudades está el progreso y la innovación. Somos el producto de un sueño, el sueño del Renacimiento y luego de la Ilustración. Con Hobbes y Locke va naciendo el estado, y con el estado nace la ciudadanía que no es otra cosa que el "empoderamiento" de la ciudad y los ciudadanos, que plasmará definitivamente Montesquieu con

la separación de poderes en el “Espíritu de las leyes” configurando ese bosque normativo con el que nace el estado moderno y la democracia.

La ética pública es una conquista de la lucha del hombre por la dignidad y la democracia, aunque a veces coexiste con reminiscencias del pasado con las que hay que seguir luchando, como ciertas formas de despotismo religioso o de imponer la ética privada sobre la pública en algunos estados confesionales.

La moral compartida esta basada para *Valcárcel* en amar la libertad y amar la igualdad. “Hay que defender las leyes como las murallas de la ciudad”.

José Antonio Marina reflexiona sobre la ética y la inteligencia, y plantea como camino para el buen gobierno la “inteligencia aplicada a la ciudad y su gestión”, donde el logro del buen gobierno sería “conseguir la felicidad de los ciudadanos”.

La inteligencia es “la capacidad de resolver problemas prácticos”, que son básicamente dos: la felicidad personal y la dignidad de la convivencia. Define la ética como el conjunto de las soluciones inteligentes que se nos ocurren para resolver esos dos problemas, diferenciando entre soluciones teóricas y soluciones prácticas.

La buena gobernanza tiene que ser práctica y dirigirse a la felicidad política de los ciudadanos, que no es otra cosa que la armoniosa satisfacción de nuestros tres deseos fundamentales:

- comodidad, seguridad, bienestar.
- vinculación social afectiva con nuestro entorno (pareja, amigos).
- sentir que ampliamos nuestras posibilidades, que nos desarrollamos, que creamos algo, que progresamos, sentir que somos importantes.

Por tanto la ciudad feliz sería la que facilita estas tres cosas a sus ciudadanos, y la gestión de la ciudad, a través de los municipios, el factor fundamental desde donde lo podemos conseguir. El objetivo ético es para Marina, aunar la consecución personal de la felicidad, con la consecución comunitaria, y una ciudad inteligente es la que consigue esa vinculación social y a la vez amplía las posibilidades vitales de los ciudadanos. Eso exige potenciar la participación ciudadana en las decisiones sobre el territorio donde uno vive.

Fernando Vallespín afronta el tema de la responsabilidad política, y nos abre el debate sobre donde está el umbral de lo “éticamente aceptable”, que es diferente según los países (desde la “rigidez” nórdica a la “laxitud” mediterránea).

Plantea el dilema de la responsabilidad ¿ante quien?: ante los principios o convicciones, ante dios, ante los ciudadanos, ante el estado o el bien común?.

En una sociedad democrática, se supone que ante el “demos”, pues un representante gobierna porque otros hemos consentido que gobierne. En una sociedad democrática su vínculo y responsabilidad proviene de un “mandato” por tanto hay unas redes de responsabilidad, unas redes de delegación, y unos sistemas de control de los gobiernos, en medio de las cuales están en muchas ocasiones los partidos políticos, que ejercen un control paralelo.

El Gobierno está sometido a la rendición de cuentas (accountability) ante los ciudadanos y ante una cierta idea del bien común. Además, por la división de poderes hay una rendición de cuentas horizontal ante otros poderes como el judicial.

Finalmente según Vallespín, lo que llamamos el juicio político, se enfrenta a las dificultades de una deliberación pública escasa, y en buena medida monopolizada por los medios de comunicación, posicionados de antemano por sus respectivos puntos de partida e intereses, lo que deja muy poco espacio a una verdadera deliberación con argumentos racionales.

2ª parte: instrumentos para mejorar la calidad democrática

La reflexión sobre la parte instrumental, nos llevará a indagar en herramientas que podríamos considerar más “*soft*” como los códigos de buen gobierno, u otras más “*hard*” como la fiscalía anticorrupción o las oficinas antifraude. También presentamos maneras de incentivar la transparencia, y modelos concretos para desarrollar la participación ciudadana.

Pablo García Mexía explica la parición de los códigos éticos en el contexto de la dinámica palo/zanahoria, y como modelos de referencia positivos .

Su objetivo seria persuadir, incentivar y prevenir más que castigar : “los códigos éticos están pensados para la gente decente” y son instrumentos de índole moral, y no jurídica.

Explica los tipos de códigos, que pueden ser: públicos o privados (de empresas), y dentro de los públicos, pueden ser de Gobierno, o de Buenas prácticas administrativas.

Los códigos contienen orientaciones estratégicas de interés público, y suelen incluir: principios, reglas básicas, grado de cumplimiento y forma de seguimiento.

Según Mexia, entre las cosas más difíciles de regular y orientar considera que están los conflictos de intereses.

David Martínez Madero, equipara de alguna manera la reflexión sobre el estado de derecho, la rendición de cuentas y la satisfacción del ciudadano. Señala que actualmente los ciudadanos perciben un problema de corrupción : “en el eurobarómetro esa percepción es del 77 %, pero en España el dato sube al 88 %. Se está debilitando el optimismo y cada vez los ciudadanos se implican menos”.

Desde su experiencia afirma que con demasiada frecuencia presentamos al corrupto, al *listillo*, como triunfador, y esto no es un mal menor. Las consecuencias son gravísimas: en lo económico, pervierte la competencia y altera el desarrollo; en lo político, mina la calidad democrática, rebaja la eficacia de la AA.PP, distorsiona decisiones de gasto,..etc, y en lo social, básicamente debilita la sociedad civil, debilita las redes ciudadanas, el llamado capital social.

Presenta la Oficina Antifraude de Cataluña, creada siguiendo el modelo europeo (oficina europea de lucha contra el fraude), que acaba de entrar en vigor y nace dependiendo del parlamento catalán –y no del gobierno– para la “prevención, formación y sensibilización del funcionariado, conocimiento de normas y conceptos (como el cohecho impropio) y para coadyuvar a su erradicación, o represión”.

Es una oficina prestadora de servicios de asesoramiento, formación, estrategias de prevención, cumplimiento de códigos, emisión de informes reservados,... etc.

Finalmente reflexiona sobre la corrupción y la dificultad para su erradicación que tiene que ver con el “*contexto de eticidad*” en el que nos movemos, con el “entorno ético” en el que trabajamos, que muchas veces es diferente según los países y las culturas.

No obstante para Madero, “*corrupción es siempre abuso de poder*, el corrupto cobra, traiciona y finge, y además suele adoptar una actitud victimista, con apelación casi siempre al principio de presunción de inocencia”. Hay en ese comportamiento deslealtad e hipocresía y si bien lo “limpio y lo sucio” son principios morales y difíciles de medir, podemos considerar que “si alteramos el fin para el que se crea una función o un órgano, es que hay corrupción”. Evidentemente hay muchos grises entre el negro y el blanco, por ejemplo, en los conflictos de intereses.

Jesús Lizcano nos presenta el proyecto de la organización Transparencia Internacional, dedicada al estudio y erradicación de la corrupción a nivel mundial, y a favor de la transparencia social, económica y jurídica.

La sección española que él dirige, ha puesto en marcha un estudio anual sobre transparencia municipal : el índice de transparencia de los Ayuntamientos (ITA) que a través de 80 indicadores analizados por la información disponible en las páginas web municipales, elabora un ranking anual de Ayuntamientos entre los mayores de 75.000 habitantes y capitales de provincia.

Con ello pretenden estimular el acceso a la información y la transparencia municipal, y los resultados van siendo más satisfactorios cada año en las tres ediciones realizadas hasta el momento. Manifiesta su pretensión de renovar y ampliar en calidad y cantidad los indicadores utilizados, de manera que cada vez sean más significativos y más comprensibles por los ciudadanos.

Jordi Joly y Carlos Vivas presentan un auténtico “caso práctico” o modelo profesional de gestión pública en San Cugat, basado en la necesidad de un pacto entre la política y la gestión. Su esquema es: Junta de Gobierno, Consejo de Dirección y en su caso, Oficina de Gestión estratégica, que elabora los mapas estratégicos y el cuadro de mando de indicadores, con información y seguimiento incluso por los propios ciudadanos desde la web.

Su planteamiento va más allá de los Planes de Acción Municipal, que se pueden convertir en herramientas de marketing público si no tenemos asociados recursos, y para ellos la clave está en afinar las técnicas de presupuestación y asociarlas al seguimiento de políticas con indicadores sintéticos que posibilitan su medición, como muestran en el ejemplo del Ayuntamiento de San Cugat, ganador en 2009 del Índice de transparencia municipal, entre otros reconocimientos.

En el último bloque, **Odón Elorza**, desde su visión como Alcalde de San Sebastián, plantea como condición previa para desarrollar fórmulas de participación ciudadana, la necesidad de un marco político idóneo que permita implicar a las asociaciones y también a los ciudadanos individualmente.

Señala que a pesar de los esfuerzos y los modelos, los resultados no obtienen el rendimiento que nos gustaría, ya que muchos ciudadanos no cree en los políticos, y tiene la sensación de que la política municipal se ha vuelto “peligrosa”.

En su opinión, los alcaldes se sienten bajo sospecha y hay una especie de miedo escénico a la hora de tomar decisiones. Sin duda hay que hablar y teorizar, hay que potenciar una cultura de pacto y de respeto, también con la oposición, que tienen que tener espacios y medios, hay que tener códigos de gobierno -con lenguajes no sexistas y perspectiva de género- y cumplirlos, y la participación y el dialogo tienen que ser constantes.

Todo ello en definitiva, para que la gente sea más feliz, pues la política sólo tiene sentido si es un instrumento para transformar la sociedad y conseguir esa felicidad de los ciudadanos.

Julio Andrade reflexiona desde la experiencia de la ciudad de Málaga, que ha tenido que incorporar a su modelo de gobernanza el reto de un porcentaje muy significativo de población emigrante, lo que ha llevado a un modelo complejo y estructurado de encauzar la participación ciudadana.

Explica los ejes en que se asienta dicho modelo (planificar, reglamentar, desarrollar políticas integrales,...) y describe la aportación de las nuevas tecnologías a los procesos participativos y a la consecución de un sistema de gobierno que profundice en el bienestar ciudadano.

Julio Setién presenta el modelo de democracia participativa en el municipio de San Fernando de Henares (Madrid) a través de diversos foros, consejos ciudadanos y consejos sectoriales, que mejoran y amplían la democracia representativa.

Enuncia y defiende la participación también en los presupuestos, señalando como ejemplo las obras en los parques y plazas de los barrios, y finalmente aboga y describe un amplio proceso de contacto con los ciudadanos, especialmente los jóvenes, a través de procesos y herramientas a través de internet, y desde la presencia en las diferentes redes sociales (facebook,..etc).

En definitiva, a través del volumen e intervenciones que presentamos, encontraremos una compilación de lo que piensan los mejores expertos en este momento en los temas de calidad democrática y buen gobierno en España, desde un enfoque multidisciplinar, y desde una mirada que pretende ser abierta e integradora de teoría y práctica.

Un texto para disfrutar por todos los interesados, expertos, y responsables tanto políticos como técnicos, que se completa en próximas ediciones del seminario con nuevos enfoques y experiencias, tanto de ámbito nacional como internacionales, así como con otras herramientas, como las relacionadas con la fiscalización y control, o con la evaluación y calidad de las políticas y de los servicios públicos, de cara a facilitar su extensión al conjunto de las Administraciones Públicas, y en concreto a la Administración y Gobiernos Locales.

05

Calidad democrática: enfoque teórico y posible medición

Enrique Gil Calvo

Profesor titular Universidad Complutense de Madrid

La crisis de confianza en las instituciones públicas que se extiende por todo Occidente, alimentada por el incremento de los escándalos políticos, ha hecho crecer sobremanera la literatura especializada en el análisis de la calidad de la democracia³. Pero establecer una síntesis de los diferentes enfoques teóricos que se han propuesto para definir esa calidad, así como para identificar las variables operativas que permitan estimar su medición (sea ésta cualitativa o cuantitativa), no es tarea sencilla, pues existen multitud de propuestas heterogéneas, algunas contradictorias entre sí, por lo que no resulta fácil extraer un denominador común ni mucho menos deducir un consenso paradigmático.

Y semejante confusión puede ser debida a un malentendido básico, que introduce bastante equívocos en el debate. Me refiero a la necesaria distinción entre dos conceptos de *calidad* de la democracia, que frecuentemente se solapan y superponen entre sí. De una parte la calidad entendida como 'cualidad', identidad propia, variante singular o diferencia específica, que permite distinguir a una democracia determinada como cualitativamente distinta de las demás, tras haber sido clasificadas en un mismo árbol jerárquico, genealógico o al menos tipológico, correspondiente al género universal de los regímenes democráticos. Clasificación que puede hacerse respecto a muy diversos criterios: institucionales⁴ (democracias parlamentarias, presidenciales, mayoritarias, consociativas, plebiscitarias...), culturales⁵ (democracias anglosajonas, nórdicas, renanas, latinas, eslavas...), geográficos (democracias occidentales, europeas, americanas, africanas, orientales, asiáticas...), etc.

Y de otra parte, la calidad entendida como 'calificación', evaluación técnica, grado de perfección, nivel de excelencia o valoración moral, en una escala cuantitativa que varía del *bien* (máxima puntuación de valor positivo), calidad típicamente atribuida a las democracias más antiguas y desarrolladas, a las que se supone de alta calidad (las anglosajonas y las nórdicas), al *mal* (máxima puntuación

.....

3 Alfonso Guerra y José Félix Tezanos (eds.), *La calidad de la democracia*, Editorial Sistema, Madrid, 2009. Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática*, Editorial Ariel, Barcelona, 2009.

4 Josep M. Colomer, *Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 2001.

5 Enrique Gil Calvo, *La ideología española*, Ediciones Nobel, Oviedo, 2006.

de valor negativo), como cuando se habla de democracias defectuosas, imperfectas o de baja calidad, lo que suele atribuirse a las democracias más recientes, menos desarrolladas, en vías de institucionalización y pendientes de consolidar (como las democracias latinas, asiáticas o africanas).

Pero para evaluar estas calificaciones antes hay que comparar entre sí las distintas calidades, lo que no siempre resulta posible pues para ello hace falta disponer de una vara de medir homogénea y compatible, que es el instrumento metodológico (de comparación y evaluación de la calidad de las democracias) que aquí se busca. Por lo general, se evalúa a las demás democracias comparándolas con las precursoras anglosajonas y nórdicas, lo cual es una falacia porque así éstas actúan de juez y parte: como sentenció Russell, una clase no puede ser miembro de sí misma, ni una parte de un todo erigirse en juez de las demás partes. Y para evitar la caída en este peligro eurocéntrico, se corre el riesgo de caer en el peligro opuesto: el del relativismo que hace a cada democracia singular incomparable con todas las demás, siendo sus respectivas calidades inconmensurables entre sí.

Estas dos formas de entender la calidad democrática se derivan de la vieja distinción entre juicios cualitativos de hecho (calidad como cualidad o identidad) y juicios cuantitativos de valor (calidad como calificación o descalificación). Pero si se confunden ambos criterios entre sí, como sucede la mayor parte de las veces, aparece una multitud de clasificaciones ambivalentes y contradictorias que pretendiendo ser imparciales y objetivas caen por el contrario con demasiada frecuencia en los prejuicios más estereotipados. Es lo que se ha llamado⁶ “democracia con adjetivos”, que para caracterizar a un determinado sistema representativo lo subsume bajo una hipotética etiqueta valorativa que o bien lo sobrevalora para ensalzarlo y mitificarlo o bien lo infravalora para denigrarlo y estigmatizarlo. De ahí que la invocación a la calidad o a la falta de calidad democrática se haya convertido en un arma mediática de lucha política, esgrimida para descalificar a los adversarios⁷.

Para evitar semejante ambigüedad y tratar de ordenar tanta confusión, hace falta hallar esa vara de medir antes señalada para que nos sirva de guía orientativa y nos proporcione algún criterio autorizado y seguro de comparación y evaluación. Es lo que aquí se hará en las páginas que siguen, acogiendo a la autoridad indiscutida de Leonardo Morlino, quien acaba de hacer un resumen sintético del estado de la cuestión proponiendo como instrumento metodológico

.....
6 David Collier y Steven Levitsky, “Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa”, *La Política*, núm. 4, pp. 137 a 159, Octubre, 1998.

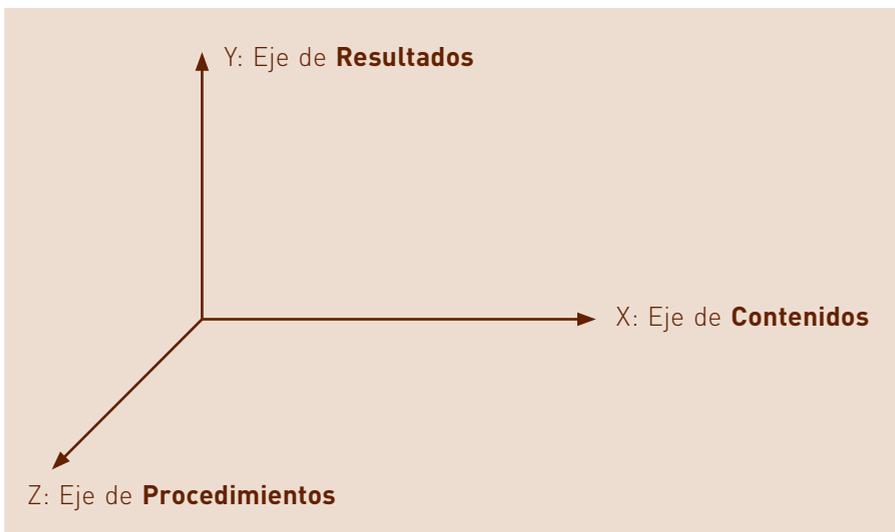
7 Enrique Gil Calvo, *Tragicomedia de la crispación. La lucha política a la española*, Taurus, Madrid, 2008.

un modelo de análisis de la calidad democrática⁸. No obstante, pese a seguir casi al pie de la letra la guía orientativa de Morlino, aquí se introducirán algunas variantes, que no afectan apenas a su contenido (sólo se amplían a seis sus cinco valores o parámetros de calidad democrática) pero sí a la forma de exponerlos al público, proponiendo a título ilustrativo un hexágono de calidades como símbolo de representación gráfica.

Tres dimensiones de calidad democrática.

Tras inspirarse en los manuales de diseño industrial, que distinguen tres controles de la calidad de un producto (calidad de su proceso de producción o fabricación, calidad de las características o atributos del producto acabado y calidad como satisfacción del consumidor), Morlino propone también tres distintos conceptos de calidad democrática, según que la evaluemos en función de sus procedimientos normativos (en el proceso de fabricación de las decisiones o acuerdos democráticos), en función de sus rendimientos efectivos (según los resultados obtenidos como producto del proceso democrático) y en función de la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos (como consumidores soberanos de las resoluciones democráticas). Y estos tres conceptos pueden ser representados gráficamente como un sistema de tres ejes de coordenadas que definen un espacio euclidiano de calidad democrática.

IIIIII **Figura 1:** Dimensiones del espacio de calidad democrática



8 Leonardo Morlino, "¿Democracias sin calidad?", capítulo 7 de *Democracias y democratizaciones*, pp. 184 a 210, C.I.S., Madrid, 2009.

La primera dimensión (que en la figura 1 ocupa en eje de las zetas para expresar visualmente su naturaleza profunda de cimiento básico fundamental) representa la calidad de una democracia respecto al cumplimiento de los procedimientos previstos tanto en sus ordenamientos legales como en sus demás acuerdos normativos, por informales que sean sus compromisos. Es decir, este eje procedimental representa el grado de respeto a las reglas (tácitas y escritas) de juego limpio.

La segunda dimensión (dibujado en el eje de las equis para expresar gráficamente su ampliación histórica con el paso del tiempo) representa la calidad de las democracias respecto a sus contenidos programáticos, entendiendo por tales el respeto efectivo a los derechos de sus ciudadanos. Unos derechos cuyo reconocimiento y protección universales se han ido ampliando desde los precursores derechos civiles (a la vida, la libertad, la propiedad, la intimidad, etc), ya proclamados en las declaraciones constitucionales de hace más de dos siglos, a los derechos políticos (al voto activo y pasivo, de asociación y manifestación, de expresión e información, etc), conquistados a lo largo del desarrollo histórico de las democracias liberales (siglos xix y primera mitad del xx), y a los derechos sociales (a la educación, la salud, la seguridad social y los servicios de protección), sólo desarrollados hasta universalizarse en Europa tras la IIª Guerra Mundial⁹.

Y la tercera dimensión (eje de las íes) representa la calidad de las democracias respecto a los resultados que se obtienen tratando de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos tal como son percibidas por estos. Así se completa el ciclo del proceso democrático, desde el respeto a las reglas que presiden su elaboración (eje de los procedimientos) y el respeto a los derechos de sus usuarios (eje de los contenidos) hasta el grado de satisfacción que obtienen estos (eje de los resultados).

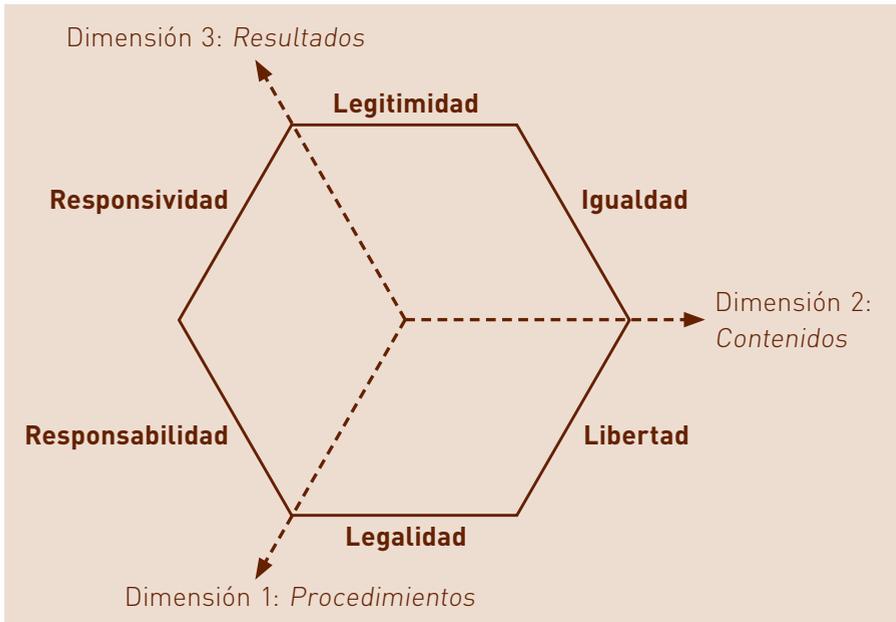
Pero hasta aquí hemos identificado con la ayuda de Morlino las tres dimensiones que definen el espacio público de la calidad democrática. Y como esas dimensiones son todavía demasiado genéricas, ahora hace falta identificar sus varas de medir: las variables, los parámetros o las unidades de medida que nos permitan comparar y eventualmente cuantificar la magnitud del valor que un determinado sistema, proceso o producto democrático proyecta sobre cada uno de esos tres ejes. Unos parámetros que, además, habrán de presentar tanto signo positivo como negativo, según que incrementen o reduzcan el valor de su calidad.

Es lo que hace Morlino cuando propone cinco valores o criterios, asignados respectivamente a esas tres dimensiones (legalidad y responsabilidad en el eje de procedimientos; libertad e igualdad en el de contenidos; y responsividad en el de

.....
 9 Thomas H. Marshall, "Ciudadanía y clase social", en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, pp. 15 a 82, Alianza, Madrid, 1998.

resultados), como medidas de la calidad democrática. Pero para guardar mayor simetría, y lograr así que cada eje disponga de dos magnitudes a evaluar, aquí se ha preferido añadir un sexto parámetro (el de la legitimidad) al eje de los resultados. Con ello se obtiene lo que cabe llamar el *Hexágono de la calidad democrática*, tal como se representa gráficamente en la figura siguiente.

IIIIII **Figura 2:** *Hexágono de calidad democrática.*



Así, la primera dimensión de *calidad con respecto a procedimientos* es evaluada mediante dos parámetros relacionados entre sí: el principio de legalidad (*rule of law* o imperio de la ley) y el de responsabilidad (*accountability* o rendición de cuentas). La segunda dimensión de *calidad con respecto a contenidos* se evalúa en función de los dos valores centrales de la democracia: la igualdad y la libertad. Y la tercera dimensión de *calidad con respecto a resultados* debe evaluarse con arreglo a otros dos principios valorativos: el de responsividad (*responsiveness* o respuesta a las demandas ciudadanas) y el de legitimidad (percepción ciudadana de confianza y satisfacción con la democracia).

A partir de aquí se van a analizar por separado los seis parámetros o valores definitorios de la calidad democrática, agrupados por parejas de acuerdo a las tres dimensiones propuestas por Morlino. Y para cada valor se ponderará tanto su magnitud negativa como positiva, entendiendo por magnitud negativa los factores o elementos que reduzcan su calidad (riesgos, problemas, obstáculos) y por positiva los otros factores contrapuestos o elementos reductores y compensatorios que incrementen su calidad (recursos, controles, garantías).

Calidad de procedimientos: el respeto a las reglas.

Para muchos autores a los que se suele catalogar como *minimalistas*¹⁰, la calidad procedimental es la más básica y decisiva de todas porque el criterio de demarcación entre las democracias y los demás regímenes no democráticos (sean patrimoniales o autoritarios) es precisamente la común aceptación y estricto cumplimiento de sus códigos normativos tanto formales como informales y demás compromisos institucionalmente reglados. Y entre tales procedimientos que constituyen el código fuente o núcleo duro de la democracia, destacan sin duda las reglas que presiden la competencia electoral por el poder.

Así, el mínimo denominador común a todas las democracias es precisamente el respeto a las reglas del juego electoral como condición necesaria y suficiente. Todos los demás contenidos y resultados de la democracia son muy bien venidos, pero si faltasen o escasearan, no por eso la democracia dejaría de ser democrática, pues lo único que cabe exigirle es el juego limpio electoral. Como proclamó Juan Linz en una expresión afortunada y mil veces citada¹¹: "que las elecciones sean el único casino de la ciudad". Lo cual excluye por supuesto tanto el tongo y el pucherazo como la corrupción, las trampas y el fraude arbitral.

Es verdad que otros autores no se conforman con este minimalismo y le exigen a la democracia contenidos y resultados adicionales, pues consideran que el formalismo procedimental es una condición sin duda necesaria pero también insuficiente¹². De ahí la conveniencia de recurrir a las otras dos dimensiones de calidad democrática previstas por Morlino. Pero a pesar de esta insuficiencia relativa, lo cierto es que el escrupuloso respeto por los procedimientos formales es un requisito inexcusable: una *conditio sine qua non* de la calidad de la democracia.

De los diversos valores procedimentales que la literatura especializada viene proponiendo como método de control de calidad procedimental, Morlino selecciona dos en particular, relacionados entre sí, como los más significativos: la legalidad y la responsabilidad. Veámoslos por separado distinguiendo sus indicadores negativos y positivos.

.....

10 Giuseppe Di Palma, "La consolidación democrática: una visión minimalista", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 42, C.I.S., Madrid, 1988.

11 Juan José Linz, "Transiciones a la democracia", *R.E.I.S.* n° 51, Madrid, 1990.

12 Guillermo O'Donnell, "Otra institucionalización", *La Política*, núm. 2, pp. 5 a 27, Barcelona, segundo semestre 1996.

■ ■ I: Legalidad o imperio de la ley.

Toda democracia ha de garantizar un elevado grado de cumplimiento de los diversos ordenamientos normativos que definen como tal al Estado de Derecho, con niveles suficientes de universalismo e igualdad ante la ley (que obliga tanto a gobernantes como a gobernados sin favoritismos ni arbitrariedades), de seguridad jurídica (con pocas reglas claras y distintas que no se confundan ni contradigan) y de transparencia pública (lo que excluye la opacidad de las 'cifras negras' o las 'zonas grises' del delito sumergido). En la literatura reciente, y por influencia de O'Donnell, a esto se le ha venido en llamar *rule of law* (imperio de la ley), queriendo significar con ello la común aceptación por todos (tanto los ciudadanos como las autoridades y los demás agentes políticos) del principio de legalidad como único criterio regulador de los comportamientos y de los conflictos¹³.

En este sentido, la magnitud negativa de este primer valor democrático está representada por el incumplimiento de la legalidad, que en una cierta medida se da en todos los sistemas representativos (y quizá más que en los autoritarios, al ser aquellos regímenes de libertad). De ahí que un cierto nivel de infracciones que escapan al control de las autoridades resulte casi inevitable, sin que llegue a amenazar la seguridad pública con tal de que no sobrepase determinado umbral. Pues cuando la cifra de incumplimientos de la legalidad asciende demasiado, desbordando a las autoridades encargadas de prevenirlos y reprimirlos, entonces sobreviene un clima de impunidad que supone un grave riesgo para la democracia y una peligrosa amenaza para el orden público.

Pero con ser algo pernicioso, lo más amenazador para la democracia no es el incumplimiento ni la impunidad, pues aún hay algo peor, que es la tolerancia ciudadana con la vulneración de la legalidad. Es lo que ha pasado por ejemplo en España con el degradante clima de corrupción urbanística e inmobiliaria que se ha venido propagando como una metástasis por todo el territorio desde su canceroso origen en Marbella: primero incumplimiento, después impunidad y por último tolerancia¹⁴. Por ese camino se llega hasta lo que un politólogo e hispanista alemán ha llamado 'el Estado anómico', que para él encuentra su mejor caldo de

.....
 13 Guillermo O'Donnell, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, pp. 259 a 285, Paidós, Buenos Aires, 1997. Y del mismo autor, "Democracia y Estado de derecho", en *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, pp. 179 a 186, Prometeo, Buenos Aires, 2007.

14 Ramón Fernández Durán, *El tsunami urbanizador español y mundial*, Virus, Barcelona, 2006. Felipe Iglesias (ed.), *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción* (2 vols.), Fundación Alternativas, Madrid, 2007.

cultivo en América Latina, donde se dan los índices de corrupción y criminalidad organizada más elevados del mundo¹⁵.

De ahí la importancia de los factores y recursos de vigilancia y control, que constituyen la magnitud positiva de este parámetro de calidad democrática. Entre ellos cabe citar por supuesto y ante todo la Justicia Penal, y dentro de ésta especialmente las Fiscalías anticorrupción y demás Oficinas de lucha contra el fraude. Y en este sentido el caso de España es espectacular, desde que en 2006 comenzara a incrementarse el nivel de recursos materiales y humanos destinados a la Fiscalía anticorrupción, que no sólo ha logrado encausar a las mayores tramas de la Costa del Sol (operaciones Malaya, Ballena Blanca, Astapa, etc) sino que además ha descubierto también otras importantes tramas en Canarias, Baleares y Cataluña (Caso Palau, Operación Pretoria), destacando especialmente la operación Gürtel que afecta a las CC AA de Madrid y Valencia, con destacadas autoridades electas (alcaldes, parlamentarios y algún presidente autonómico) entre sus imputados. Una lucha contra la corrupción que además revela el carácter transversal de semejante fraude democrático, pues a modo de resumen baste decir que, a noviembre de 2009, la cifra de procedimientos penales abiertos por la fiscalía contra cargos públicos afectaba a 264 cargos del PSOE, 200 del PP, 43 de CC y 30 de CiU, mientras que el número de imputaciones penales encausadas por los juzgados de instrucción desde 2004 afectaban a 90 cargos del PP por 33 cargos del PSOE, entre muchos otros.

Por desgracia, esto no es suficiente, pues en España la mayor parte de la corrupción política escapa al escrutinio de la Justicia criminal, dado que la financiación ilegal de los partidos está fuera del Código Penal al no estar tipificada como delito, siendo sólo supervisada por órganos administrativos tan ineficaces como el Tribunal de Cuentas. De ahí que una reciente sentencia del Tribunal Supremo (de 28 de diciembre de 2009) haya reclamado el paso a la jurisdicción penal de aquellos casos de "inoperancia administrativa" que no han sabido prevenir, detener ni sancionar las gravísimas vulneraciones de la legalidad en materia de corrupción urbanística. Así se explica que el último Informe (el 3º) del GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción, órgano del Consejo de Europa) sobre España, presentado en mayo de 2009, haya sido muy crítico con las irregularidades en la financiación de los partidos, recomendando formalmente a las autoridades del Estado que ratifiquen cuanto antes el Convenio Penal sobre la Corrupción.

.....
 15 Peter Waldmann, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Editorial Iberoamericana y Vervuert Verlag, Madrid y Frankfurt am Main, 2006. Véase también Guillermo O'Donnell, "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, pp. 151 a 178, Prometeo, Buenos Aires, 2007.

Pero en ausencia del suficiente control por parte de la jurisdicción penal, y ante la inoperancia de los controles administrativos denunciada por el Tribunal Supremo, cobra esencial importancia la vigilancia supervisora de organizaciones civiles como Transparency International, cuya oficina en España publica anualmente su ya célebre Informe sobre Transparencia Municipal, que sirve de guía indirecta estimativa de la corrupción clandestina que todavía se mantiene opaca en la vida pública española a escala territorial. Pues Observatorios como éste siguen siendo fundamentales, junto con la acción de las Fiscalías, para robustecer la magnitud positiva de este prioritario parámetro de calidad democrática. Pero no son las únicas medidas positivas que cabe estimar en materia de control de la legalidad, pues aún hay otras no menos influyentes, como pueden ser los códigos éticos de buenas prácticas que en materia de limpieza institucional normativa empiezan a ser exigibles en cada vez mayor número de organismos administrativos¹⁶: como es esta FEMP, que acaba por fin de aprobarlo en estas mismas fechas.

■ ■ II: Responsabilidad o rendición de cuentas.

El segundo valor paramétrico relacionado con la calidad respecto a los procedimientos es la *Accountability* o responsabilidad exigible a los gobernantes, obligados como están a rendir cuentas en público por su forma de ejercer la autoridad que les fue conferida. Y esta responsabilidad exigible es jánica, bifronte o de doble dirección, pues obliga tanto a las autoridades que deben rendir cuentas como a los demás miembros de la comunidad política (órganos institucionales, ciudadanos organizados y público en general), que a su vez deben exigirles que las rindan (sobre todo cuando existan sospechas fundadas de incumplimientos, extralimitaciones o abusos de poder). Esta última dimensión de la exigencia de responsabilidades es la más decisiva y fundamental para la democracia, pues constituye el sistema de control público del poder político, destinado a prevenir y evitar sus potenciales abusos.

También aquí ha sido Guillermo O'Donnell, en quien se inspira ampliamente Leonardo Morlino, el que ha subrayado en mayor medida el carácter esencial de este valor como parámetro de calidad democrática. Y en este sentido, O'Donnell distingue dos modalidades de *accountability* escalonadas y complementarias entre sí. A gran escala aparece la *accountability* vertical coincidente con los comicios electorales, en los que todos los ciudadanos juzgan retrospectivamente desde abajo las responsabilidades de los gobernantes por su ejercicio del poder durante el pasado mandato electoral. Y a lo ancho de la arena política, en el ejercicio de

.....

¹⁶ Germán Fernández Farreres, "Los códigos de buen gobierno de las administraciones públicas", *Administración y Ciudadanía*, vol. 2, núm. 2, pp. 24 a 42, 2007.

sus específicas funciones de control del poder, aparece la *accountability* horizontal, en la que las demás autoridades independientes (la oposición, los tribunales, las contralorías, los organismos reguladores y demás magistraturas de supervisión), así como la sociedad civil (ante todo la prensa como cuarto poder, pero también las corporaciones profesionales, las asociaciones intermedias y los movimientos sociales), les piden cuentas día a día a los poderes públicos por su forma de ejercer las responsabilidades que se les confiaron¹⁷.

Respecto a la magnitud negativa que pueda presentar este valor parámetro, la peor alternativa posible es la irresponsabilidad de los poderes públicos, entendida como una situación de impunidad de los gobernantes cuyas extralimitaciones y abusos de poder sean toleradas y consentidas, o incluso recompensadas electoralmente, por los ciudadanos que las sufren y que además sufragan como contribuyentes. Es lo que O'Donnell ha bautizado como 'democracia delegativa', en la que los electores renuncian a exigir responsabilidades a sus gobernantes y delegan su propia responsabilidad en las autoridades de las que dependen¹⁸. Un estado de cosas cuyo peor ejemplo extremo es el populismo cesarista latinoamericano o la democracia plebiscitaria a lo Berlusconi.

Además, este tipo de democracia delegativa, plebiscitaria o populista es también el peor caldo de cultivo donde en seguida medra y prolifera la corrupción política, dadas las previsibles expectativas de impunidad para los gobernantes. Sobre todo cuando deja de ejercerse la *accountability* vertical, si es que los electores, en lugar de castigar con su voto de rechazo a los gobernantes corruptos, por el contrario los reeligen convalidando su derecho a ejercer el poder, lo que estos acogen no sólo como una recompensa por sus abusos sino además como una absolución que les exime de rendir cuentas. Es lo que ha ocurrido con demasiada frecuencia en España, donde se ha reelegido una y otra vez, incluso con crecimiento del voto, a muchos de los ediles y alcaldes investigados y procesados por corrupción urbanística e inmobiliaria¹⁹.

Una perversión incivil que sólo puede explicarse a partir de la célebre 'ecuación de Klitgaard', que define la corrupción como directamente proporcional al monopolio y a la discrecionalidad de las decisiones políticas, así como inversamente

17 Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal", *La Política*, núm. 4, pp. 161 a 188, Barcelona, octubre 1998. Y del mismo autor, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política" y "Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones", en *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, pp. 113 a 133 y 135 a 149, Prometeo, Buenos Aires, 2007. Véase también Adam Przeworski (ed.), *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

18 Guillermo O'Donnell, "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos* [op. cit.], pp. 287 a 304, Paidós, Buenos Aires, 1997.

19 Fernando Jiménez Sánchez, "Un balance de la lucha contra la corrupción política", *Informe sobre la democracia en España / 2008*, pp. 185 a 238, Fundación Alternativas, Madrid, 2009.

proporcional a la responsabilidad exigible a quienes toman esas decisiones²⁰. De este modo, la ecuación se expresa con la fórmula siguiente: $C=M+D-R$ (donde C es la corrupción, M el monopolio decisor, D la discrecionalidad decisoria y R la responsabilidad o *accountability*). Y esto explica muy bien el alto nivel de la corrupción municipal que se ha venido dando en España, como tantas veces ha denunciado Alejandro Nieto, pues los Alcaldes-presidentes detentan un poder ilimitado sin que sus discrecionales decisiones puedan verse controladas, como antaño sucedía, por el cuerpo estatal de Secretarios e Interventores municipales²¹.

Lo cual nos proporciona la mejor pista de por donde deben ir encaminadas las medidas de control y supervisión de la impunidad de los gobernantes, constituyendo la magnitud positiva de la responsabilidad política como valor central de la calidad democrática. Hacen falta instituciones políticas y civiles encargadas de vigilar y supervisar al poder exigiéndole responsabilidades externas, para lo que se precisa como *conditio sine qua non* que sean formal y materialmente independientes de esos mismos poderes a los que deben controlar. Algo que no ocurre en España más que de forma muy imperfecta, como ya hemos visto a partir de Nieto que sucede con la intervención municipal. Pero lo mismo pasa con las demás autoridades reguladoras, que por lo general dependen políticamente del poder al que deben sus cargos. Así ocurre con el Tribunal Constitucional, el Consejo del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, etc. Así se completa el círculo vicioso, pues este déficit de *accountability* horizontal no hace más que justificar y reforzar el déficit de *accountability* vertical: si las autoridades supervisoras no exigen responsabilidades a los gobernantes corruptos, ¿por qué habrían de hacerlo sus electores?

Calidad de contenidos: el respeto a los derechos.

Pasemos ahora a los valores o parámetros correspondientes al segundo eje de calidad con respecto a los contenidos de la democracia, relativos al reconocimiento y efectiva protección universal de los derechos ciudadanos. Ya hemos visto cómo este reconocimiento de derechos se fue ampliando progresivamente (de los derechos civiles a los políticos y sociales) a lo largo del proceso histórico de democratización, razón por la cual ya debería considerarse definitivamente completado en su originaria cuna territorial, el Occidente europeo (dejando al margen la excepcionalidad estadounidense), mientras que fuera de esta área geopolítica todavía debiera permanecer incompleto y pendiente de desarrollar.

.....

20 Francisco Laporta, "La corrupción política: Introducción general", p. 27, en F. J. Laporta y S. Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997.

21 Alejandro Nieto, *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997. Y del mismo autor, *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2007.

Pero por plausible que sea, esta suposición está lejos de confirmarse, pues hay dos hechos recientes que la alteran.

Ante todo aparece la llamada crisis del Estado de bienestar, cuyo abultado déficit presupuestario ha generado por doquier unas crecientes demandas políticas que pugnan por limitarlo, restringirlo y quizá privatizarlo (además de descentralizarlo hacia las administraciones locales, transfiriéndolo a la responsabilidad municipal). Es verdad que, pese a todo, los niveles de protección social se mantienen casi intactos en Europa continental, pero en cualquier caso la rebelión fiscal de las clases medias ha hecho que la oferta de servicios públicos no pueda seguir creciendo al mismo ritmo que la demanda ciudadana de protección social, hoy en trance de expansión explosiva a causa de la reciente llegada de masivos contingentes de inmigrantes foráneos²². Ésta es la verdadera causa de la crisis de la protección social, que genera un inédito conflicto entre autóctonos e inmigrantes por el acceso a unos servicios públicos (salud, educación, vivienda, etc) cada vez más escasos en tanto que saturados²³. De ahí que la democracia se vea con fuertes dificultades para proteger los derechos sociales de los inmigrantes (por no hablar de los casi nulos derechos políticos que se les reconocen).

Todo lo cual bien pudiera significar una auténtica involución regresiva en el desarrollo histórico del Estado europeo de bienestar. Pero es que, adicionalmente, se está produciendo en paralelo otro hecho inédito que puede implicar una antitética evolución en sentido opuesto, ya no involucionista sino progresista. Me refiero a la aparición del llamado multiculturalismo (diversidad y conflicto intercultural entre identidades plurales basadas en el género, la edad, la etnia, la raza, la religión o la orientación sexual), que para muchos observadores implica la necesidad histórica de proceder al reconocimiento democrático de una nueva generación de derechos ciudadanos (la cuarta, tras los anteriores derechos civiles, políticos y sociales). Se trata de los nuevos y emergentes derechos culturales, que obligan a respetar y proteger la identidad diferencial de nuevos sujetos colectivos²⁴: las mujeres, los musulmanes, etc.

Por supuesto, éste no es lugar para entrar en el debate acerca del pluralismo multicultural de identidades. Pero si he introducido la cuestión es para señalar

22 Enrique Gil Calvo, "El cuarto pilar. La política social y la crisis económica", *Claves de Razón Práctica*, núm. 194, pp. 8 a 18, Madrid, julio/agosto de 2009.

23 Héctor Cebolla Boado y Amparo González Ferrer: *La inmigración en España (2000-2007)*, CEPC, Madrid, 2008. Lorenzo Cachón: *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Anthropos, Madrid, 2009. Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver (eds.), *La inmigración en tiempos de crisis (Anuario de la Inmigración en España 2009)*, Bellaterra, Barcelona, 2009.

24 Charles Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, FCE, México, 1993. Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996. S. García y Steven Lukes (comps.), *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*, Siglo xxi, Madrid, 1999.

cómo está distorsionando el modo en que las democracias actuales abordan el respeto a los derechos de sus ciudadanos, un asunto éste que resulta cada vez más problemático. Veamos, pues, en qué medida estos problemas afectan a los dos grandes valores, la libertad y la igualdad, que para Leonardo Morlino constituyen los principales contenidos que determinan la calidad de nuestras democracias, y que para el gran Norberto Bobbio conforman respectivamente las señas genuinas de identidad política de la derecha y de la izquierda²⁵.

■ ■ III: Libertad o autonomía personal.

En principio, este valor alude al deber de las democracias de proteger y garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos (civiles, políticos, sociales y eventualmente culturales) por parte de sus ciudadanos. Pero como se sabe, el concepto de libertad es muy amplio, por lo que Isaiah Berlin procedió a descomponerlo en dos sustratos complementarios: la libertad negativa, que supone no estar sujeto a coacciones o interferencias externas que limiten las decisiones privadas, y la libertad positiva, que implica disponer de capacidades para la realización personal y la participación pública²⁶. El liberalismo tiende a reducir el problema de la libertad a su dimensión negativa de ausencia de constricciones, y la socialdemocracia prefiere centrarse en su dimensión positiva de capacidad de realización, lo que implica como condición de posibilidad la previa garantía del principio de igualdad de oportunidades, objeto del cuarto valor democrático que veremos después.

Y así, para sintetizar esta doble faz (el derecho y el revés) del concepto de libertad, el republicanismo de Philip Pettit ha propuesto entenderlo como no-dominación, lo que implica disponer de plena autonomía personal tras quedar libre de cualquier forma de dependencia, entendida como sujeción a poderes externos capaces de reducirla o hacerla imposible²⁷. Es aquí donde deben intervenir los poderes públicos democráticos, cuyo objetivo ha de ser reducir las situaciones sociales de dominación o dependencia a fin de garantizar que los ciudadanos individuales conquisten su más plena autonomía personal.

De este modo, los factores negativos a evaluar en este parámetro de calidad democrática incluyen tanto la represión o el recorte de las libertades propiamente dichas (déficit de libertad negativa), como la persistencia o surgimiento de formas de dominación y dependencia que anulen la autonomía personal (déficit

.....
25 Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda. Razones y significado de una distinción política*, Taurus, Madrid, 1995.

26 Isaiah Berlin, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1998.

27 Philip Pettit, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, 1999.

de libertad positiva). Respecto al primer punto, se supone que la democracia es un régimen que garantiza toda clase de libertades personales (si exceptuamos a los inmigrantes irregulares a los que se recluye en centros de internamiento a la espera de su repatriación, cuyo peor ejemplo es Italia, o a los menores acogidos en centros españoles de tutela privados, cuya recurrente violación de derechos ha sido denunciada por el Defensor del Pueblo). Y en efecto, a juzgar por el costumbrismo reflejado en nuestros medios de comunicación, se diría que entre nosotros todo el mundo puede tomarse a su antojo toda clase de libertades. ¿Existe pues un suficiente nivel de autonomía personal? La respuesta es que no, puesto que aún subsisten formas de dominación cuyo caso más agudo sería la violencia de género²⁸, así como la sumisión de las mujeres a sus familias en los enclaves de inmigración musulmana. Pero no hace falta llegar a esos extremos para hallar graves carencias en los niveles de autonomía personal.

Pensemos por ejemplo en los jóvenes españoles, obligados a depender de sus familias hasta edades muy avanzadas a causa del estado de los mercados laboral y residencial, lo que les impide emanciparse y ejercer su derecho a formar familia como quizá desearían. Y entretanto continúan residiendo en el domicilio progenitor a causa de la ausencia de una política eficaz de vivienda juvenil, mientras se entregan al consumismo más tóxico y adictivo sin poder aprender por experiencia propia el ejercicio de la autonomía personal²⁹. Lo mismo cabe decir de las mujeres, obligadas a depender de sus padres o de sus parejas a causa de la difícil conciliación del trabajo con la maternidad, lo que les priva de la suficiente independencia como para autodeterminar sus vidas³⁰. Y algo parecido ocurre con las personas mayores privadas de autonomía³¹, pues a causa del relativo fracaso de la Ley de Dependencia aprobada en 2006, que no ha sabido desarrollar la prevista red de servicios sociales, continúan necesitadas del cuidado de las mujeres de su familia.

De aquí se deduce inmediatamente por donde ha de ir la evaluación positiva de este parámetro de calidad democrática, pues para favorecer la conquista de la autonomía personal hay que desarrollar políticas de empoderamiento (*empowering*), rehabilitación y protección social³². Hacen falta más leyes como las recientemente

.....
28 Raquel Osborne: *Apuntes sobre violencia de género*, Bellaterra, Barcelona, 2009.

29 Enrique Gil Calvo, "L'autonomia personal com a objectiu prioritari", en Varios Autores, *Joventut i polítiques de joventut: 25 aportacions*, pp. 85 a 90, Diputació de Barcelona y Xarxa de Municipis, Barcelona, 2007.

30 Almodena Moreno Mínguez, *Familia y empleo de la mujer en los regímenes de bienestar del sur de Europa*, CIS, Madrid, 2007.

31 Varios Autores, *La protección social de la dependencia en España*, revista *Documentación Social*, núm. 141, Cáritas, Madrid, [abril-junio] 2006.

32 Banco Mundial, "Empoderamiento", *Lucha contra la pobreza. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*, pp. 99 a 131, Mundi-Prensa, Madrid, 2001.

aprobadas por los gobiernos de Rodríguez Zapatero (de dependencia, de violencia de género, de conciliación del trabajo materno, etc), pero leyes que funcionen realmente (y que se coordinen territorialmente), lo que implica recursos materiales y humanos para que puedan aplicarse con eficacia.

Y además hacen falta políticas de integración de los inmigrantes, destinadas a evitar el creciente riesgo de recorte de sus derechos sociales a causa del clima racista de xenofobia en ascenso. Pero también se precisan políticas juveniles (de formación y empleo, de rentas de inserción, de vivienda juvenil en alquiler) para facilitar la emancipación y movilidad residencial de los jóvenes, así como políticas familiares que garanticen el ejercicio efectivo del derecho a formar familia (y a disolverla, dadas las barreras residenciales que hoy obstruyen el derecho al divorcio). En suma, políticas públicas de protección social, aplicadas por los servicios sociales de responsabilidad administrativa a escala sobre todo municipal³³, que capaciten la autonomía personal de los cinco tipos de sujetos en riesgo que cabe bautizar como las *cinco eMes*³⁴: menores, mujeres, mayores, migrantes y minorías.

■ ■ IV: Igualdad o justicia social.

El otro índice de calidad como contenido de la democracia es la igualdad, que, al igual que ocurría con su pareja la libertad, debe ser entendida tanto en términos negativos (ausencia de discriminación o segregación) como positivos (acceso a recursos compensatorios), lo que facilita y simplifica la evaluación de su magnitud con uno y otro signo. Y es que la igualdad es tanto un principio universal reconocido por todas las democracias (igualdad ante la ley; una persona, un voto; igualdad de oportunidades al nacer, etc) como una finalidad utópica: una meta colectiva, un destino último y un objetivo futuro a conquistar o construir, siempre desmentido en el presente por unos tozudos hechos reales que sólo muestran la injusta persistencia de la desigualdad social.

En efecto, la evidencia demuestra en todas las democracias un cierto nivel de desigualdad tanto económica (sea que la midamos por la distribución de la renta, el reparto de la propiedad o la apertura del abanico salarial) como social y cultural (diferencias de estatus, prestigio, consumo, residencia, escolaridad, etc). Una desigualdad que además se distribuye de forma muy desigual (valga la redundancia) de unas democracias a otras, siendo las anglosajonas las más desiguales (con EE UU en cabeza) y las nórdicas o escandinavas las más igualitarias,

.....

33 Enrique Pastor, "Ciudadanía, democracia y política social municipal", en *Sistema*, núm. 207, pp. 109 a 127, Madrid, (noviembre) 2008.

34 E. Gil Calvo, "El cuarto pilar", *loc. cit.* nota 19, pp. 14 a 16.

lo que explica muy bien sus diferentes reservas colectivas tanto de capital social y confianza pública como de percepción de la felicidad personal³⁵.

No obstante, haciendo abstracción de las diferencias entre unos países y otros, siempre podemos considerar que en todos ellos existe lo que podríamos llamar un nivel *normal* de desigualdad estadística, derivado de su sistema de estratificación social, que no rompe la convivencia ni amenaza la estabilidad. Pero entonces aparece otro problema, y es que además de esta desigualdad normal, existe otra desigualdad que podemos llamar anormal o excepcional, en la medida en que choque con el principio democrático de igualdad y amenace con quebrar el orden ciudadano y la seguridad pública. Es lo que sucede cuando aparecen bolsas de marginación, ghettos segregados y enclaves socialmente excluidos, ya sea ello por su extrema pobreza, por su desarraigo cultural, por sus irreductibles diferencias étnicas, por su voluntad de insumisión o por su comportamiento destructivo y antisocial³⁶.

Y entre estos dos extremos de la desigualdad social, la normal y la excepcional, aún hay un tercer sector, mucho más borroso y difuso, al que podemos llamar la zona gris u opaca de la desigualdad social. Esta tierra de nadie, cuya evidente desigualdad no es categórica y excluyente pero tampoco asimilable, incluye tanto la llamada nueva pobreza³⁷ centrada en las familias monoparentales desestructuradas³⁸ como la mucho más frecuente e insidiosa desigualdad invisible, debida tanto al género como a la edad (entre otros factores discriminatorios relativamente minoritarios como la minusvalía física o psíquica). Y el mejor ejemplo de esta desigualdad invisible es la que afecta al conjunto de las mujeres en tanto que tales, a las que se discrimina y segrega tanto en el trabajo como en la política³⁹: discriminación salarial, segregación ocupacional, ghetto rosa, brecha de género, techo de cristal, etc.

De este modo nos aparecen tres niveles de desigualdad como magnitud negativa de este parámetro de calidad democrática. En primer lugar la desigualdad normal, derivada del grado de apertura de la estratificación social en función de la estructura de clases. Después, la desigualdad invisible, surgida de las relaciones de discriminación, segmentación y segregación que fracturan el espacio público

.....

35 Richard Layard, *La felicidad. Lecciones de una nueva ciencia*, Taurus, Madrid, 2005. Richard Wilkinson y Kate Pickett, *Desigualdad. Un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Turner, Madrid, 2009.

36 Joan Subirats (dir.), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Fundación La Caixa, Barcelona, 2004. Loïc Wacquant, *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*, Siglo xxi, Buenos Aires, 2007. Fundación Foessa, *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Cáritas, Madrid, 2008.

37 Serge Paugam, *Las formas elementales de la pobreza*, Alianza, Madrid, 2007.

38 Lluís Flaquer, Elisabet Almeda y Lara Navarro, *Monoparentalidad e infancia*, núm. 20 de la colección *Estudios Sociales*, Fundación La Caixa, Barcelona, 2006.

39 Isabel Diz Otero y Marta Lois González (eds.), *Mujeres, instituciones y política*, Bellaterra, Barcelona, 2007. Pilar Rodríguez Martínez (ed.), *Mujeres, trabajos y empleos*, Icaria, Barcelona, 2008.

con sus *cleavages* (o divisorias) de sexo, edad, etnia y nacionalidad. Y por último la desigualdad excluyente, que margina a ciertos colectivos (menores desviados, sujetos sin empleo ni hogar, inmigrantes irregulares, internos de instituciones totales), privándoles de derechos y expulsándolos fuera del espacio público. En esta última categoría ocupan el peor lugar los colectivos designados como víctimas propiciatorias del racismo xenófobo que constituye la cara oculta de nuestras democracias⁴⁰, a quienes se persigue como chivos expiatorios de nuestros problemas sociales: negros e indígenas en EE UU; gitanos, judíos, moros y negros en Europa; y en todas partes los metecos, charnegos, maketos o inmigrantes.

Respecto a la magnitud positiva de esta variable paramétrica, debemos situar en este renglón a todas aquellas políticas de integración e igualdad de oportunidades que tratan de corregir la segregación y la discriminación social tanto de modo genérico (según el ejemplo de la enseñanza obligatoria y los servicios sociales) como específico: políticas concretas de lucha contra la pobreza, la desigualdad de género y la discriminación racial. En esta última línea, el mejor indicador lo proporciona la existencia y aplicación de leyes de igualdad como las aprobadas durante la pasada legislatura española, que incluyen medidas de acción afirmativa o discriminación positiva como las cuotas de género y las listas paritarias⁴¹, en última instancia inspiradas en la política de integración racial desarrolladas en los EE UU durante las pasadas luchas por los derechos civiles de los años sesenta (*busing*, etc).

Pero sólo con eso no basta, pues la propia experiencia estadounidense ha demostrado las insalvables limitaciones que a la larga obstruyen y bloquean las políticas de igualdad, sobre todo por lo que respecta a los ghettos de exclusión racial⁴². Pues para poder neutralizar y eventualmente atenuar la vigente segregación discriminatoria, alcanzado la mejor integración social de todos los grupos comunitarios, hacen falta además políticas específicas de mediación intercultural⁴³, capaces de crear en el cuarteado tejido asociativo vínculos de reciprocidad civil regenerando las reservas de capital social. Sólo así será posible construir ese *modus vivendi* del que habla Gray⁴⁴, haciendo posible la convivencia pacífica entre los grupos sociales en riesgo de conflicto.

40 Michael Mann, *El lado oscuro de la democracia*, Universidad de Valencia, 2009.

41 Judith Astelarra, *Veinte años de políticas de igualdad*, Cátedra, Madrid, 2005. María Bustelo y Emanuela Lombardo (eds.), *Políticas de igualdad en España y en Europa*, Cátedra, Madrid, 2007.

42 Nathan Glazer, *Los límites de la política social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992. Emmanuel Todd, *El destino de los inmigrantes. Asimilación y segregación en las democracias occidentales*, Tusquets, Barcelona, 1996.

43 Varios Autores, *La mediación, caja de herramientas ante el conflicto social*, revista *Documentación Social*, núm. 148, Cáritas, Madrid, (enero-marzo) 2008.

44 John Gray, *Las dos caras del liberalismo*, Paidós, Barcelona, 2001.

Calidad de resultados: la satisfacción de los ciudadanos.

Finalmente, el tercer eje evaluador de la calidad democrática que propone Morlino se refiere a los resultados esperables de la gestión política y administrativa, que en teoría debería generar la más eficaz satisfacción de las necesidades ciudadanas. Pero esto no es algo que deba reducirse a lo que ha venido en llamarse buen gobierno, gobernabilidad o gobernanza (entendiendo estos conceptos en su sentido unilateral de eficacia administrativa o tecnocrática), pues más allá de eso, hay que concebirlo como una relación bilateral de interdependencia entre las capacidades de las autoridades públicas y las expectativas de la ciudadanía. ¿Qué pueden esperar los gobernados de sus gobernantes, entendidos como servidores públicos? Y viceversa, ¿qué pueden hacer las autoridades por sus ciudadanos, entendidos como titulares de derechos?

En seguida analizaremos las dos vertientes recíprocas de esta relación de diálogo político-civil. Pero antes hay que abordar la naturaleza misma del vínculo de interdependencia que relaciona a ambas partes. ¿De qué estamos hablando al sostener que los poderes públicos deben satisfacer las necesidades ciudadanas? La democracia se funda en el principio de autonomía o independencia de la sociedad civil respecto del Estado. Por lo tanto, si bien éste ha de servir a aquélla, no puede hacerlo de modo total o absoluto, sino que ha de limitar su intervención al mínimo necesario pero suficiente. Es lo que plantea el principio de subsidiariedad, que atribuye a la sociedad civil (las familias, los mercados, las instituciones, las asociaciones civiles) la capacidad de autoorganizarse para satisfacer sus propias necesidades. Y el Estado sólo debe intervenir, como hemos visto, para garantizar los derechos, las libertades, la igualdad de oportunidades y la integración de sus ciudadanos.

Por eso, más que hablar de satisfacción de necesidades, conviene plantearlo como satisfacción de expectativas: lo que la democracia debe satisfacer son las expectativas que los grupos sociales abrigan respecto a sus autoridades. ¿Qué esperan los ciudadanos de los poderes públicos que les gobiernan? Según la célebre definición de Dahl, el poder en una democracia es la capacidad de adoptar decisiones sobre problemas clave que impliquen conflictos observables de intereses subjetivos (expectativas o preferencias). *Ergo* la materia prima de la democracia son los intereses en conflicto (hoy debemos añadir los derechos en conflicto y las identidades en conflicto) que dividen u oponen a los ciudadanos. De modo que esta dimensión de calidad respecto a resultados se refiere a la capacidad de la democracia para satisfacer, o no, los intereses (los derechos, las identidades) de sus ciudadanos.

Pero uno de los críticos más lúcidos de Dahl, Steven Lukes, completó esta definición distinguiendo entre conflictos abiertos y conflictos latentes, así como entre intereses subjetivos e intereses reales⁴⁵. Los conflictos abiertos son los protagonizados por grupos sociales capaces de organizarse y movilizarse, llamando la atención mediática para controlar la agenda pública. Mientras que los conflictos latentes son los que afectan a aquellos colectivos sociales incapaces de organizarse y movilizarse, por lo que permanecen invisibles para la opinión pública. Esta primera distinción de Lukes afecta al primer parámetro a considerar: el grado de *responsividad* o respuesta a las demandas ciudadanas.

Respecto a la otra distinción que cabe hacer al planteamiento de Dahl, los intereses subjetivos son las preferencias individuales tal como son percibidas por los ciudadanos a partir de su nivel de información. Es decir, sus preferencias o expectativas mediáticamente construidas. En cambio, los intereses reales son las preferencias que abrigan los ciudadanos si tuvieran una información completa sobre las posibles alternativas. Una distinción ésta, entre intereses subjetivos e intereses reales, que está relacionada con la vieja distinción del marxismo entre necesidades ideológicas (producto de la 'falsa conciencia') y necesidades materiales (reales, estructurales o auténticas). Es la falsa conciencia ideológica que hoy se entiende como producto del encuadre (*framing*), la manipulación mediática o la dominación simbólica⁴⁶. Y esta segunda distinción de Lukes alude al otro parámetro de referencia: la legitimidad o grado de satisfacción ciudadana con el rendimiento de la democracia.

■ ■ V: Responsividad o servicio público.

La variable 'responsividad' (*responsiveness*) se refiere a la función prioritaria de los poderes públicos en una democracia, que es la de dar respuesta a las demandas ciudadanas. Así se establece ese diálogo o interlocución bilateral antes aludido, por el que debería crearse una relación de servicio público fundada en la correspondencia recíproca entre el lado de la demanda civil y el lado de la oferta administrativa: los ciudadanos formulan su demanda (solicitan, exigen o reivindicán) y las autoridades responden en sentido afirmativo o negativo (aceptan o rechazan, ejecutan o desatienden, satisfacen o deniegan). El que después esa respuesta gubernamental satisfaga, o no, las demandas de los ciudadanos ya es harina de otro costal, como tendremos oportunidad de considerar al analizar la

45 Robert Dahl, *La poliarquía*, Tecnos, Madrid, 1990. Steven Lukes, *El poder. Un enfoque radical* (nueva edición), Siglo xxi, Madrid, 2007.

46 George Lakoff, *No pienses en un elefante*, Complutense, Madrid, 2007. Maxwell McCombs, *Estableciendo la agenda*, Paidós, Barcelona, 2006. Pierre Bourdieu, "Lenguaje y poder simbólico", en *Qué significa hablar*, pp. 63 a 104, Akal, Madrid, 2001.

otra variable asociada ('legitimidad'). Pues lo que aquí nos interesa, precisamente, son los canales utilizados por los ciudadanos para formular y elevar al poder sus demandas⁴⁷.

Como señala Steven Lukes en su crítica a Dahl, la capacidad de elevar hasta los poderes públicos unas determinadas demandas concretas depende del grado de poder organizativo y movilizador del que dispongan los grupos sociales⁴⁸. Pues cuando los ciudadanos organizados decidan movilizarse, estarán en condiciones de abrir un conflicto social mediáticamente visible, llamando en consecuencia la atención de los poderes públicos y logrando así que su reivindicación se convierta en un problema prioritario para la agenda pública. Es por ejemplo lo que ocurre con los controladores aéreos, los pilotos de aviación u otros grupos reivindicativos fuertemente corporativizados. En cambio, los ciudadanos desorganizados e incapaces de movilizarse dispondrán de muy baja capacidad de abrir conflictos mediáticamente visibles, por lo que sus mudas reivindicaciones serán probablemente desatendidas. Así sucede, por ejemplo, con los intereses de las viudas o los ancianos dependientes, difícilmente capaces de manifestarse y declararse en huelga.

Aparece así un primer valor negativo de esta variable considerada, la responsividad ante las demandas, que resulta muy distorsionada cuando los poderes públicos quedan sometidos al chantaje de ciertos grupos corporativos (sean gremios, patronales o sindicatos) estratégicamente capaces de tomar como rehenes al resto de ciudadanos. Y lo mismo ocurre con las ONG³, los movimientos sociales o ciertas redes sociales (virtuales o comunitarias), cuyo poder de movilización les dota de acceso privilegiado al poder, dada su capacidad de distorsionar y manipular la agenda pública creando o magnificando falsos problemas.

Un acceso directo al poder que también detentan, aunque sea a través de canales privilegiados pero clandestinos u ocultos (corrupción, tráfico de influencias, etc), determinadas redes clientelares feudatarias o dependientes del patronazgo de las administraciones o los partidos políticos. Sobre todo cuando son los propios ocupantes de los cargos públicos quienes patrimonializan su poder en beneficio particularista de sus redes clientelares. Éste es, quizá, el peor valor negativo de la responsividad como parámetro de calidad democrática. Y es el peor porque su consecuencia es que esos intereses especiales o privilegiados monopolizan el acceso al poder, un acceso del que se ven privados los demás ciudadanos que

.....
47 Gabriel Almond y George Powell, "Estructuras de articulación de intereses", en Jean Blondel y otros, *El Gobierno: estudios comparados*, pp. 109 a 114, Alianza, Madrid, 1981.

48 Steven Lukes, *El poder, un enfoque radical*, Siglo xxi, Madrid, 2007.

quedan así excluidos de la atención pública, sin que sus demandas encuentren ninguna respuesta satisfactoria. De ahí que la mayoría se refugie en el absentismo, el retraimiento y la pasividad.

¿Cómo corregir este pernicioso fenómeno de la parcialidad administrativa, tal como ocurre cuando queda cautiva de las redes de intereses especiales? La mejor respuesta es devolver la voz al pueblo para que recupere sus canales de comunicación directa con el poder. Es la bien conocida solución de la democracia deliberativa y la democracia participativa⁴⁹, que exigen organizar a los ciudadanos atomizados para darles voz (deliberativa) y voto (participativo), suscitando su más activa y pluralista movilización cívica para que se constituyan en sujetos colectivos capaces de formular sus demandas al poder. Es verdad que el gran peligro de estos nuevos instrumentos de participación democrática (como los ya célebres 'Presupuestos Participativos') es que a su vez caigan víctimas de la rapacidad parasitaria y predatoria de las redes de patronazgo y clientela. Pero también son la mejor y casi única defensa contra éstas, erigiéndose así en el principal valor positivo de esta variable de respuesta democrática a las demandas ciudadanas.

■ ■ VI: Legitimidad o percepción de confianza.

Finalmente, el último valor a considerar de calidad democrática es la legitimidad, entendida como grado de confianza y satisfacción de los ciudadanos para con sus autoridades e instituciones públicas (partidos, clase política, órganos representativos, administraciones ejecutivas, etc). Como se sabe, y a juzgar por las múltiples encuestas demoscópicas, actualmente este nivel de confianza y satisfacción con la democracia y su clase política es muy bajo, por no decir ínfimo. Pero no sólo aquí, sino en todos los países de nuestro entorno. De ahí que para definir este clima malsano se tienda cada vez más a usar conceptos negativos como desafección, desapego, descrédito, desconfianza, crisis, etc.

¿A qué se debe este declive de la legitimidad democrática? ¿Es quizá consecuencia de la creciente ineficacia (o deficiencia) de las instituciones políticas, en su obligada función de dar respuesta a las demandas ciudadanas? No, en absoluto. Por el contrario, como revelan casi todos los estudios de evaluación de políticas públicas, el grado de eficacia de la gobernanza pública se está

.....
49 Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2000. Joan Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001. Ismael Blanco y Ricard Gomá (coords.): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ariel, Barcelona, 2002. José R. Montero, Joan Font y Mariano Torcal (eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, CIS, Madrid, 2006. Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática*, Editorial Ariel, Barcelona, 2009.

incrementando en términos relativos de forma sostenida⁵⁰. Entonces, ¿a qué se debe esta paulatina pérdida de respeto y consideración por la calidad de nuestras democracias? En realidad, no se trata de ilegitimidad (o déficit de legitimidad) sino de deslegitimación: no descrédito sino desacreditación. Una desacreditación generalizada debida a una sistemática campaña de desprestigio de la política operada por los medios informativos que ha terminado por crear un falso clima de opinión deslegitimador de la democracia.

El desprestigio paulatino de las instituciones democráticas se debe a la creciente acumulación de escándalos políticos que viene ocupando la mayor parte de la opinión publicada, desacreditando en consecuencia al conjunto de la clase política e institucional. Y este crecimiento exponencial de la política del escándalo se debe no sólo a una estrategia mediática premeditada (pues los escándalos políticos venden más ejemplares y atraen más audiencia que la aburrida política ordinaria) sino sobre todo a una deliberada estrategia política, que se impuso tras el caso Watergate al demostrarse que la mejor arma de lucha electoral es el hundimiento de la reputación de los adversarios⁵¹. De ahí la aparición de una creciente complicidad colusiva entre los intereses políticos y los mediáticos, quedando alineados partidos y grupos de prensa en las mismas trincheras de la batalla por la opinión⁵².

Todo lo cual ha determinado una creciente polarización y radicalización de la lucha política por el poder, pugnando cada bando por recurrir a las más tendenciosas campañas de intoxicación mediática para desacreditar y deslegitimar a los adversarios. Así se genera un círculo vicioso de agravamiento de la deslegitimación, pues cuanto más se endurece el clima verbal y mediático de desacreditaciones mutuas, más se deslegitima la democracia en su conjunto. Pero cuanto más se agrava la pérdida de legitimidad de la democracia, aún se agudizan todavía más las recriminaciones contra los adversarios, a los que se designa como causantes y culpables de la crisis de la democracia, intensificándose en consecuencia la degenerativa estrategia de la crispación⁵³.

.....

50 Jaume Blasco y Joan Subirats, "Consideraciones generales sobre la evaluación de las políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales", en *Documentación Social*, núm 154, Cáritas, Madrid, (julio-septiembre) 2009.

51 John Thompson, *El escándalo político*, Paidós, Barcelona, 2001. Manuel Castells, "Política mediática, política del escándalo y crisis de la democracia", *Comunicación y poder*, pp. 261-392, Alianza, Madrid, 2009.

52 Daniel Hallin y Paolo Mancini, *Sistemas mediáticos comparados*, Hacer, Barcelona, 2008.

53 Joaquín Estefanía (dir.), *La estrategia de la crispación. Informe sobre la democracia en España / 2007*, Fundación alternativas, Madrid, 2007. Enrique Gil Calvo, *Tragicomedia de la crispación. La lucha política a la española*, Taurus, Madrid, 2008. José María Maravall, *La confrontación política*, Taurus, Madrid, 2008.

Ésos son los principales valores negativos que devalúan la legitimidad como parámetro de calidad democrática, en una escalada que va de los simples escándalos políticos (especialmente de corrupción y abuso de poder) a la crisis de la democracia, a través de escalones intermedios como son la mediatización de la videopolítica o democracia de audiencia teledirigida⁵⁴, la bipolarización de la confrontación política y la estrategia de la crispación. Pero por desgracia, esta devaluación negativa de la legitimidad democrática no parece encontrar por el momento antidotos o anticuerpos positivos que permitan volver a valorarla. O por mejor decir, la relegitimación de la democracia también pasa a través de su mediatización (política mediática), pues los medios de masas (prensa, TV e Internet) son tanto el problema como la solución.

Con esto me refiero no tanto a la posible conveniencia de recurrir a la medicina homeopática (*similia similibus curantur*), denunciando a los medios desde los mismos medios por ser los creadores artificiales de una falsa crisis de la democracia, como a la necesidad de dar a conocer al público a través de los medios informativos el verdadero estado de la cuestión en torno a la creciente eficacia de las instituciones democráticas. Por ejemplo, en materia de corrupción política, hay que comunicar al público que si hoy esta lacra es noticia de primera plana no es a causa del aumento de la corrupción real sino a causa del aumento de las denuncias de corrupción, dado el funcionamiento cada vez más eficaz de la Fiscalía anticorrupción, al que me referí antes. Y esta forma de presentar la noticia no es desmoralizadora sino relegitimadora.

En suma, el valor positivo de la legitimidad, como último parámetro de calidad democrática, sólo podrá acrecentarse si aumenta la información, la transparencia y el conocimiento público acerca de su verdadero funcionamiento real. Lo cual exige la tarea previa de evaluar las diferentes políticas públicas para medir su nivel de eficacia y eficiencia, así como la de someter a las distintas instituciones democráticas a una auditoría sistemática, capaz de detectar y corregir sus fallos elaborando programas de rectificación, rediseño y reprogramación.

Es algo que por supuesto ya hacen organismos privados como Transparency Internacional, al que ya me referí antes. Y también hacen lo mismo, sólo que a otra escala mucho más sistemática y exhaustiva, organismos públicos tan meritorios como la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (del Ministerio de la Presidencia), así como tantas otras oficinas análogas que se distribuyen a todos los niveles por las diferentes administraciones públicas. Pero su trabajo resultará inútil a

.....
 54 Bernard Manin, "Democracia de audiencia", *Los principios del gobierno representativo*, pp. 267-286, Alianza, Madrid, 1998. Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.

efectos de acreditar la democracia, devolviendo al público su confianza en ella, si no va seguido de un auténtico programa de comunicación pública fundado en la veracidad, hasta lograr que la ciudadanía esté correctamente informada sobre la verdadera eficacia de las instituciones democráticas, sin dejarse equivocar por falaces denuncias mediáticas.

Una tabla de calidades democráticas.

Es hora de finalizar mi intervención, que ya se ha prolongado demasiado. Y para ello me limitaré a aportar una pequeña tabla de resumen que sintetiza y sistematiza lo expuesto hasta ahora, para que su contenido sirva de anexo o epílogo a modo de conclusiones provisionales, destinadas a cerrar este somero intento de evaluar las distintas calidades de la democracia. Una tabla que se limita a fijar en dos columnas de valores negativos y positivos los distintos indicadores que he sugerido para evaluar los seis valores de calidad democrática tomados del esquema de Leonardo Morlino. Excuso decir que tales indicadores sólo son hipotéticos, exploratorios o tentativos, pues para que fueran operativos haría falta asociarlos a variables empíricas cuantificables. Algo que en ciertos casos resultaría fácil de hacer, pues en parte ya está hecho, pero que en otros será más difícil, pues esta casi todo por hacer. Pero en todo caso, semejante tarea es algo que excede a los limitados objetivos señalados para esta intervención.

Tabla de calidades democráticas

Variables	Valores Negativos	Valores Positivos
I: Legalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento legal - Impunidad autoridades - Tolerancia ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad jurídica - Igualdad ante la ley - Fiscalías justicia penal
II: Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Monopolio decisiones - Arbitrariedad discrecional - Irresponsabilidad decisores 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanción electoral del poder - Autoridades independientes - Control civil del poder
III: Libertad	<ul style="list-style-type: none"> - Restricción de libertades - Sujeción o dependencia - Dominación o sumisión 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de empoderamiento - Políticas protección social - Redes servicios sociales
IV: Igualdad	<ul style="list-style-type: none"> - Pobreza, segregación - Discriminación negativa - Exclusión social 	<ul style="list-style-type: none"> - Igualdad de oportunidades - Discriminación positiva - Mediación intercultural
V: Responsividad	<ul style="list-style-type: none"> - Corporatismo, clientelismo - Patrimonialización poder - Absentismo ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> - Democracia deliberativa - Participación ciudadana - Movilización reivindicativa
VI: Legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> - Escándalos mediáticos - Confrontación polarizada - Descrédito democracia 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de calidades - Transparencia informativa - Comunicación veraz

06

Ética pública en las sociedades democráticas

Gregorio Peces-Barba Martínez

Catedrático de Filosofía del Derecho. Universidad Carlos III

Trataré el tema de la ética pública en la democracia y lo haré, naturalmente, como profesor de filosofía del derecho que soy. Es éste un tema fundamental para la justificación de todo lo que ustedes pretenden en este seminario. Es probablemente uno de los temas centrales de la cultura política y jurídica moderna, que alimenta la idea de democracia en las sociedades actuales.

Partiré de dos definiciones provisionales para distinguir la ética pública de la ética privada, después haré un recorrido sobre la evolución histórica que lleva a su distinción para terminar con algunas reflexiones sobre el valor de la ética pública, las tautologías que puede tener esta dialéctica ética pública y ética privada y cómo se fundamentan las grandes dimensiones de la democracia en este tema.

La ética privada habría que definirla como el camino (utilizó adrede la palabra camino puesto es el título de la obra del fundador del Opus Dei) para alcanzar la autonomía y la independencia moral de los individuos. Es decir, es un proyecto, que en su caso era de salvación, pero en situaciones laicas es un proyecto de realización plena de la condición humana desde una concepción del bien, de la virtud, de la salvación, de la felicidad, etc. Sus titulares y sus destinatarios son las personas individuales que buscan alcanzar ese fin último a través de un cauce que necesitan su aceptación, es decir, no es un cauce objetivo que se puede imponer, sino que necesita la aceptación de las personas. Por eso, uno de los requisitos de la ética privada es la autonomía, es decir, el hecho de que se debe asumir por uno mismo y que no se pueda imponer, ni puede ser tampoco una oferta extravagante ni marginal, sino que tiene que ser un proyecto que pueda ofrecerse a todos con carácter general. De ahí que junto a la autonomía su segunda condición necesaria sea su posibilidad de universalidad. Es difícil que cada persona pueda construir por sí misma y en todas sus dimensiones su ética privada. No es imposible pero es difícil aunque, como hemos visto, es necesaria su aceptación si la propuesta viene de fuera. Lo común, lo normal y lo habitual es que se acepte o se asuma un cuerpo de doctrina moral de una iglesia, de una escuela filosófica o de una confesión religiosa. Por esto, suele ser una oferta que se acepta y se asume, y son difíciles los casos de aquellos que construyen su propia concepción. En este sentido, podemos hablar de una ética privada religiosa y de una ética privada laica.

También tenemos que señalar que el escenario del desarrollo social, de la implantación social de las creencias privadas es siempre un desarrollo pluralista y que no cabe la pretensión de una iglesia o una concepción filosófica o política de pretender el monopolio o la exclusividad de la verdad de la ética privada. Ese es un mal que venimos arrastrando a lo largo de la historia y que es producto de todas las religiones, unas más persistentes en ese error y otras más capaces de asumir esta idea de la pluralidad. En la cultura europea y atlántica ha sido durante mucho tiempo en exclusiva la Iglesia Católica la que ha planteado este tema, y lo ha planteado además de manera beligerante frente a la modernidad, tanto en la contrarreforma, como en la contrailustración y, sobretodo, en el siglo XIX con los ataques absolutos a la modernidad. Bien es verdad que lo ha hecho siempre desde una prudencia grande. No estoy haciendo un elogio sino todo lo contrario. En el siglo XIX no empieza el ataque contra la modernidad hasta 1832 con la encíclica *Mirari Vos* de Gregorio XVI, no empieza hasta que no hay una seguridad de que el contexto político europeo es favorable a esos planteamientos: desaparece Napoleón, desaparecen los afanes revolucionarios de los liberales, es neutralizada en España la constitución de 1812, se reúne el Congreso de Viena (que es el conjunto de las viejas monarquías absolutas, Rusia, Austria, Prusia, España... con un abandono absoluto de lo que supuso la herencia de la Revolución Francesa). Cuando esto se ha instalado ya en el Congreso de Viena es cuando la Iglesia católica empieza esa campaña contra la modernidad, que comienza en 1832 como digo, con *Mirari Vos*, y termina en 1888 con la encíclica *Libertas*. Ésto no supone que la Iglesia Católica se una a la modernidad. El primer signo que encontramos de esa adhesión es en el discurso de Navidad de Pío XII en 1941. Por su parte, las iglesias protestantes son menos insistentes y aceptan la modernidad más fácilmente; aunque las grandes iglesias, luteranas y calvinistas, al principio actúan de forma parecida.

El tema de la ética privada hay que situarlo siempre desde el pluralismo porque no existen siempre concepciones de ética privada como las que tenemos en el mundo europeo, occidental y atlántico, sino que existen otras concepciones de ética privada en otros mundos, donde ni siquiera han llegado en el renacimiento y la ilustración y donde siguen existiendo países en los que por encima de su propio jefe de estado (incluso elegido democráticamente) hay un religioso que es el que manda de verdad. Es evidente que ese desarrollo debe ser pluralista. Así como no cabe la pretensión de monopolio de una iglesia, ninguna de las instituciones portadoras de propuestas de ética privada puede pretender toda la verdad. Aunque en el ámbito de la ética privada puede ser aceptable la vieja propuesta evangélica de “la verdad nos hará libres”, las iglesias sólo pueden pretender, dentro de un marco pluralista, que la verdad, su verdad (en el marco de la Iglesia Católica la verdad del Evangelio, etc.), sea la que libere a aquellos que se adquieran a esta concepción pero siempre haciéndolo compatible con la existencia de otras posiciones diferentes que puedan

coexistir con ella. Ese es el escenario democrático de la ética privada y de las confesiones en una sociedad bien ordenada.

Las éticas privadas religiosas tienen una dimensión vinculada a la fe y a las creencias, sus seguidores son creyentes mientras que las éticas privadas laicas se nutren principalmente de criterios racionales y sus seguidores se adhieren a esos criterios, aunque naturalmente se pueden encontrar dimensiones emotivas o afectivas en las éticas laicas. Desde el punto de vista político y social, el alcance del concepto de creyente (que fue un concepto decisivo en la edad media cuando existía el monopolio de la Iglesia Católica y había un pluralismo de poderes donde las dimensiones religiosas de la Iglesia e incluso monasterios, órdenes religiosas afines, etc.) ha perdido toda su influencia política. El ser creyente es una institución, es una situación protegida por las leyes pero su influencia, desde el punto de vista de marcar las orientaciones de la vida política, es relativamente escasa como colectivo aunque el creyente es una persona que, como las demás, tiene la dimensión de ciudadano.

La ética pública es un conjunto de objetivos y de fines que se considera que debe realizar el poder político a través de su Derecho, cuyos contenidos tradicionalmente se han conocido desde Aristóteles como justicia. Cuando no se refieren al Derecho sino al poder, es decir, cuando son ética pública política y no ética pública jurídica, es preferible usar el término de legitimidad. Legitimidad del poder y justicia del derecho. La segunda dimensión de la legitimidad del poder, la legitimidad de ejercicio, que complementa a la primera es la legitimidad de origen. Coincide en parte con la justicia puesto que la acción del poder político moderno se realiza fundamentalmente a través del Derecho. Si la ética privada atiende al bien de los individuos, la ética pública se tiene que referir al bien general, al bien común, en la terminología clásica aristotélico-tomista. El bien común se debe entender como la serie de medios que los Estados deben proporcionar a sus ciudadanos y a sus residentes para facilitar su subsistencia, su bienestar o el desarrollo de su condición y de su dignidad. Aparece tradicionalmente en Platón, en la República, en Aristóteles, en la Política y, sobre todo, aparece ya en el mundo clásico medieval en Tomás de Aquino en el 1.1 del *De Regimine Principum*. El “bien común” es un concepto griego bautizado por la escolástica, que carece de la dimensión laica que tiene la idea de ética pública, pero sirve para distinguir de la idea de bien particular. Utilizando la terminología moderna ética pública, se puede decir que ésta establece los criterios de organización social y los fines del Derecho para que las personas puedan vivir dignamente en la sociedad y puedan realizar libremente las facetas de su capacidad, de su dignidad: como la capacidad de elegir, de razonar y de construir conceptos generales, de crear belleza, de comunicarse y de dialogar, de vivir en sociedad, en un sistema de normas sofisticado y complejo

como el Derecho y de decidir libremente sobre sus planes de vida, es decir, sobre su ética privada.

Desde estos conceptos de ética pública y ética privada se llega a la misma propuesta de sistema ideal que retoma la distinción entre estos conceptos, fundamentales en la democracia, y potenciándolos al máximo en sus dimensiones liberales y sociales. Así, como decía, la ética privada es una concepción del bien, una verdad que puede liberar en el sentido de facilitar el camino hacia la autonomía moral, no puede ser de ninguna manera ser el núcleo de la ética pública, como predicaban los defensores del llamado Estado-Iglesia. La ética pública no puede establecer obligaciones ni conductas o deberes directamente dirigidos a la salvación, al bien, a la virtud o a la felicidad; es decir, no puede invadir los espacios de la ética privada.

Una sociedad democrática bien ordenada es aquella que mantiene una correcta relación de equilibrio entre ética pública y ética privada. Ya comentaré las patologías de esta relación, que suponen en su caso una imposición de la ética pública sobre la privada en sociedades totalitarias, o una imposición de la ética privada sobre la pública en sociedades clericales o confesionales. Por eso una de las formas de identificar a una sociedad democrática es que exista un equilibrio y una relación correcta entre la ética privada y la ética pública. Ésa relación correcta no supone ni separación, ni ruptura, ni ignorancia mutua, porque ambas tienen dimensiones secantes, dimensiones que se rozan o que se interinfluyen. Como tiene además como destinatarios a los mismos sujetos, ciudadanos y a la vez creyentes o adherentes a alguna conjunción de ética privada laica, la ética pública debe favorecer y hacer posible el libre ejercicio de la ética privada pero debe también evitar que sus normas la dificulten o la impidan. Por eso, en el progreso de la cultura política y jurídica se han establecido en el ámbito de la ética pública instituciones y derechos para garantizar esas situaciones. Se trata de la libertad de conciencia, de la libertad religiosa y también, en un sentido más profundo y actual, de la objeción de conciencia. Esta correcta relación entre ética pública y ética privada supone recoger en los textos fundamentales, en la Constitución, términos o conceptos como pluralismo; separación Iglesia estado; libertad ideológica; religiosa y de cultos; y una situación general de laicidad donde pecado y delito sean diferentes y donde se distinga también entre ciudadano y creyente. No se trata sólo de instituciones, procedimientos y contenidos de ética pública en forma de valores, principios y derechos, sino de espíritu, un talante y una forma de vida y de entender las relaciones sociales. Es necesario para eso que este talante y esta forma de plantear las cosas estén presentes desde la educación, y por eso es tan fundamental la asignatura de educación para la ciudadanía que, como definiendo, está perfectamente señalada en la distinción entre ética pública y ética privada en los artículos 27.2 y 27.3 de nuestra Constitución.

La laicidad que supone separar al Estado y liberarlo como espacio público de cualquier impulso determinante de una religión o de una ideología o filosofía particular, defiende la neutralidad respecto de estas orientaciones de ética privada, preservando a la sociedad de cualquier creencia obligatoria. Esta laicidad es para que todos los seres humanos la puedan situar como su referente y encontrarse en terreno propio en su condición de ciudadanos. No se trata ni de indiferencia ni de relativismo, es simplemente abstención respecto de las diversas opciones de ética privada que sólo conciernen a cada individuo desde su libertad. En este sentido, si bien desde el ámbito de la ética privada religiosa y de los creyentes considerados individualmente puede asumirse como legítimo el principio “la verdad nos hará libres” dado que estas concepciones personales pueden llevar a la autonomía personal o al desarrollo de la moral individual, el traslado de ese mismo principio a la ética pública es uno de los males más graves que han provocado peores daños a las sociedades democráticas. En las sociedades democráticas el principio es precisamente el contrario. No es la verdad la que nos hace libres, sino que es la libertad la que nos aporta más verdad. Es la libertad la que nos permite a través de su desarrollo de los derechos y las libertades, de las instituciones libres y abiertas, de una sociedad abierta, el que podamos elegir con plena libertad nuestra ética privada sea ésta religiosa o laica.

La evolución histórica que nos lleva a este concepto o a esta distinción se encuentre en la modernidad como concepto propio, puesto que no existía en otros momentos. El dominio intelectual a través de la teología, a través de las ciencias, a través de la filosofía en el mundo antiguo y medieval se establecerá después de Constantino, cuando el emperador Teodosio en el año 380 d. C. establece que todos los pueblos sometidos a su autoridad deben seguir la religión que el divino apóstol Pedro ha transmitido a los romanos. Ese es el momento en el que quedan al margen judíos, paganos y aquellos sectores que no reconocían el dogma de la Trinidad. A partir de ese momento, y durante toda la Edad Media, no existirá una distinción entre el poder y el Derecho, ni entre la ética privada ni la ética pública. A partir de la idea de un orden creado por Dios, se establece un ámbito de regulación de la criatura humana a través de la ley natural. En ese mismo periodo, a partir de San Agustín, se extenderá la doctrina de los “dos reinos”, que más tarde retomará en el protestantismo de Lutero, cuando en la Ciudad de Dios distingue entre el reino de los creyentes, la “Civitas Dei”, y el reino de los pecadores, la “Civitas Diaboles”. Solamente en la segunda existe el Derecho, el Derecho entendido como la espada, como caución y represión de los pecados y de los delitos. En este clima medieval de los dos reinos la ética privada funcionará por sí misma. La ética católica, sin necesidad de Derecho regirá en el reino de Dios, y la ética pública, que todavía no estaba ni inventada, ni distinguida, ni en las conciencias de las personas, regirá el reino de los pecadores a través de la espada, a través del Derecho pero orientada por la Iglesia. El gran sistema de la ética católica se basaba, y se basa

porque sigue vigente, en dos pilares inseparables y ambos necesarios: la gracia y la libertad. Era una ética totalizadora con una dimensión individual que afectaba al poder y al Derecho y quedaban todos sometidos a su mandato y a su autoridad. Esta idea significa que la salvación necesita de ambas dimensiones: de la gracia producida por el sacrificio de Cristo en la cruz, por una parte, y de la libertad de las personas que lleva a que sea necesaria su participación para el desarrollo de la ética privada.

Con la modernidad la distinción entre ética pública y ética privada empieza a producirse con una serie de acontecimientos. El primero es la ruptura de la unidad religiosa. Con la aparición del protestantismo se producen unos complejas consecuencias en las que no puedo detenerme y que desencadenan las sangrientas guerras de religión y la carga de su mal cerrada solución: la Paz de Habsburgo a finales del siglo XVI (cuando se establece el principio "cuius regio eius religio" según sea la religión del rey será la religión de su pueblo), ya que las conciencias siguen estando prisioneras de voluntades ajenas. El resultado final de esa situación produjo la imposibilidad de resolver el problema desde la imposición y esto llevará al tratado de Westfalia en 1648 que establece ya el principio de la tolerancia religiosa, después de que nuestro país empezase a perder su hegemonía como imperio con la guerra de los 30 años. Esa es una dimensión clave para esta distinción entre ética pública y ética privada. La ruptura de la unidad religiosa supone un aumento del antropocentrismo, del protagonismo del hombre desde un individualismo que sustituye a las formas más corporativas y colectivas de la Edad Media. Al mismo tiempo, esa sólida construcción ética católica de esas dos perspectivas, produce que Dios no puede ser el fundamento, el referente último y la fuente última de la moralidad puesto que no existe un acuerdo sobre la realidad de Dios, sino varias versiones protestantes: la de las grandes iglesias luterana y calvinista. Es más caricaturesca la situación de la Iglesia en Inglaterra con un valor más personal derivado de las pasiones de Enrique VIII pero también son importantes las pequeñas confesiones protestantes, los socinianos, arminianos, puritanos, independentistas e incluso la posibilidad, derivada de la lectura directa de la Biblia, de un protestantismo muy subjetivo y sin vincular a Iglesias. En ese clima aparece un hombre del humanismo renacentista que es Hugo Grocio que en el número 58 de los prolegómenos de la introducción de su gran obra "El derecho de la guerra y de la paz", dice:

"Se me hace infame si alguien piensa que yo he tenido en cuenta controversias de nuestro tiempo, tanto las ya surgidas como las que puedan surgir. Confieso que me he separado del caso concreto al tratar el Derecho, lo mismo que los matemáticos lo hacen al considerar las figuras separadas de los cuerpos".

Aquí ya se establece en el planteamiento de lo que será el iusnaturalismo racionalista diferente del aristotélico-tomista. Había dicho Grocio en el número 11, que hay que romper la idea de que Dios fundamenta el Derecho natural, porque este Derecho seguiría existiendo “Aunque admitiésemos que Dios no existiese o no sé ocupase de los asuntos humanos”, dice, “lo que no puede hacerse sin grave blasfemia”, añade. Es decir, que el referente será distinto, ya no será Dios, será la idea de bien, el principio de justicia, etc. pero todo descubrible por la razón de la naturaleza humana.

Al mismo tiempo se producirá la ya comentada escisión de la ética católica en dos concepciones morales: la ética de la gracia y la ética de la libertad. El conjunto de la ética católica se sustituye, aunque seguirá existiendo, por una ética de la gracia y por otra ética de la libertad. La ética de la gracia será la ética protestante y la ética de la libertad será la ética del incipiente humanismo laico. Desde el punto de vista de las influencias, la ética de la gracia tendrá una gran influencia en el mundo anglosajón y en la independencia de los Estados Unidos de América. Los protestantes tienen un profundo sentido religioso pero se consideran como agraciados por un don infinito que les predestina a la salvación, como están predestinados a la salvación no necesitan preocuparse de los temas religiosos pero sí de los terrestres. Esa ética de la gracia protestante lo que hace es potenciar la mundaneidad, potenciar la participación en la vida, en la actividad social, política y económica, y de ahí de autores como Weber a finales del siglo XIX establezcan esa tesis de la influencia del protestantismo en los orígenes del capitalismo. Es verdad que ese primer capitalismo no tiene nada que ver con el más lejano de los valores morales como es el capitalismo actual, fundamentado en el ánimo de lucro y en el beneficio propio, sino que es un capitalismo que compagina los beneficios económicos con una profunda religiosidad. Uno de los ejemplos evidentes es el caso de uno de los primeros capitalistas que es Benjamín Franklin, que marca esa misma idea. La ética del humanismo laico, en cambio, influirá mucho más en el ámbito continental. Así como en el humanismo de la ética de la gracia influirá mucho en la evolución del mundo cultural, social y político norteamericano, la ética del humanismo laico influirá en el mundo social y político continental, en concreto en la Revolución Francesa. Hay que aclarar que la influencia religiosa en el pensamiento político y jurídico norteamericano no es una influencia de confesionalidad, de vuelta a la idea de la unión entre la Iglesia y el estado. Jefferson, uno de los padres de la democracia americana, dirá que la separación entre la Iglesia y el Estado no es una línea sino que es una auténtica muralla. Eso explica que, pese a las influencias, todavía hoy fundamentalistas, en los Estados Unidos no es posible que se rompa ese gran principio de separación entre la Iglesia y el Estado, que naturalmente estará mucho más presente en las otras sociedades europeas influidas por la Revolución Francesa. El principio de esta cultura producirá tanto en la ética de la gracia como en la ética de la libertad una revalorización del ser humano centrado

en el mundo y centro del mundo. Aquel viejo reproche evangélico “varones de Galilea ¿que hacéis mirando al cielo?” ya no tiene sentido en esta sociedad. El clásico *carpe diem*, *vivid el momento*, se convertirá en la expresión de Ronsard, uno de los grandes poetas franceses, “cortad desde ahora mismo las rosas de la vida”. Estamos en la génesis de esa ética pública que se olvida, vinculada entonces a la clase ascendente, que es la burguesía. Desde la idea de autonomía y de valor de la actividad humana impulsará la rehabilitación antropocéntrica de las criaturas y el dominio de la naturaleza. Esta ética es la ética de la iniciativa humana desde la participación, desde las posiciones éticas escépticas y relativistas, que están presentes en muchos autores, siendo el gran paladín Montaigne en el siglo XVI y Voltaire en el siglo XVIII quien apreció este talante anti dogmático, enemigo del fanatismo, que Montaigne señalará previamente y que será uno de los símbolos de la modernidad. Voltaire en su obra “Notas sobre el pensamiento de Pascal” dirá en 1728 refiriéndose a Montaigne: “un gentilhomme campesino, en tiempo de Enrique VIII, sabio en un siglo de ignorancia, filósofo entre fanáticos y que como suyas pinta nuestras debilidades y locuras, es un hombre que siempre será amado”. Impulsarán esta línea de secularización los llamados eruditos libertinos, que eran estudiosos humanistas llamados a romper con las viejas tradiciones. Estos impulsan el deísmo que es una forma difusa de aceptación de una deidad que se ha convertido en el relojero que ha construido el universo, pero una vez que ha construido el universo ya solamente lo contempla pero no interviene en su desarrollo. Ahora ya podemos acercarnos a una de las dimensiones más importantes de este acercamiento, que es la separación entre el estado y la Iglesia, que señala desde el siglo XVII John Locke en su Carta sobre la tolerancia. Esto ya lo presagia uno de los grandes poetas franceses del siglo XVI refiriéndose a ese mundo que están construyendo. Dice Clemand Magó, autor de la poesía *La balada del colgado*: “han recibido vana filosofía que magnifica talmente a los hombres que todo el honor de Dios está oscurecido”. Esto conduce a una línea que, con la separación entre Derecho y moral propiciada por autores del iusnaturalismo racionalista protestante como Tomasio y Wolfe, llevará a la idea de que el Derecho puede ser construido y definido prescindiendo de la moral.

Esta es la línea del iuspositivismo que tendrá la máxima representación en uno de los más grandes juristas del siglo XX que es Hans Kelsen. Kelsen definirá el derecho solamente por el órgano que lo produce y por el procedimiento para producirlo. El sostiene que existe una idea de justicia, una moralidad del derecho que no puede ser objetiva, que no hay una línea objetiva por qué es lo que cada uno de nosotros prefiere sin que le podamos dar una dimensión objetiva. Dice en su trabajo *¿Qué es justicia?* (es su lección jubilar que se produce en 1952, y luego vive 20 años más, muriendo a principios de los años 70): “sólo puedo estar de acuerdo en que existe en una justicia relativa, y puedo afirmar lo que es la justicia”, entiéndase la ética pública, “dado que la ciencia es mi profesión

y por tanto lo más importante en mi vida, justicia se da en aquel orden social bajo cuya protección pudiera progresar la búsqueda de la verdad, mi justicia en definitiva es la de la libertad, la de la paz, la justicia de la democracia y de la tolerancia". Intentará defenderse de la idea de que esta posición tan subjetiva y tan relativista de la justicia es una posición débil porque una de las reflexiones que hará a partir de los años 40, con el positivismo alemán, por ejemplo, al ver lo que supone el nazismo, rectifica y se dice que tiene que haber leyes que no son Derecho y Derecho por encima de las leyes. Se vuelven entonces a defender posiciones iusnaturalistas, acusando la debilidad de planteamientos como los de Kelsen, que conducen, en última instancia, al nazismo o al estalinismo en la Unión Soviética. El profesor español Antonio Quintano Ripollés, llama con humor la reductio ad Hitlerum a todos estos problemas, pero sin responder al fondo de la cuestión. Un gran profesor sudamericano, que ha sido catedrático en Alemania, Ernesto Garzón Valdés, ha escrito un libro donde deja claro que no han sido sino los iusnaturalistas los que apoyaron al régimen nazi, mientras que los positivistas fueron todos víctimas del nazismo. En España el franquismo fue apoyado también por los grandes defensores del Derecho natural, que miraban al cielo cada vez que hablaban del Derecho natural, que se rasgaban las vestiduras contra el Derecho positivo. Uno de los defensores del Derecho natural en España, catedrático de Derecho penal, escribió una obra que se llamaba El movimiento nacional como caso de legítima defensa colectiva. Ya ven ustedes cuál es el clima. El propio Kelsen reacciona frente a esta acusación de que una ética pública relativista es una ética pública débil y dice:

“¿Cuál será pues la moral de esta filosofía relativista de la justicia?, si es que tiene alguna. ¿Es cierto, tal como se ha sostenido, que el relativismo puede ser amoral e incluso inmoral?, ¿es compatible el relativismo con la responsabilidad moral?, como no. El punto de vista según el cual los municipios morales constituyen sólo valores morales relativos, no significa que no sean valores, significa que no existe un único sistema moral sino varios y que hay que escoger entre ellos. De este modo el relativismo impone al individuo la ardua tarea de decidir por sí solo que es bueno y que es malo. Cuando los hombres se sienten demasiado débiles para asumirla la ponen en manos de una autoridad superior, en manos del gobierno o en última instancia en manos de Dios. Así se evitan tener que elegir, resulta más cómodo obedecer la orden de un superior que ser moralmente responsable de un mismo. Una de las razones más poderosas para oponerse apasionadamente al positivismo es el temor a la responsabilidad personal. Se rechaza el relativismo, no porque sea poco exigente moralmente sino porque lo es demasiado”.

Volviendo atrás en el tiempo, otro elemento decisivo para el establecimiento de la separación entre la Iglesia y el estado en plena modernidad es el que hace el ya mencionado John Locke en su Tratado sobre la tolerancia:

“¿Qué es el estado?, es a mi parecer una sociedad de hombres constituida solamente para procurar preservar y hacer avanzar sus propios intereses del orden civil. Los intereses civiles son la vida, la libertad, la salud, el descanso del cuerpo y la posesión de cosas externas tales como dinero, tierras, casas, muebles, etcétera. Toda la jurisdicción del magistrado se extiende únicamente a esos intereses civiles, y todo poder, derecho y dominio civil está limitado al sólo cuidado de promover esas cosas, y no puede ni debe, en manera alguna, extenderse hacia la salvación de las almas. Una iglesia, por el contrario, es una sociedad voluntaria de hombres unidos por acuerdo mutuo con el objeto de rendir culto públicamente a Dios que la manera que ellos juzguen aceptable y eficaz para la salvación de las almas. Es una sociedad libre y voluntaria, nadie nace miembro de una iglesia, ningún hombre se encuentra por naturaleza ligado a ninguna iglesia o secta particular, sino que cada uno se une voluntariamente a la sociedad en la cual cree que encontraban la profesión y el culto que es verdaderamente aceptable a Dios. Del mismo modo que la esperanza de salvación fue la sola causa del ingreso dicha comunión, constituye igualmente la sola razón de su permanencia en ella. El fin de una sociedad religiosa es el culto público a Dios, y a través de él la adquisición de la vida eterna. Toda disciplina debe, por tanto, tender a ese fin, y todas las leyes eclesiásticas deben limitarse a él. Nada debe ni puede tratarse en esa sociedad al respecto de la posesión de pertenencias civiles y mundanas. Ninguna persona privada tiene derecho alguno en ningún caso a perjudicar a otra persona en sus goces civiles porque sea de otra iglesia o religión. Todos los derechos y franquicias que le pertenecen como hombre o como ciudadano tienen que ser preservadas inviolablemente”.

Aquí incluso se puede ver que Locke al hacer la justificación de la Iglesia también descalifica ideas como la del bautismo y la de la obligación de pertenencia a una iglesia, que son tan propias en la Iglesia Católica.

Como expuse anteriormente, comentaré de forma breve la influencia en que está distinción entre ética pública y ética privada, construida de esta manera, tiene en relación con la educación sin dejar de recordar la enorme influencia que aun tiene en nuestra evolución, en ese sentido, la gloriosa tradición de la Institución Libre de Enseñanza. Quería señalar cómo la ley francesa en relación con la enseñanza parte de una idea que está muy impulsada por dos grandes autores y políticos franceses, que son Gambetta y Gilles Seguí. Gambetta en 1881, con ocasión de una reunión de la liga de la enseñanza, llevando hasta el último extremo esta idea de la distinción entre la ética privada y la pública, decía: “Desde el momento en que queráis instruir el sufragio universal y hacer hombres esclarecidos para hacer electores inteligentes y libres será necesario que les deis una educación positiva, es decir, una educación que les cierre la quimera, lo absoluto y el sofisma”. Ya había dicho antes, en una reunión de los republicanos de su provincia, afirmando la educación republicana del país: “El Papa ha juzgado oportuno pasar revista a

todos los principios modernos (se está refiriendo a toda esa política que, desde 1832 a 1888, se plantea frente a la modernidad) de los que derivan nuestras leyes civiles y políticas. Sobre cada uno de sus derechos el Papa ha encarnado el anatema y frente a eso exaltará Gambetta la independencia de la razón, la autoridad y la responsabilidad de las voluntades humanas, la libertad de la acción fundamentando, así, la nueva educación, desde la perspectiva de la enseñanza vinculada a la ética pública. La conclusión será evidente, “renunciemos a confiar a las diversas congregaciones religiosas la educación de los niños si queremos hacer ciudadanos franceses, si queremos hacer hombres en los cuales domine la idea de justicia y de patria”. Eran los momentos en que el silabus condenaba todas las libertades modernas. Otro gran impulsor de la tercera República, Gilles Seguí, dirá refiriéndose a los maestros en una carta, que la ley del 1882 se caracteriza por dos disposiciones que se completan sin contradecirse. Por una parte sitúa fuera del programa obligatorio la enseñanza de cualquier dogma particular, por otra parte coloca en primer plano la enseñanza moral y cívica. Creo que deberíamos obligar a nuestros gobernantes, es igual que sean del PSOE o del PP, a copiar 100 veces eso de que la enseñanza, como dice aquí Giles Seguí, debe desprenderse de cualquier dogma particular.

Una última observación son los artículos 27.2 y 27.3 de nuestra Constitución. Es absolutamente claro que la polémica que se ha organizado es porque no se ha entendido que la ética pública distingue entre esa dimensión y la ética privada, que se refiere a la moralidad particular. Se percibe en esos artículos la distinción desde la perspectiva de los ámbitos reservados al Estado y a los poderes públicos y a las familias, que son las que deben impulsar la ética privada. La Iglesia se mete en el tema como si fuera de su derecho, pero ninguno de los dos artículos citados le da ninguna competencia directa en este tema. El artículo 27.2 prepara la materia al decir que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. Éste es el espacio para la educación para la ciudadanía. En cambio, la ética privada, reflejada en el artículo 27.3, sostiene que debe enseñarse en el ámbito familiar: “los poderes públicos garantizarán el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Son ámbitos separados. Puede aceptarse la interpretación de que las enseñanzas de la ética privada puedan recibirse en la escuela, que la escuela pueda ceder sus aulas, pero naturalmente fuera del currículum académico y del horario escolar. Tampoco parece que se hayan enterado de esto nuestros gobernantes del Partido Popular ni del PSOE. Para terminar, decir que esta distinción entre la pública y privada ha sido un concepto clave para defender a las sociedades democráticas en la actualidad y para darles un impulso que nos permite avanzar más que Kelsen, porque él dice que su ética es la de la democracia. Yo creo que no podemos decir que sea la única válida

porque existen otras, existe esa que hemos recordado de ese señor que manda por encima de ese Presidente de la República en países como Irán entre otros. Pero podemos decir que las concepciones de la ética pública democrática nos llevan a darle un calificativo de ética preferible. Podemos decir que la concepción de la ética de la organización social y política, la ética de la democracia, es preferible frente a otras que no resaltan tanto la idea clave de este planteamiento, que es que el motor último de esta realidad social, política y jurídica; es la idea de dignidad humana.

* Uno de los signos de la pérdida de influencia española es que la gran construcción teórica, que inicia la llamada escuela española de derecho natural, Salamanca, Suárez, Soto, Vitoria, etc., se acaba porque la cerrazón de Felipe II impide que nuestra enorme influencia política tenga un paralelo en la influencia cultural, y seremos sustituidos en esa influencia por los autores centroeuropeos como Hugo Grocio.

07

Ética para la ciudad: la democracia y la moral compartida

Amelia Valcárcel y Bernaldo de Quirós

Catedrática de Filosofía Moral y Política de la UNED

La democracia es muy reciente, joven todavía en la mayor parte de los lugares en que se asienta, y desconocida en gran parte del planeta. Y, como escribe Dahl, sólo cuando la democracia se asienta, -y esto sobre todo sucede después de la II Guerra Mundial-, empieza a tener buen nombre. Desde entonces muchos sistemas políticos se dan a sí mismos el nombre de 'democracia' cuando ni lo son, ni lo pueden llegar a ser. Recordemos que, por ejemplo el franquismo se autodenominaba 'democracia orgánica', o que los comunismos se llamaron también a sí mismos 'democracias populares'. En opinión de Dahl lo que indicaba todo esto era que la democracia comenzaba a ser el sistema político de referencia.

La ciudadanía existe allí donde la democracia es sólida. No hay ciudadanía global, nos consta, como también sabemos que las instituciones internacionales son bastante frágiles. Ni siquiera está claro que haya un decidido interés político de las democracias fuertes por ayudar a la existencia de una ciudadanía global. El mundo sigue siendo poco libre, conflictivo y fragmentario. Necesita grandes decisiones apoyadas en virtudes, pero, con alguna excepción, el panorama no es alentador. Vivimos un mundo donde el problema urgente es que coexisten teorías a veces insuficientes con prácticas en ocasiones descabelladas. Pero quizá el panorama se aclara si ponemos este mundo nuestro en perspectiva.

La democracia, enseñamos, viene de Grecia. Nació con el tipo peculiar de pensamiento al que llamamos filosofía. Todas las grandes filosofías helenísticas no fueron primariamente filosofías teóricas; fueron sobre todo filosofías prácticas, y enfrentaban un mundo en el cual los riesgos y desafíos eran similares, tomando los referentes adecuados, a los riesgos del siglo presente. Ese mundo helenístico produjo enormes filosofías prácticas, que tomaron sobre sí la obligación de explicarlo y la obligación también de explicar el sentido de la acción humana dentro de él. Pero ninguna de estas filosofías -epicureismo, estoicismo y cinismo-, se convirtió en el lenguaje universal, la interlingua teórica, de las gentes que vivieron esa época interesantísima. A la postre fue una religión la que dotó de lenguaje común a ese mundo. Una religión que se había surtido sin embargo de la terminología y de la estructura teórica de estas tres grandes corrientes de filosofía. Una religión, por lo tanto, bastante singular; porque probablemente el cristianismo es la religión más filosófica de las que existen sobre el planeta tierra. Existe una "peculiaridad

cristiana” que deriva directamente del primer ensayo de coiné moral producido en el Mediterráneo⁵⁵. El cristianismo brotó del suelo filosófico que el Mediterráneo acumuló durante cuatro siglos: de sus debates, su terminología, sus diatribas y hasta sus emblemas.

Verdaderamente fue extraño este nuevo lenguaje que habló el helenismo cuando se hizo cristiano, pero sigue siendo la raíz común a la que toda nuestra filosofía aún hoy está atenta; quiero decir, mientras no exista una filosofía global. Se necesitaría este pensar teórico global si tuviéramos que hacer una ética que fuera global. Porque por ahora,, los temas de la ética del presente están todavía librados a la conciencia religiosa, que es la que en buena parte del planeta sigue legislando qué está bien y qué está mal, qué es correcto hacer y que cosas deben abandonarse, qué debe hacer cada quién, sobre todo, adelante, cómo deben comportarse entre sí los sexos. Lo hacen con los riesgos que conocemos y que deben citarse, son los riesgos del fanatismo. Este enorme enfrentamiento que lo es del presente: el del nosotros y los otros, pivota sobre ellas. Como quiera que el mundo no ha cambiado mucho últimamente, si no es que haya empeorado algo, me temo que tocará volver sobre asuntos y posiciones conocidas.

Ética para la ciudad.

El problema de la ciudadanía o de las virtudes no es distinto del problema del bien, dicho en general. La ética nunca ha sido un asunto individual, sino aquella manera de abordar cuál debería de ser el comportamiento individual conforme con los asuntos que colectivamente se consideran adecuados. La dimensión social de la ética siempre ha estado presente en sus teorizaciones. Siempre ha pretendido que individuo y sociedad, tensos, pero no contrarios, pudieran encajarse. No hay manera de casar bien el individualismo y la ética. La ética siempre es individual en tanto que -por seguir la sentencia de Hegel- sólo obra lo individual, pero el referente -el último límite en que la ética siempre se desenvuelve- es el contexto social. Y el que estamos viviendo es un contexto de mundialización extraordinariamente complejo que produce gravísimas tensiones. A poco que lo tomemos con seriedad nos parecerá que se necesitan ingentes cantidades de buena teoría y mejor práctica para intentar siquiera hacerle frente.

En junio de 2.004 un foro internacional, el Urban abierto en Barcelona, indagaba qué tenían que ver ética, desarrollo de las ciudades y la situación de

.....
55 Si alguien encontrare esta afirmación extraña, -porque piensa quizá que hay religiones más filosóficas, las orientales, que suelen de ello llevar fama, piense que hacer esta comparación entre el oriente filosófico y el occidente positivo es un vicio que tomó la propia filosofía occidental a partir del siglo XIX y por obra de Schopenhauer.

las mujeres en las ciudades. En su sesión inaugural en la Pedrera recordé que no hacía tanto había estado en otro parecido: todos los municipios de los alrededores de Madrid habían formado una suerte de red donde querían formar lo que llamaban un proyecto educativo de ciudad, dentro a su vez de ciertas redes políticas internacionales, para favorecer lo que llamaban 'ciudades educadoras'⁵⁶. ¿Por qué tanto interés por la ciudad?. En los foros que cito al fin y al cabo no hay mucho nuevo que inventar; se asiste a reuniones de trabajo que parecen complejas y sumamente expertas, pero a la postre de lo que se acaba hablando es de ética. Y la cuestión dura que se acaba preguntado es si tenemos manera de hacer que la gente tenga buenos hábitos. Esa pregunta tan simple es la que acaba planteándose y es la que realmente es el núcleo duro de la cuestión: si tenemos forma de hacer que la gente desarrolle de un modo solvente y continuado buenos hábitos de convivencia; si esto es simplemente posible.

Todos los grandes proyectos educativos, todas las grandes redes transnacionales que vamos fabricando, al fin y al cabo no salen de esa pregunta que sólo tiene de simple la apariencia. Al punto del presente las ciudades se han vuelto protagonistas de este debate que no hace tanto, dos décadas, lo protagonizaba el estado. No poníamos entonces a las ciudades como los espacios más relevantes del civismo; pensábamos más bien que el civismo llamaba a una relación estatal y en este sentido más abstracta. Uníamos los hábitos de civismo de la gente con una concepción general del estado, el democrático. Un estado para el que suponíamos eran necesarios hábitos cívicos continuos y arraigados que no eran tan precisos ni sólitos en formas de estado autocráticas, donde los hábitos de civismo podían perfectamente estar casi desaparecidos y su lugar ocupado por otras maneras de obrar. Ahora estamos hablando sobre todo de ciudades, y menos de estado. Puede ser un progreso puesto que se enmarca el territorio de una manera más clara si se habla de ciudad que si se habla de estado, una totalidad abstracta mucho más difícil de controlar. En parte esto sucede porque desde nosotros y nosotras, -la gente- estamos comenzado a percibir como propio un problema que sólo era un debate teórico de la filosofía política: el problema de la gobernabilidad de las sociedades democráticas. Estamos empezando a tener esta impresión: que en sociedades como las nuestras, gran parte del control ha de ser autocontrol.

Desde luego, nuestras sociedades, y también cualesquiera otras, aspiran siempre a un control mayor que el que pueden favorecer. Por poner un ejemplo, hace un tiempo hube de pasar por la frontera estadounidense, y puedo asegurar

.....

⁵⁶ Y antes aún había sido miembro de un equipo interdisciplinar, enormemente grande, de personas que trabajaban en uno de estos proyectos educativos singulares: el proyecto educativo para la ciudad de Gijón, propiciado por su Ayuntamiento; estas iniciativas se multiplican.

que la capacidad de control a la que aspira ahora esa sociedad y la que de hecho logra son muy diferentes. Incluso cuando una sociedad política está obsesionada con el control, el que se pueda lograr poniendo vigilancia externa es pequeño, realmente muy pequeño; y si ese control se necesita y se busca para dar impresión de seguridad a la gente, esto no se logra. Lo que ocurre, por el contrario es que el control se convierte en un fin en sí mismo del cual la seguridad ya está ausente: percibido, al fin el control te da más miedo que aquel previo temor que supuestamente tendría que quitarte.

El control se vuelve paradójico y nos lleva a ver que nuestras sociedades necesitan más autocontrol que control. Acostumbramos a pensar que la democracia es justamente aquella sociedad política, con trasfondo moral, que propicia justamente un autocontrol grande vinculado a la idea de ciudadanía. Pero esto estamos acostumbradas y acostumbrados a pensarlo quienes tenemos en la cabeza una idea fuerte y normativa de democracia. Otra gente puede simplemente pensar que la democracia es un sistema ideal para "ir por libre"; el control ha de mantenerse en determinados límites, sin excesos, y el autocontrol para el que lo tenga. A veces personas que vienen de sociedades cerradas, acostumbradas a controles abusivos, perciben la democracia como una suerte de anarquía. Les parece el terreno del no control: el lugar donde uno puede hacer su gusto porque nadie se atreve con los demás.

Desde la perspectiva normativista sabemos que esto no es asumible; no lo es en términos normativos, pero tampoco sociales. Admitimos cierta entropía en los márgenes, y por ello que exista muy poca gente extraterritorial al centro del sistema que piense en estos términos, que vaya incluso "por libre". La masa social y normativa, más coherente, que ocupa el centro, no se siente intimidada por una disidencia marginal. Pero estamos comenzando a tener la impresión de que la entropía avanza. De que quizá nos estamos equivocando y en las democracias, después de todo, no tenemos tanta moral social pública como creemos que tenemos; no tanta como para poder integrar a aquellos y a aquellas que no la comparten. Empezamos a creer que deberíamos poseer una masa moral mucho mayor de la que en efecto tenemos. No es nada abstracto. Llamo masa moral pública a una serie larga y continuada de hábitos de conducta y autocontrol. Querríamos aumentarla y, sobre todo, cuidar de que nadie quedara fuera de ella; a esto lo solemos llamar evitar la exclusión.

Ciudadanía desafecta.

Las democracias tienen este problema en este momento de la mundialización: quieren a toda cosa evitar la exclusión. Hubo tiempos en que quisieron cosas diferentes: libertades, riqueza, derechos, territorio.. pero en este momento el fin

de cualquier gobierno en su sano juicio es evitar la exclusión. Evitar una masa de excluidos que no compartan la moral común, que estén formando guetos y que puedan resultar potencialmente destructivos para el sistema completo. Las democracias saben que éste es su problema ahora, saben además que no tiene fácil salida. Lo sabemos todas las ciudadanas y ciudadanos, porque todos percibimos también en todas nuestras sociedades una pronunciada desafección de lo público-político. Esto es notorio por varios síntomas: En primer lugar, la gente no estima que la actividad pública y política sea la más digna o tan siquiera digna. En muchas democracias la gente por contra supone que quienes se dedican a lo público lo hacen por su propio interés y que la política es meramente una profesión. En segundo lugar, algunos dan un paso más y piensan que lo público-político es en sí inane; no influye realmente en nuestras vidas. Los verdaderos problemas no tienen solución en el ámbito político que carece de recursos verdaderos para darles salida. Tenemos a la clase política gestionando lo público, pero más vale que de nuestros problemas nos hagamos cargo nosotros, porque la política no nos va a resolver ninguno. Lo público queda fuera del horizonte vital.

Un tercer rasgo de desafección aparece en las propias consultas electorales. Ha impresionado el caso de que las consultas electorales en las democracias sólidas cada vez comprometen a menos gente. En Estados Unidos, la democracia más antigua y continuada del planeta, hay consultas en que no llega a votar el veinte por ciento del censo. Pero ese rasgo parece fluctuar.

En cuarto lugar, la desafección de lo público se muestra también en la existencia de partidos tribunicios. Frente a las masas 'de opinión' que forman los partidos mayoritarios, aparecen otros partidos cuya especificidad es su capacidad de propuesta. Son aquellos que dan cabida a lo que las grandes masas partidarias silencian o evitan. Los partidos tribunicios se convierten en portadores de un ramillete de propuestas, muchas veces inconciliables entre sí, que sólo tienen en común que están fuera de los cauces normales de propuesta. El que los partidos tribunicios concurren sistemáticamente a las elecciones y que obtengan respaldo es considerado síntoma de desafección. El respaldo no mayoritario, pero suficientemente fuerte y proveniente de capas determinadas de votantes (jóvenes, barriadas, profesionales, etc.), muestra que lo público-político en su tramo principal interesa sólo para subvertirlo. Por último está el idiotismo político en su presentación directa: "la política no me interesa". Idiotismo lo llamaron ya los griegos, que nombraban con este término, idiotés al que vive para sí mismo y lo que sea común no le importa.

Este idiotismo público-político funciona excelentemente en las tiranías, por descontado, pero lo hace casi igualmente bien en las democracias. Viene a decir que hay dos intereses, públicos y privados, y que es lógico tengan interés en lo

público aquellos que de lo público obtienen sus propios intereses privados; quienes no obtienen nada en particular de lo público ¿por qué tendrían que tener interés en ello? Allá los políticos. Pero, en general, el interés de los que tienen y de los que no tienen son inconciliables. Cierta desinterés por lo público y todo lo que lleva a su alrededor tiene que ver con los poderes heredados, con los poderes en presencia y con un cultivo de ese mismo desinterés. Al fin y al cabo los que no tienen nada -que siguen siendo la mayoría- sólo tienen, y en las democracias, cierta garantía de eso que llamamos 'ciudadanía', cierta garantía delgada, por así decir. Hacerla más fuerte depende exclusivamente del tono moral social en general, y si éste es bajo, la garantía de ciudadanía de los que nada tienen excepto ese nombre de ciudadanos, también baja, incluida su capacidad de hacerla real en un mercado corriente de deberes o de bienes. Dentro de las inercias del poder no está el ser participativo. Si quienes sólo tienen de él una suerte de delegación no la utilizan, puede que el tono moral de la democracia se resienta, pero las partes más arcaicas y oscuras del poder se repantigarán cómodamente en su viejo sistema de privilegios. La democracia produce empoderamiento para quienes la habitan.

Los demócratas.

La democracia tiene desafectos, lo sabemos, pero es más duro aceptar que la democracia no fabrica mecánicamente demócratas. La democracia, en principio, debería producir un tipo de ciudadana y ciudadano que dijera lo de Heráclito: "Me refugio en las leyes de mi ciudad como en sus murallas"; tendríamos que estar constantemente apoyando este sistema, que nos permite esta existencia y garantiza nuestra libertad. ¿Cómo es que no pasa? Aparecen, en vez de ello, la desafección de lo político, el que corre por su cuenta, los poderes en la sombra... Acostumbrados a pensar, al estilo ilustrado, que el postulado kantiano de la infinita perfectibilidad se aplica sobre todo a la democracia, el panorama de la democracia empírica puede resultarnos en ocasiones desolador. Si pensamos que sólo hay un sistema político que es perfectible, y que ésa es justamente su grandeza y su virtud, que podemos siempre hacerlo mejor de lo que es porque tenemos aseguradas las libertades y los canales para mejorarlo, ¿cómo puede todo ello hacerse sin demócratas?

Bueno, ya ha habido algún caso. Acostumbramos, y lo acabamos de hacer, a remontar la democracia a nuestra madre Grecia. A decir verdad hablamos de democracia en el caso griego como si las democracias antiguas tuvieran que ver con nuestras democracias; cada vez que buscamos la historia o los antepasados a nuestras democracias modernas, solemos hacer una excursión por las democracias griegas. Pues bien, las democracias griegas eran democracias de interés y ciertamente no necesitaban apenas demócratas porque, para empezar, no eran democracias normativas. Sólo hay algunos intentos (lo percibimos

algunos apuntes de Pericles y de Platón) de que aquello, que es simplemente un procedimiento y una ciudadanía-privilegio, se transforme además en un trasmundo de valor que explique el procedimiento. Pero poco se progresa. En principio la democracia griega es ciudadanía para muy pocos y un procedimiento, que además con el nuestro tiene poco que ver. Nunca olvidemos que las democracias antiguas son democracias sorteadivas; es decir, no son democracias meritocráticas, como pretenden ser las nuestras, lo logren o no⁵⁷. Para los puestos no se busca a los mejores en la democracia ateniense; se meten todos los nombres en una vasija, se agita bien. Este es el procedimiento para cargos y dignidades. La fortuna, piensan, no hace distingos. Imaginemos una democracia sorteadiva en tiempo presente: “Veamos, sorteemos quién va a estar en cada puesto, porque antes o después querrá la fortuna que nos toque, y si no quiere... no hemos perdido nada. El método es bueno, ya que no hace acepción de personas”.

Es bastante difícil para nosotros aceptar el método griego ¿Tan fuerte era el problema que los griegos tenían con su forma de gobierno? Lo bastante como para que Aristófanes, en más de una de sus comedias, apunte que por el gran consejo que decidía los asuntos, (la boulé), la gente, si podía, no pasaba, aunque luego iba a cobrar la asistencia. Aquellos griegos democráticos preferían irse a ciertas tabernillas cercanas o puestecillos de rico vino y tentempiés. En todo caso, salían de casa para reunirse en la boulé; iban a cobrar el óbolo por haberse reunido, pero, si podían, hacían novillos. Razón por la cual aquellos sabios que nos precedieron decidieron enviar una gente con cubos llenos de pintura roja y cuerdas, y a todos los ciudadanos que estaban tranquilamente alrededor de los puestecillos dándose al mosto, se les marcaba con las cuerdas pintadas de rojo, de tal manera que cuando fueran a cobrar el óbolo, el jitón demostrara claramente que en la boulé, propiamente, no habían estado, sino en sus alrededores. Tenemos ahí un ejemplo, antiguo y venerable, de una democracia sin demócratas, por lo menos sin demócratas participativos⁵⁸. Ciertamente que sí se ponían a defender la democracia cuando corría mayores peligros, ante el Gran Rey, por ejemplo, o cuando cayó en poder de los Treinta Tiranos.. pero el día a día les resultaba fatigoso. Por otra parte, las democracias sorteadivas necesitaban sólo un monto de espíritu relativamente pequeño; y, además, pronto lo perdieron y desaparecieron. Las

57 Recordemos por ejemplo que se ganó la batalla de Maratón porque quiso la suerte, que iba a sorteo, que saliera Milcíades general aquel día, cualquier otro general hubiera podido recibir el encargo, en principio... Se dice que en Maratón se jugó el destino de Occidente, sí, se jugó en sentido literal. Podría haber sido el Gran Rey de Persia el que hubiera impuesto su manera de ver el mundo.

58 De entre las varias menciones de Aristófanes de tal práctica elijo la que cita en *Los Arcanienses*: El buen ciudadano espera solo en el Pnix desde la aurora hasta el mediodía en que llegan los primeros. “Jamás desde que frecuento los baños me mordió tanto la potasa en las cejas como ahora que convocada una asamblea ordinaria para la aurora , el Pnix, como veis, está aún vacío, mientras que los hombres charlan en el ágora y por todas partes evitan la cuera teñida de bermellón”Acto I, escena primera, ed Esp. Aguilar, 1979, pág. 22.

primeras democracias tuvieron vidas bastante breves y poco tardó en restablecerse la oligarquía corriente. La reinención y restablecimiento de la democracia llevó tantos siglos que Montesquieu se puede permitir afirmar en el siglo XVIII, que la 'república' es una forma de gobierno de la que sólo hemos oído hablar pero nunca nadie vivo ha conocido.

Las nuestras son democracias muy jóvenes en términos de lapso histórico. Allá donde la democracia es más larga -vamos a tomar la fecha de la Declaración de Virginia como fecha fundadora (1776)- tiene doscientos años y poco más. Nacieron limitadas, las hemos agrandado y ahora vamos conociendo sus nuevos límites. Son democracias en las que ciudadanas y ciudadanos confiamos según y cómo. Somos más desafectos que vigilantes; y menos defensores que críticos. Participativos, casi como los griegos, salvadas las distancias. No nos parece que la forma política en que vivimos sea suficiente para dar sentido a nuestras vidas; estimamos, más bien, que consiste en una serie de fáciles reglas, casi de sentido común, como unas instrucciones de uso.

La regla última.

Hablo naturalmente, de la consideración corriente, pero extendida. Es cierto que la democracia es, sobre todo, una manera de decidir. La democracia es la regla de mayorías. Este es su fulcro inamovible; a partir de ahí admite ampliaciones e innovaciones, pero ese punto no puede cambiar. Nadie puede afirmar que algo que no maneja la regla de mayorías sea una democracia. El núcleo último de la democracia es la regla de mayorías.

Sabemos que la regla de mayorías a la filosofía, desde la platónica, le ha resultado difícil de digerir. Quizá por ello los filósofos preferimos hablar de democracias normativas. También de democracias participativas, y, en último término, de democracias dialogantes. No queremos conformarnos con la democracia procedimental y la implementamos con la democracia valorativa. Entendemos que es democracia la capacidad abierta de diálogo siempre sobre las cuestiones que afectan al común. En nuestro tipo de gobierno una decisión no es nunca, (o casi nunca), una decisión autoritaria. Pero hemos avanzado en esto: si se puede evitar tampoco es una decisión experta, porque en lo que a todos y todas afecta nos suponemos todos y todas la misma competencia. La mejor decisión está cribada por el procedimiento; se supone que es una decisión por consenso y diálogo. Pero esto de nuevo es una suposición, porque sucede que la mayor parte de los gobiernos democráticos efectivamente existentes prefieren delegar a la decisión experta -y prefieren decir que existe tal decisión experta- gran cantidad de temas para sacarlos justamente del debate público y político. Se hace esto afirmando que sobre ciertos temas el debate no tiene sentido porque

en ellos sólo cabe decisión experta debe tomarse la que sea la más correcta. Las democracias realmente existentes hurtan del debate, lanzándolos en manos de la decisión experta, temas muy variados, de los que unos la requieren y otros no tanto. Por eso no es raro que los partidos tribunicios -los tribunicios y no otros- a menudo afirmen "hay que devolver al debate" temas concretos. En democracia se supone que toda la ciudadanía es experta.

Sin embargo sabemos que el diálogo es y está restringido, pero se supone que nunca por la incapacidad de los ciudadanos. Otra de las diferencias con la democracia del pasado es la inexistencia de plebe en las nuestras. En las democracias antiguas la mayor parte de los habitantes de la ciudad no eran ciudadanos, eran directamente plebe. No me refiero sólo a lo que ya bien se sabe, que había esclavos -que estaban excluidos de la ciudadanía-, metecos -gente que era de otros lugares, también excluidos de la ciudadanía- y mujeres, que todas ellas, fueran de donde fueran, o por significativa que fuera su familia estaban excluidas de la ciudadanía. Es que además había gente que era "plebe". La ciudad siempre ha sido un todo mezclado y en todas, decía nuestro Benavente, hay siempre dos: "una para los ricos y otra para los que vienen como nosotros". Todas las ciudades han tenido siempre un centro -que en eso la etología no se equivoca- ocupado por las personas de mayor respeto, dignidad, capacidad y poder, y unos alrededores en los que ha vivido siempre gente en trámite de exclusión o de inclusión, no del todo asimilada. De entre ésta llamamos 'plebe' a aquella gente que vive de lo que le dan, es decir que contribuye al mantenimiento del sistema simplemente aceptando como don lo que en una buena conducta política se estimaría un derecho. Las democracias antiguas tenían plebe, y la plebe era bastante más numerosa que su ciudadanía. Nuestra idea actual y normativa de democracia es que democracia y plebe se excluyen. Todos tienen que estar dentro de la ciudadanía; sentimos que si en una democracia comienza a haber plebe la democracia peligra, porque esa plebe la desestabilizará.

¿Cómo evitamos la plebe? La mayor parte de nuestros sistemas de seguridades democráticos, sobre todo los grandes, educación, salud, previsión, tienen una finalidad además de tenernos contentos: evitar la formación de plebe. Normalmente esto no es explícito. Tenemos, por ejemplo, un enorme y caro sistema educativo; la finalidad que le podemos estar atribuyendo es la que se le atribuía en su origen, por ejemplo al principio del siglo XX, la meritocrática. Y así podemos afirmar que el enorme sistema educativo sirve para que no se pierda ningún talento, o que existe a fin de que todo el mundo pueda desarrollar su capacidad meritocrática y hacerse individualmente una posición social acorde con aquello de lo que parte y el trabajo que ha invertido en ello para desarrollarlo. Pero en realidad nuestros sistemas educativos no están para eso, aunque sólo sea porque son obligatorios. No hay manera de establecer como meritocrática

una estructura cuando es obligatoria; justo porque lo es no contribuye a distinguir entre los individuos, que es lo que el principio de mérito intenta ¿Qué función tiene entonces? Aparentemente y para muchos individuos puede seguir teniendo y conservando la función meritocrática, el “ascensor social” lo ha llamado Victoria Camps, pero como función común y propia el sistema educativo masivo tiene como objeto verdadero evitar la formación de plebe; da a cada uno un monto de conocimientos e información que le hacen, en principio, la ciudadanía experta.

Ahora que la democracia tiene universal buen nombre no sólo la entendemos normativamente, sino que, por lo común, solemos asociarla con la existencia de grandes sistemas públicos de amparo. Ciertamente que no en todas están igualmente desarrollados. La democracia es cara. El nombre ‘democracia’ se está convirtiendo en un buen nombre, pero estamos dando el nombre de ‘democracia’ a sociedades que difícilmente pueden mantenerla.

Si una democracia carece de un gran sistema educativo común, un gran sistema de salud común, o un gran sistema de prevención o de apoyo al momento del no empleo ¿les podemos llamar ‘democracias’ sencillamente porque la gente vota y la regla de mayorías aparentemente se respeta? Son las tales, como poco, democracias llenas de plebe. Hace décadas en alguna democracia americana los candidatos repartían entre los electores pobres un único zapato; si ganaban, el afortunado votante obtenía el par. Me temo que no todo es la mayoría de edad numérica, sino también la capacidad de mantener la libertad propia. Todas aquellas personas que votan, pero lo tienen que hacer al dictado de lo que les digan porque no tienen nada, no son propiamente hablando *démos*⁵⁹. El populismo acecha: si todo lo que tengo es el voto, ese voto es lo que negociaré. Si algunas personas tienen una ciudadanía tan frágil que no les permite ni siquiera votar por quien desean votar, y, de paso y para agravarlo, su capacidad de información también es tan débil que probablemente no podrían discriminar con facilidad entre las ofertas ¿se puede usar siquiera el nombre de ciudadanía o es un uso vano?

En algunos lugares a nadie se le escapa que el procedimiento de mayorías se da a la vez que una marcada estructura clientelar. Las ofertas políticas son como banderines de enganche a una opción que viene dada desde arriba, y a la que hay que ser fiel como lo era el cliente de una gran casa romana. Tales democracias no hacen más que pervertir el nombre. Las nuestras, más estables y ricas, intentan no tanto tener una ciudadanía realmente experta, sino ante todo conjurar la exclusión, evitar la formación de plebe. Y de ahí la educación obligatoria, el sistema de salud, las coberturas.. presupuestos ingentes que pagamos no muy

.....

59 Este punto, qué o quiénes constituyen el *démos* es la cuestión de fondo de una de las mejores obras sobre la democracia producida en los últimos veinte años, *La democracia y sus críticos*, (1989) del ya citado R. Dahl.

satisfechos pero utilitaristamente contentos. Este plural señala exclusivamente a quienes lo hacemos, a las clases medias.

Las democracias realmente existentes cuentan para implementar y mantener tales sistemas de apoyo y amparo con los presupuestos amasados por el gran sistema impositivo, sufragado mayoritariamente por las clases medias. Realmente nuestras democracias existen y son estables porque tienen clases medias estables; ellas son lo que el fisco llama “el contribuyente”. Pero no se limitan a esto: ciertamente una de las cosas que se dice poco, pero hay que atreverse a decirlo, es que sólo las clases medias son moralmente creativas. Las clases bajas no pueden mantener la creatividad moral porque es carísima; y las clases altas no son creativas en general -porque no está en su dinámica serlo ni les interesa. Por lo común son las extensas clases medias las que logran dinamizarse, utilizando los grandes recursos del sistema educativo y otros similares, para empujar hacia delante y encontrar los caminos de perfectibilidad del sistema político. Y si contemplamos las innovaciones morales ocurridas desde el momento barroco hasta la actualidad, (que han sido muchas), encontraremos que normalmente sus protagonistas han sido y son las clases medias.

Las clases medias obtienen su situación no tanto de que sus beneficios sean ellos mismos medios; no son el mesotes griego. Nuestras clases medias se definen como tales por su cercanía a los temas educativos y los temas de cultura. Son sus temas típicos de debate y son también los engarces por los cuales las clases medias se reconocen entre sí y se reconocen a sí mismas. Para las clases medias confiar en la educación es una fe y una fe profunda. La democracia se mantiene y se perfecciona si toda la gente se educa y se educa bien; y, del mismo modo, cualquier problema debe resolverse con las medidas preventivas y educativas adecuadas. La educación es ayudante y panacea del sistema social y del sistema político. Pero el asunto es si no estaremos equivocados.

■ **Quién educa en valores.**

En los últimos cincuenta años, desde que la obligación de escolarización existe en las democracias, el monto educativo obligatorio no ha parado de subir. Comenzaron siendo obligatorios los estudios primarios, pero ahora prácticamente la obligatoriedad abarca lo que antes eran los estudios medios. En las sociedades que nos han precedido una formación hasta los dieciséis años habría sido entendida como amplísima; al día de hoy es, sin embargo, la mínima. Y ante nuestros ojos ocurre que en el sistema educativo se generan rebeldes y resistentes a una formación tan larga. Hay bastante gente, -lo suficiente como para que nos tengamos que fijar en ella- que no quiere estar en el aula, sobre todo varones adolescentes. Y, si se les obliga se convierten en una continua fuente de entropía, por hablar en

estos términos: no saben para qué están allí; no quieren estar allí; y lo expresan. En ciertos lugares los y las docentes tienen que estar dedicados fundamentalmente a la doma y no a transmitir ningún tipo de conocimiento. A fortiori resulta que menos aún existe forma y modo de transmitir valores en tales condiciones. Esas gentes, el estamento docente, que son de los más vivaces dentro de las clases medias, que están transmitiendo la gran masa de conocimiento común, se siente sobrepasada. Y, en algunos lugares, la profesión comienza a vaciarse. Ese silenciado fracaso parece estar contribuyendo mucho a secar una de las fuentes de autoconfianza de los demócratas convencidos.

Sabemos que el sistema educativo es necesario, sabemos que es el único que nos propicia afrontar el problema mayor, las exclusiones. Pero en este momento quienes se dedican al sistema educativo en todas las democracias tienen un serio problema, ellas y ellos. Se sienten como Sísifo. Algunos, como por ejemplo Carlos Castilla del Pino, comienzan a clasificar la profesión docente como una de las de riesgo. Sin embargo cada vez que detectamos un problema de hábitos en la democracia, seguimos dando el mismo diagnóstico: más educación. Aumentamos los tramos, por tanto, más de lo mismo. Y no parece que esté funcionando. Pienso que la formación la hemos hecho muy larga y, sin embargo, a los educadores no los hemos hecho importantes. Por larga y obligatoria, la formación corriente no se convierte en capital cultural⁶⁰, porque no es un capital lo que no te distingue del de al lado. Para los que sí quieren que lo sea, la inversión habrá de ser o más cara o más larga aún⁶¹. Y habrá además que intentar separar a los que buscan esa mayor formación de los que meramente soportan la formación obligatoria, lo que quebrará en parte la legitimidad del sistema: Alguien siempre podrá preguntarse en estos o parecidos términos:

“Pero ¿la democracia no es que todos somos iguales? Entonces ¿cómo vamos a poner a la gente en puestos de salida diferentes? ¿Vamos nosotros mismos a empezar a fabricar a los excluidos, a la plebe, a la futura plebe? ¿Y a qué edad vamos a empezar a fabricarla?”

Tenemos de nuevo un gravísimo problema con el instrumento que se supone que nos ayuda a abordar el problema. Y es en ese momento, cuando la educación se hace consciente de sus problemas fuertes, cuando nace la red de ciudades educadoras y los énfasis que este mismo acto recoge, la educación para la ciudadanía. Entonces aparece la pregunta de cómo se vinculan ciudad y valores

.....

60 Empleo la lúcida conceptualización de Bourdieu, con quien coincido además en la gran mayoría de su análisis sobre este punto. Vid. Bourdieu *La distinción*, (1979)Taurus, Madrid, 1988.

61 Y las cifras son concluyentes. En los años veinte había, por ejemplo en España el mismo número de licenciados que ahora hay de alumnos de doctorado. Se reproduce la proporción a un insumo mucho mayor en términos absolutos.

cívicos. Es un intento de restringir el campo de aplicación y volverlo más manejable. No queremos ya vincular estado y valores porque en el fondo pensamos que el estado es un todo lejano y que la democracia tiene desafectos, a los que no hay que contentar, por cierto. Regresamos entonces a una noción de ciudadanía previa, casi griega, anterior a los estados grandes, a los leviatanes abstractos. Comenzamos a hablar de que 'ciudad' y 'ciudadanía' viene de una raíz común que es también una vivencia común: vivimos en el mismo y allí es donde hay que aprender y desarrollar los hábitos de civismo". Estamos re-situando el problema e intentando darle otra dimensión por ver si en otra escala sabemos funcionar con él mejor.

La ciudad educadora y sus limitaciones.

Tampoco somos ignorantes de que muchas de nuestras ciudades dan pocas esperanzas. No hablo de ciudades inabarcables, macro urbes, como Sao Paulo, con diecisiete millones de habitantes, o como Ciudad de Méjico, con veinte; evitar la entropía en una comunidad humana de estas dimensiones es casi impensable. Me refiero a ciudades verosímiles, de un cierto tamaño, abarcables, capaces en efecto de educar. Bien, la democracia también tiene en ellas un problema: en las ciudades abarcables nos podemos tomar ética o estéticamente los deberes.

Por su mayor parte, quienes conducen las ciudades no son tan diferentes de los que conducen el estado. Si aparece desafección respecto de quienes conducen el estado, el problema en las ciudades -sobre todo las que son abarcables- es el afecto infinito que la plebe ciudadana, (y algunos que la guían o le dan instrucciones), llega a tomar a figuras impresentables. Hay ciudades medias, con verdaderos impresentables gobernándolas y con fuerte adhesión popular. Es decir que la cercanía no siempre evita el plebeyismo cívico. El problema que queremos evitar se nos vuelve a reproducir, y esta vez más cerca de nuestras narices, para que nos resulte más ofensivo: que podemos tener una ciudadanía educada, que para eso pagamos fuertes impuestos para que el sistema educativo funcione; una ciudadanía sana, y el sistema sanitario tampoco es barato; una ciudadanía a cubierto en sus necesidades últimas, básicas, con cierta seguridad en el vivir, que se supone que si uno no la tiene se puede poner en manos de cualquiera... en fin, una ciudadanía con todo o casi todo, y además con mal gusto. El mal gusto moral y cívico es una realidad. El gobierno cercano está muchas veces en manos de impresentables cuyo mayor atractivo para sus votantes es que son impresentables.

Es para hacerse pesimista antropológico. Porque los demócratas siempre explicábamos estas actitudes afirmando que faltaba algo: ¿no tienen educación suficiente? gastemos mucho en educación suficiente. No tienen un sistema sanitario como es debido; ahora están sanos, rozagantes, y siguen amando

a los impresentables. No se sienten seguros de su porvenir; ahora tenemos sistemas de seguridad pero seguimos siendo impresentables y a bastantes les gustan los impresentables. Entonces... especie humana, me alegro de haberte conocido, nuestro amor es imposible. No es ninguna broma. Es fácil hacer un juicio complaciente y decir aquello de que "necesitamos hábitos cívicos". Claro que los necesitamos, ¿Y? ¿Por qué no los hay?" ¿ Porque no hemos dado educación suficiente, salud, previsión, porque la gente no se siente... en fin, segura?

No. Los condicionales sabidos nos fallan. El diagnóstico nos falla; nos queda ese consejo, al que cada vez nos agarramos más: No fabriquemos excluidos. Porque las cosas podrían ser aún peores, las tenemos en nuestro pasado y las tenemos delante de los ojos en grandes partes del mundo. Cuantas macroinstituciones sirvan para evitar o ralentizar el proceso de fabricación de excluidos deben ser financiadas y apoyadas. Moderamos nuestras expectativas éticas y estéticas: Nos conformamos con tener 'descreídos corrientes': Aceptamos convivir con ciudadanos poco implicados a quienes gustan los granujas públicos. Pero el énfasis se mantiene en que no haya excluidos, porque ahí existe el peligro fuerte: la ruptura del sistema. Por así decir, preferimos creer que en el sistema corriente el granuja es asimilable. No lo rompe. Sólo lo afea.

Esto deja en carnes al proceso de civilización. Norbert Elías, precisamente en una de sus grandes obras que tituló así⁶², mantenía que este acúmulo de moral y modales en que consistía el ser civilizado no estaba especialmente vinculado a las ciudades, sino a las cortes. La idea que sostenía era que siempre el proceso de civilidad, de modales civiles, ha surgido en pequeños núcleos muy altos en el panorama social y que lo que esos núcleos tomaron como normativa suya propia se ha ido transfundiendo en el conjunto. Otra manera de verlo es que las clases medias no transfundimos normativa, aunque las más altas autoridades nos encarguen de ello. Es otra manera de mirarlo. Si así fuera nos convendría tener figuras públicas o famosos decentes, aunque fuera pagándoles para que fueran ejemplo de probidad y buenas maneras. Porque pocas cosas atentarían más contra la moral común que figuras relevantes de pésimos modos y catadura.

Todos intuimos el peligro que la telebasura, por ejemplo, encierra. Y lo hace porque muestra y enseña granujas-famosos-granujas. Tal fórmula destroza la cultura moral común. Los modelos transfunden hábitos. Somos una especie imitativa, pero sólo imitamos a los que están en posiciones relevantes, porque o mandan mucho o tienen grande fama. Y el granuja con poder nunca va a favorecer

.....
62 El Proceso de Civilización, [1977], FCE, Madrid, 1987. Para un excelente resumen del proceso realizado por el propio Elías, especialmente págs. 260 y ss.

hábitos de virtud que queden por encima de su propio modelo. Si dejamos el poder y la relevancia a los granujas, nos desarmamos.

En las actuales condiciones de la democracia mediática no tenemos fácil hacer modelos⁶³. Quizá las condiciones morales de la democracia hayan resultado ser demasiado exigentes y debamos limitarnos a asuntos más pequeños. No a la moral, sino a los modales. No a pedir a la gente que sea decente, sino que no tire papeles al suelo; o que sea veraz, sino que haga el favor de decir “buenos días”. Es decir, restringirse concientemente a sustituir por hábitos de cortesía, limitados pero eficientes, otra larga otra serie de conductas morales que un demócrata normativo pensaría que venían en el juego completo del programa ético de la democracia. Hábitos corteses en lugar de virtudes cívicas. Un programa de mínimos en vez de máximos. Y bien nos iría si lográramos simplemente eso: inculcar relativos hábitos de civismo a la gente. Es una de las maneras solventes de realizar la ética verosímil de estos tiempos, la de la disminución⁶⁴.

Un momento difícil.

En las democracias hemos llevado adelante un proceso sumamente caro, enojoso, altísimo y muy largo de educación. Y alguna cosa hemos conseguido; pero en el momento actual de mundialización atajar el problema que consideramos principal, el de los excluidos, se complica. Aunque consiguiéramos algo sería dentro de sociedades homeostáticas, que pudieran permitirse autocontrol y mantenimiento estable de las condiciones básicas. Nuestras sociedades ahora, por el contrario, son profundamente permeables y la aferencia de gente a ellas es constante. Tal aferencia de gente nos coloca ante graves y nuevos riesgos, no sólo por los hábitos que traiga esa nueva gente, sino por nuestra propia reacción ante ella. No la conocemos con certeza, pero sabemos que en ocasiones es violenta o puede serlo.

Para nuestras sociedades la disminución de la violencia se está transformando en un fin en sí. Todos los estados democráticos, por ejemplo, se están dedicando a la disminución de esa nueva violencia interna: la provocada por lo permeables que son estas sociedades. Lo hacen difundiendo una ideología última a la que llamamos ‘multiculturalismo’. Nombramos sin cesar a una única virtud, la tolerancia, como base y fundamento de las demás, que querríamos tener

.....
63 Es la visión pesimista pero lúcida de Sartori, por ejemplo: “La televisión favorece a los estrambóticos, a los excitados, a los exagerador, y a los charlatanes. Premia y promueve la extravagancia, el absurdo y la insensatez. Refuerza y multiplica al *homo insipiens*”; su análisis completo en sobre los riesgos mediáticos de las democracias en *Homo videns*, [1997] Taurus, Madrid 2.002, pág. 152 y ss.

64 Tomo en parte el concepto de Vattimo, en *Etica dell’ Interpretazione*, Rosemberg and Sellier, Torino, 1989.

o inculcar. La tolerancia es fundamental en el sentido de importante, pero no es la clave de bóveda de los hábitos cívicos.

Vivimos en sociedades extraordinariamente complejas y hay que desconfiar de cualquiera que afirme tener una solución clara y radical. No hay receta para que esa complejidad desaparezca. Por lo común una buena prédica receta más de lo mismo. Los problemas que tenemos no son baladíos ni fáciles de solventar. Como siempre sucede algunas personas los percibieron antes, pero ya se están volviendo manifiestos para la parte más consciente de nuestras sociedades. Y vemos que no hay modo de solventarlos con un discurso complaciente y moralista. Es cierto que la gente no está teniendo los hábitos que debería de tener una ciudadanía experta para mantener el insumo moral que es necesario para que una democracia funcione.

En la democracia realmente existente, no en la pensada o la deseable, se produce entropía moral. Y cada vez tenemos menos tiempo y energía para atajarla. Ni siquiera es aceptable culpar al mercado, y a veces se hace, de tales males. Una democracia sin mercado libre no es verosímil. El mercado es el acompañante principal de la democracia y lo es de manera constitutiva. Es el más fuerte cemento social. Ahorra además moral en muchas ocasiones. Lo contó Adam Smith bastante bien: nuestras sociedades lo son porque los intercambios existen y porque el interés actúa en el lugar de la buena voluntad, que no hay porqué presuponerse a la gente. "Si el carnicero me da un buen filete cuando se lo pido, no es porque me ame, es porque espera que yo vuelva otra vez"; Podemos evitar, (y muchas de nuestras democracias vaya que si lo intentan), las formas más rapaces que el mercado puede llegar a tener propiciando una relativa redistribución y manteniendo los enormes subsistemas de seguridades que son igualitarios. Y entonces tocaremos techo. Y tendremos que volver humildemente a la disminución, el autocontrol y los buenos hábitos.

La democracia necesita ciudadanos, pero permite igualmente vivir, y bien, a gentes con escasos compromisos morales y políticos. En ella hay decepcionados y críticos verdaderos, pero también falsos. Gentes que encubre con el lenguaje y la retórica de la crítica sus nulos deseos y esfuerzos para mantener el tono moral que la democracia requiere. La democracia tiene además competidores. La imagen de la nobleza moral de la democracia y su superioridad está puesta en entredicho por las autocracias, de entre las cuales algunas formas religiosas no son de olvidar. La mayor parte de las religiones no conceden que sea el sistema público y político el que pueda dar la normativa desde el lugar más eminente. Quizá nos encontramos a medio camino; no nos está siendo fácil seguirlo y el hecho de que las democracias sean permeables no nos facilita la tarea en el momento presente.

Pero algo sabemos, o vamos sabiendo. El abandono de la pesada y estable relación entre los sexos que formaba el suelo moral compartidos de las sociedades previas ya no sirve para hacer consenso social ni para amortiguar los avives. Si ahora sabemos algo es que la libertad de las mujeres ha vuelto a las sociedades más innovadoras y, en este sentido, más arriesgadas. Pero por ello mismo, porque la innovación se produce sin pausa y es arriesgada, necesitamos un mucho mayor énfasis que antaño en las reglas universales compartidas, en los modales, el civismo, las maneras. Nuestro convivir ya no posee la apariencia de los espontáneo, apariencia de la que proveen simplemente reglas muy sólidas y hasta solidificadas. Es tentativa, innovadora, desigual.. pero también reflexiva. La masa teórica del feminismo, por décadas pendiente de asegurarse su puesto en la teoría política, debe ahora extender sus reales hacia la moral cívica, porque buena parte de su agenda la implica, por poner un ejemplo, nada menos que la agenda de disminución de la violencia.

Mucho más entendimiento e ideas comunes entre la desarraigada educación excluyente de los sexos son precisas para llevar la paz que la democracia implica al centro de la convivencia ciudadana. Me parece que buena parte de la educación para la ciudadanía habrá de ser educación para la apertura moral y el respeto a las libertades, sobre todo a las de las mujeres, así como el reconocimiento de sus nuevas posiciones de poder. Que eso se logre simplemente estudiando una nueva materia curricular sin duda es complicada, pero por algo se empieza. Sin duda consiste en la adquisición de hábitos transversales de uso del espacio y el tiempo, hábitos que no sólo de la escuela dependen, sino de la negociación de la libertad y los modales que en este momento recorre el completo sistema social. Pero nadie negará que es bueno que se lo enfoque separadamente.

08

Ética y Buen Gobierno desde lo público

José Antonio Marina Torres

Filósofo y Ensayista

Al hablar de este tema, el tema de la buena gobernanza, de la ética, me suelo acordar de una anécdota entre los campesinos vascos: uno se encuentra a un amigo que sale de la Iglesia y le pregunta, "hola, Txomin, ¿de dónde vienes?, de aquí de la iglesia; ¿de qué?, de oír hablar al cura; ¿de qué ha hablado?, pues habló de Dios; ¿y qué ha dicho?, pues que era partidario".

En el tema de la buena gobernanza todos somos partidarios, ¿y qué hay que hacer?. Nos hemos acostumbrado a una especie de ley de mínimos, de deontología, que cada uno cumpla su deber y que no haya sinvergüenzas. Yo creo que no, que cuando hablamos de ética estamos hablando de algo realmente grande. Por lo tanto, doy por sentado que todo lo que tiene que ver respecto de la gobernanza con cumplir las leyes y cumplir con la deontología del cargo ya está dicho, por supuesto.

Manuel Vicent, un gran escritor, solía decir: yo voy a una tertulia, en esa tertulia tenemos como lema que aquí se viene ya llorado. Creo que nosotros igualmente debemos dejar a un lado el que tenemos que cumplir con el deber, por supuesto que sí. Aquí estamos hablando de otra cosa. La corrupción es a la sociedad lo que la mixomatosis es al conejo: cuanto antes nos la quitemos mejor.

Me gustaría hablar de otra cosa, que es la que tiene que ver con mi especialidad y mis estudios. La buena gobernanza, tal como yo la entiendo, es la inteligencia aplicada a la ciudad. La ciudad como forma de convivencia organizada y que vive bajo los derechos. La obligación de la buena gobernanza, de la inteligencia aplicada a la ciudad, es la consecución de la felicidad política. El concepto de la felicidad política es un concepto interesante porque es el que enlaza la ciudadanía con la ética, que en último término, es la ciencia que trata de la felicidad. Los ilustrados, sobre todo los de la revolución francesa, que tienen una gran capacidad para publicitar todo lo que hacen, decían que habían descubierto la felicidad política. Cuando en España se hace la constitución de 1812 se dice claramente que la función del gobierno es conseguir la felicidad del ciudadano. Me interesa recordar esto por mi historia personal. Si a mí hace 15 años, me hubieran dicho que yo voy a hablar de ética, yo hubiese dicho que no, que a mí no me interesa eso porque es muy aburrido.

Yo siempre me había dedicado a investigar sobre la inteligencia, pero sobre la inteligencia cuando hace cosas muy brillantes, la inteligencia creadora, la que se enfrenta con grandes problemas y los resuelve con ingenio, con talento, la inteligencia que hace ciencia, técnica, arte, la que hace formas de vida. Yo había recibido la idea de la ética como todo el mundo. En ella no hay nada creador, la ética se reduce a repetir normas que están establecidas desde el origen de los tiempos, ya sea por Dios o por la naturaleza, etc. eso no me interesaba, me interesaba lo brillante de la inteligencia. Me di cuenta de que al definir la inteligencia por su capacidad para resolver problemas, que es la gran capacidad de la inteligencia, teníamos que valorar también a la inteligencia por la grandeza, la dificultad, la urgencia y la universalidad de los problemas que estaba tratando. Y no hay problemas más urgentes, ni más complicados, ni más universales que aquellos que tratan de dos temas: la resolución del problema de la felicidad personal y cómo resolver el problema de la dignidad en la convivencia.

Estos son problemas en los que todos estamos metidos, que nos afectan a todos y todos tenemos que intentar resolver. A la inteligencia dedicada a resolver estos dos problemas fundamentales es a lo que llamamos ética. La ética es el conjunto de las soluciones más inteligentes que se nos han ocurrido para resolver los tipos de problemas, los problemas que afectan a la felicidad personal y las bromas que afectan a la dignidad de la convivencia, que como luego explicaré van unidos. La felicidad individual y la felicidad política tienen en común que las dos están hablando de felicidad. Nuestra cultura ha dado demasiada importancia a la inteligencia teórica, estamos diciendo, por herencia griega sobre todo, que la función importante de la inteligencia es conocer y, por tanto, la culminación de la inteligencia es la ciencia. Esto no es verdad, y además nos ha hecho mucho daño. Porque todos los problemas que tienen que ver con los sentimientos, con la resolución de problemas prácticos, quedan en un segundo plano, de este modo.

La idea que yo tengo es que la inteligencia es ante todo la capacidad para resolver problemas prácticos. Lo que hace precisamente que la inteligencia práctica sea más compleja es que un problema teórico se resuelve cuando se conoce la solución, mientras que un problema práctico no se resuelve al conocer la solución sino cuando la pongo en práctica, que suele ser lo difícil. Es lo difícil porque entran en juego otras cosas: mis deseos, los deseos del otro, mis intereses, los del otro, los miedos, el recelo, la violencia... en ese momento tengo que estar jugando en muchos campos al mismo tiempo. Es tan difícil gobernar porque no es la aplicación de una norma científica a la realidad concreta. Los problemas son muy complicados, y si lo simplificamos caemos en aquello que contaban de un senador americano que decía: "pero miren ustedes, el conflicto entre palestinos e israelíes se soluciona con mucha facilidad, que todos se comporten como buenos cristianos". Eso es como decir que el problema de la ciudad se resuelve cuando

todos se comporten como buenos vecinos. Ni siquiera nos pondremos de acuerdo en qué es ser un buen vecino. Aquí es donde la inteligencia práctica tiene que ingeniárselas para ver cómo soluciona este tipo de problemas. Las soluciones que en teoría funcionan bien, en la práctica no funcionan bien. Hay que estar muy alerta, porque la gran tentación es abundar en la solución, cuando lo que hay que decir es que eso no funcionaba y hay que cambiar la solución.

A mis alumnos les cuento una historia muy divertida para que comprendan hasta qué punto la diferencia entre soluciones teóricas y soluciones prácticas es importante. A mitad del siglo pasado hubo en China una plaga de ratas que se comía las cosechas de arroz, el gobierno chino que no tenía dinero para una campaña de desratización masiva tuvo una idea teóricamente fantástica; como somos 1000 millones de chinos si cada chino mata a unas cuantas ratas nos quitamos la plaga de ratas con rapidez y limpieza. Para animar a los chinos a liquidar ratas se daba una propina a cada chino que presentara un cadáver de rata en la comisaría. La teoría era estupenda, pero sin embargo no funcionó. No funcionó porque los campesinos hicieron cuentas y vieron que era más rentable criar ratas que sembrar arroz. Metían ratas en unas jaulas, dejaban que se reprodujeran, las mataban, iban con el cadáver a la comisaría, cobraban y a otra cosa. Cuando estamos hablando de soluciones prácticas, de soluciones éticas, tenemos que diferenciar exactamente las que funcionan de las que no funcionan.

Una buena gobernanza tiene que dirigirse como última finalidad a conseguir la felicidad política. Los seres humanos se han unido en ciudades precisamente buscando su felicidad privada. La ciudad les permite ampliar sus posibilidades de seguridad, de relación, de riqueza, de comodidad. Vivir en comunidad les da derecho a eso pero al mismo tiempo les exige un determinado tipo de deberes. La estructura básica de la ciudad, es una ciudad en la que la comunidad da derechos a los individuos pero les exige que cumplan deberes, para poder después repartirse los derechos. Esta es, por lo tanto, una estructura de la ciudad estrictamente ética.

La ciudad es una gran solución a problemas que tienen que ver con la felicidad y con la dignidad de la convivencia. Por eso, la historia de las ciudades ha sido una historia en la que se han ido ajustando estas dos cosas para evitar que el derecho a la felicidad de unos se impusiera sobre la felicidad de otros. La ética nace dentro de las ciudades y de las ciudades nacen las grandes palabras que tenemos que utilizar cuando estamos hablando de convivencia. Del latín *urbis* sale urbanidad, que son los modales que hay que tener para vivir en comunidad, del latín sale *civis*, del que procede civilización, del griego *polis* sale política, que es la ciencia del buen gobierno de la convivencia en una ciudad. Estamos hablando, por lo tanto, de un tipo de sistemas que no son sólo normativos, sino que son

normativos y son amplificadores de las posibilidades de todas las personas. Me parece interesante usar el término felicidad política, porque cuando hablo de felicidad no hablo de una cosa vaga, de un concepto que no se puede precisar, creo que es un concepto claramente operativo.

Entiendo por felicidad la armoniosa satisfacción de nuestros tres deseos fundamentales. En primer lugar necesitamos la comodidad, disfrutar de las cosas, la seguridad, éste sería el componente placentero, el componente hedónico de la felicidad, queremos vivir cómodamente. En épocas de escepticismo, pensamos que eso es todo y que ojalá lo tuviésemos, vivir cómodamente sin más pretensiones. Hay que tener cuidado porque a las nuevas generaciones se les transmite solamente este mensaje, vivir cómodamente. Les estamos intoxicando de comodidad. La cuestión es que ese es sólo un deseo, y que satisfaciéndolo no somos felices.

Hay un segundo deseo, necesitamos algún tipo de vinculación social afectivamente agradable, afectivamente estimulante; somos seres sociales. En las encuestas que se hacen en Europa, los barómetros, hay una práctica unanimidad en considerar que las relaciones afectivas y, en especial las relaciones de pareja y familiares, son el componente básico de la felicidad. Ese es claramente el ideal de felicidad. Recordad que la definición que he dado de felicidad hablaba de la armoniosa satisfacción. Tiene que ser armoniosa porque estas dos cuestiones entran en conflicto. Si quiero mantener unas relaciones sociales afectuosas, satisfactorias, estables y completas es posible que tenga que perder algo de comodidad. Si yo llego a casa, no tengo ganas de hablar, lo que quiero es tomarme un güisqui y leer el periódico, pero sé que mi mujer tiene ganas de hablar; pierdo algo de mi comodidad porque quiero mantener unas relaciones conyugales satisfactorias. Pierdo algo de comodidad porque quiero salvaguardar otro tipo de satisfacción que me parece que es mayor. Pero tiene que ser una armoniosa satisfacción.

Cuando he conseguido está armoniosa satisfacción sigo sin tenerlo todo, me falta el tercer deseo. El tercer deseo de sentir que ampliamos nuestras necesidades de actuar, porque queremos crear algo, no queremos ser insignificantes. Queremos que nuestra vida tenga algún tipo de trascendencia, algún tipo de importancia, que no sea indiferente el que me levante por la mañana o no lo haga, quiero sentir que progreso.

Esos tres grandes deseos, el deseo de comodidad o de placer, el deseo de vinculación social y el deseo de sentir que amplío mis capacidades, son necesarios, los tres. Acordaos de la experiencia de los niños pequeños. Un niño al nacer quiere comodidad, estar calentito, ser acariciado, estar limpio. También quiere vinculación social, necesita que le quieran, encontrarse seguro. Los médicos de los hospicios se encontraron con un hecho curioso: una dermatitis que se curaba muy mal y que

se presentaba en niños que estaban sanos, limpios...; al final, descubrieron que era una dermatitis causada por la falta de caricias, como si la piel necesitase tener en contacto a otra piel para mantenerse sana. Nacen queriendo una vinculación, necesitan una vinculación. Pero a los dos años, los niños dicen una frase que nos retrata hasta tal punto como especie que no debemos olvidar que necesitamos seguir diciéndola siempre: el niño dice "mamá, mira lo que hago". De alguna manera está diciendo que está progresando y quiere que se le reconozca. Nosotros en nuestra vida y en nuestro trabajo seguimos necesitando esto, que alguien nos diga que estamos progresando y nos lo reconozcan. Cuando nos empantanamos, es cuando decimos que si esto va a ser así para siempre. ¿Por qué había tantas neurosis del ama de casa?, porque es un tipo de trabajo donde no hay sensación de progreso y donde no hay reconocimiento, pasaporte directo al manicomio.

Necesitamos estos tres deseos, armonizando estas tres cosas es cuando solamente tenemos felicidad. Ahora llegamos a la ciudad. Una ciudad feliz, una buena gobernanza es aquel tipo de organización de la convivencia en una ciudad que facilita los tres grandes objetivos que necesitamos para ser felices. Primero aumenta el bienestar, aumenta la comodidad, mediante los servicios públicos, las instalaciones, la forma de vida. Una buena gobernanza tiene que intentar que los vínculos sociales de los vecinos de una ciudad sean confortables, acogedores, no hostiles, que la forma de resolver los conflictos entre los ciudadanos sea pacífica, no violenta, que el clima afectivo que haya dentro de esa ciudad sea un clima cordial. Esto es una de las características más importantes de lo que se llama capital social: hay que preguntarse si existen muchos pleitos entre vecinos dentro de la ciudad. Si es así es que funciona mal, si hay maneras de arreglar los conflictos de otras maneras o hay pocos conflictos es que funciona bien. No es lo mismo vivir en una ciudad hostil en la que hay que estar con el abogado al lado, que vivir en una ciudad que tiene cultura de mediación, cultura de resolución pacífica de los conflictos o cultura de responsabilidad ciudadana; o una conciencia de los bienes públicos.

En España no tenemos conciencia de los bienes públicos, lo que es público no es de nadie, es decir, que nadie tiene que responsabilizarse de ello. Esto es una quiebra enorme del capital social, es que se va a vivir muy mal. Tengo el despacho en una zona buena de Madrid, cerca del Paseo de la Castellana, es el sitio donde más porquería de perros hay, además de grandes perros. Esto es muy molesto, porque lo que me está diciendo es que no tenemos conciencia de que las calles son un bien público, que significa que son un bien de todos, que significa que son un bien que todos hemos de proteger. La buena gobernanza está en potenciar este tipo de educación. He participado en un par de reuniones que tuve en Barcelona, que es una ciudad que ha tenido siempre una gran cultura cívica, y ahora están asustados por los actos de vandalismo que están proliferando. Los

actos de vandalismo implican una especie de distanciamiento del bien público, es notable que los actos de vandalismo no se suelen realizar en el barrio en el que se vive; habría que ampliar el sentido de pertenencia a la ciudad entera.

Dentro de la buena gobernanza está el favorecer la cultura ciudadana, porque es el gran capital social de una ciudad. Las ciudades deben darse cuenta de que en un momento de globalización el municipio va a tener cada vez más protagonismo, si se lo permiten las entidades intermedias que están muy celosas. Es curioso que cuando todo el mundo dice que el municipio debe ser el gran agente, educativo, de la distribución económica, de promoción económica y social... y empieza a haber redes de ciudades educadoras, redes de ciudades creativas, redes de ciudades preventivas de la droga, porque todos estamos viendo las posibilidades de las ciudades en cuanto a movilización de la ciudadanía con objetivos muy concretos de manera potente; es cuando aparecen las entidades superiores. Aparecen las comunidades autónomas y dicen que el municipio es muy importante, pero sin embargo no ceden responsabilidades a los municipios porque ellas pierden competencias. Si se revisan los últimos estatutos de autonomía que ha habido en España, no son especialmente municipalistas, son más bien restrictivos de competencias municipales porque están celosos. La proximidad política que tiene el ciudadano respecto al municipio, que sería lo que podría animar a la participación, no resulta muy confortable, se tienen celos a la hora de ceder poder.

Lo que necesitamos para conseguir algunos fines sociales es potenciar la capacidad ejecutiva, organizadora, sinérgica que pueden tener los municipios. La buena gobernanza tiene que conducir a la comodidad, tiene que facilitar o educar la convivencia y además tiene que aumentar las posibilidades de actuación ciudadana. Que sea una diferencia cualitativa, una ventaja cualitativa, vivir en una ciudad respecto a vivir en otra ciudad. Un buen gobernante debe trabajar para que vivir en una ciudad sea una ventaja para el ciudadano. No sólo por la comodidad, no sólo por el ambiente cordial, sino porque si vive en esa ciudad va a tener más posibilidades de hacer sus propios planes de vida en el plano cultural, personal, económico. Que tenga más posibilidades.

Los ayuntamientos deben ampliar las posibilidades de actuación de todo el vecindario. Deben ayudar a realizar el tercer gran deseo de incorporarse en proyectos grandes, de sentirse significativo, de participar. Éstas son las grandes tareas de una buena gobernanza; si no se hace, el gobernante no es bueno. El gobernante no es sólo el que cumple las leyes, es el que consigue que las motivaciones individuales colaboren en un objetivo común, para eso hay que tener mucho talento.

El objetivo de la ética es conseguir armonizar la búsqueda personal de la felicidad con una consecución comunitaria de la felicidad. Mi proyecto de felicidad ha de ser compatible con el proyecto de felicidad del vecino, si entran en conflicto habrá que cambiar cosas. La ciudad puede hacer posible la consecución de estos grandes objetivos, es lo que da a la ciudad una energía y un tipo de claridad de objetivos enormemente poderosos. Esto lo podríamos definir como una ciudad inteligente. Una ciudad inteligente es la que ayuda a resolver los tres grandes objetivos que tienen los vecinos: la comodidad, una agradable, estimulante y justa vinculación social y ampliación de las posibilidades vitales, profesionales y económicas.

La sociología de las ciudades se encuentra en pleno desarrollo y se gestan dogmas que tienen parte de verdad. Una de las decisiones más importantes que puede tomar una persona es en qué ciudad va a vivir. Hay que decidir dónde se vive, porque es la decisión voluntaria más importante que se va a tomar. Pero no siempre se va a poder tomar, porque no es fácil que alguien pueda decir que ahora se va a vivir a cualquier otro lugar. Con lo cual, lo interesante es que la ciudad donde se vive sea objetivo de una buena decisión, es decir, ya que vivimos en una ciudad determinada hay que tratar de que ese lugar tengan las características que cada cual valoraría si pudiese elegir dónde vivir. Esto lo que exige es una participación ciudadana para poder decir cómo quiero que sea la ciudad donde quiero vivir. Porque vivir en una ciudad con estas características es muy importante.

Es corriente cambiar de ciudad por el sistema educativo, los padres piensan que yendo a una ciudad donde la educación es mejor hacen un favor a sus hijos, y prefieren tener ellos mismos un trabajo peor. Acabo de venir de Cambridge, en Massachusetts. Estar allí es una gran ventaja competitiva. Pero todos no podemos vivir en Cambridge. El asunto está en tratar de hacer que nuestras ciudades tengan ciertas ventajas competitivas. La idea de interesarme por la inteligencia de las ciudades me vino por la evolución de mis intereses primarios, que eran la inteligencia humana. Después de haber estudiado tanto tiempo la inteligencia humana, estudiándola como facultad individual me di cuenta de que estaba dejando la mitad de la historia fuera.

Es cierto que cada uno de nosotros tenemos nuestra propia inteligencia, la que miden los tests de inteligencia, pero esta inteligencia se desarrolla siempre en un entorno social que la deprime o que la estimula. No es indiferente el ambiente social en el que estamos; si estamos en un ambiente inteligente se nos van a ocurrir cosas más inteligentes, si estamos en un ambiente malo se nos van a ocurrir cosas peores. Cuando estamos en un grupo de amigos y la conversación sigue una especie de espiral descendente, empezamos a criticar, etc. esto es porque el tono de la conversación nos lo está pidiendo. De repente todo parece que es

negativo, que no hay nada alegre, que valga la pena. Estamos en una conversación deprimente, y de esa conversación salimos deprimidos. El mismo grupo de amigos puede adoptar otra conversación y otra dinámica diferente, que sea estimulante, que el de al lado me diga que lo que dicho es interesante, lo complete... de repente, estamos en una dinámica de ocurrencias estupendas.

A mí me interesa la inteligencia compartida, la inteligencia que sabe de la interacción social precisamente para los casos interesantes. Primero, hay parejas interesantes y parejas estúpidas, me parece que el tema de la pareja es el tema más grave que nos ha dejado el siglo XX. Hay que preguntarse por qué dos personas inteligentes, sensibles, estupendas cuando están separadas, en el momento en que se reúnen sesgan la comunicación, se desaniman, se ponen de mal humor, tienen una visión de la realidad pesimista. Como individuos son estupendos, pero como pareja son estúpidos.

También me interesa el tema de los centros educativos inteligentes. Hay centros educativos inteligentes y centros educativos muy estúpidos. No me cabe duda de que todos los que están en las facultades son muy inteligentes, pero a veces por el juego que hacen al final como institución el resultado es estúpido: peleas entre departamentos, nadie se preocupa por los alumnos, no hay un proyecto educativo de toda la facultad... La inteligencia compartida aplicada a los centros educativos no le interesó a nadie, pero mis investigaciones sí que interesaron a las empresas, porque las empresas saben hasta qué punto poder constituir una empresa inteligente es parte fundamental de su supervivencia. La empresa inteligente se caracteriza por manejar todos los talentos que hay dentro de la empresa para detectar bien los problemas y solucionarlos de la manera correcta y con rapidez.

Una organización inteligente es aquella en que un grupo de personas que no tienen porqué ser extraordinarias por el hecho de trabajar de una manera determinada pueden producir resultados extraordinarios. Ese plus es gracias a la interacción. Todo esto surge un poco por casualidad. El alcalde de Barcelona me pidió que diera el pregón de la Mercé, que es un pregón muy solemne. Me pareció que la idea de inteligencia compartida, de ese plus de la interacción, se podía aplicar a las ciudades. Se puede hacer un test de inteligencia de las ciudades, en ello estoy. Para este test es importante saber qué parte de la inteligencia de una organización tienen los equipos directivos, la gobernanza. Esta, es la que en último término va a utilizar todo el talento individual para un tipo de objetivo común interesante para todos, que muchas personas individualmente no van a saber definirlo.

La gobernanza tiene que promover objetivos que convengan a la ciudadanía para la participación. Una forma de establecer el clima de relación entre ellos, para

que de ahí salgan resultados emergentes brillantes. En esto estoy, voy a hacer un ranking de ciudades con talento y de ciudades estúpidas. El test de inteligencia de las ciudades tiene que comprender estos seis grandes bloques: cómo se fomenta la comodidad, cómo fomenta la sociabilidad y cómo fomenta la ampliación de las posibilidades. Algunos de vosotros os preguntareis si esta conferencia que he dado hablaba de la ética, claro que ha tratado de ética, lo que sucede es que la idea que tenemos de la ética es una idea contaminada por otras cosas.

Cuando hablamos de ética hablamos de las soluciones inteligentes a los gravísimos problemas de la felicidad y de la convivencia. No hemos hablado de otra cosa. La ciudad forma la estructura básica de la sociedad. La ciudad es un proyecto que desde el principio tuvo un objetivo ético, que es la mejora de la vida y de las posibilidades. Hay mucha gente que al hablar de ética es muy escéptica, se dice que al hablar de ética cada uno elige sus valores. Esto no es así. El pesimismo y el escepticismo tienen un prestigio intelectual que no merecen. Lo suelen utilizar gente que alardea de estar de vuelta de todas las cosas sin haber ido a ningún lugar. Afortunadamente casi todo lo que tenemos ha sido conseguido por gente optimista, que creían que nos podíamos poner de acuerdo en muchas cosas. Tenemos que estar de acuerdo en temas críticos, habrá puntos de fricción, dos o tres, que tienen que ver fundamentalmente con la moral sexual y con la moral familiar. En otro tipo de cuestiones estamos realmente muy de acuerdo. Podemos hablar de que ha habido un progreso ético de la humanidad. Nadie que sepa un poco de historia hubiese preferido nacer en otro sitio o en otro tiempo que en una sociedad democrática y progresista, económicamente progresista. Hay gente que dice que le hubiese gustado vivir, por ejemplo, en la época de la Reina Victoria en Inglaterra, claro si se era un duque bien; pero si se era el deshollinador de Dickens o un poco menos bien...! Quien piensa que ha habido un momento mejor en la humanidad es que sabe poca historia. Lo que sucede es que el progreso de la humanidad es un progreso precario, no sabemos si va a seguir y, además, va dando bandazos. A mí me gusta mucho navegar, la navegación a vela tiene un recurso que es la astucia de la razón, la pregunta es cómo navegar a vela a barlovento, contra el viento; no se puede navegar contra el viento, pero se puede avanzar hacia algún lugar, colocar la velada luego para tratar de ir hacia otro lugar, dar una bordada, y poco a poco ir acercándose a la meta. Hay épocas en las que los vientos llevan a lugares alejados y no se sabe si se va recuperar la meta. Dentro de 10 años seguramente en el País Vasco nadie se acuerde del terrorismo, pero quien lo ha sufrido ha sido un desgraciado históricamente. Lo que interesa es que las bordadas sean lo más cortas posibles, para que no nos separemos nunca y tengamos la seguridad de que no vamos a perder el rumbo.

Lo que se hace en la ciudad es establecer una conversación alta, una inteligencia social ascendente, pero esa inteligencia social se puede encanallar.

Cuando la inteligencia social se encanalla, se produce lo mismo que se produce en los grupos, la discusión va hacia abajo, y al final nos podemos encanallar todos. Estamos en un terreno dramáticamente ético, la obligación de todos es que el debate social no se encanalle. Si no, sucedería lo que decía Antonio Machado: “qué difícil es no caer cuando todo cae”. La Alemania nazi, se da en una sociedad que era la más culta, más próspera, técnicamente más avanzada, científicamente... ¿qué les pasó?, pues que la inteligencia social, la inteligencia ciudadana de repente quebró, se desplomó. Acabo de publicar un libro sobre las repúblicas, en el que hablo de lo que sucedió durante los cinco últimos años de la república española de 1931 a 1936. Era gente estupenda, el nacimiento de la República fue un caso de sabiduría ciudadana, fue una transición muy pacífica y con la conciencia, por parte de los que la trajeron, de que su situación era provisional y de que tenían que hacer unas cortes constituyentes. Sucedió que se enturbió la inteligencia social, que no hubo posibilidad de establecer lazos de sociabilidad, nadie se entendía con nadie, no había puntos estables a partir de los cuales discutir. Esos puntos estables son los puntos éticos.

En el momento en el que se dice que todo ha de tener un tratamiento político, porque el tratamiento político es la última referencia, estamos a palos. La última referencia es la referencia ética. Si no nos ponemos de acuerdo en el cimiento firme de la convivencia, que son los valores éticos fundamentales, los derechos humanos por ejemplo, y la discusión se establezca en términos religiosos o políticos, ocurre en un enfrentamiento feroz. Porque nuestro punto de contacto, el punto de contacto de la sociabilidad, lo que enseñaron las ciudades, es que el núcleo básico de la convivencia no puede ser religioso, ni político, ni económicos; hay que ir a un cimiento básico que son los puntos de convivencia de la sociabilidad. Así de sencilla y de complicada es la cosa.

Ante este panorama, todos tenemos un cierto sentimiento de impotencia, ¿cómo animar el debate social, la participación, mejorar la convivencia?. Los fenómenos sociales, como tiene muchas causas, nos pueden sumir en una especie de desolación, pensar que uno no puede hacer nada. Mis compañeros docentes no sienten muy vivamente, piensan que ellos no son los que educan, que educan la televisión; siempre que hablo con ellos me gusta terminar con una historia. Todos los que trabajáis en una administración municipal tenéis también una misión pedagógica, por los que os voy a contar la misma historia. La sitúo en Toledo, porque yo soy de Toledo. La sitúo mientras estaba construyendo la catedral. Un vecino de Toledo, que podía ser un antepasado mío, ya tenía esa tradición tan nuestra de ver trabajar a los demás. Estaba dando vueltas a la catedral viendo como se construía una catedral. Llega al sitio donde están trabajando los canteros, se acerca a uno y le pregunta sobre lo que está haciendo. El cantero, que tenía un día malo, le dijo que estaba ahí con todo el calor, con el botijo que tiene el

agua caliente, con el capataz que es un cabrón, que la piedra es durísima... Se dirigió a un segundo cantero y le pregunto lo mismo, éste le dijo que hacía lo que le habían mandado, construir un muro de piedra. Se dirigió un tercer cantero y le preguntó sobre lo que estaba haciendo. El cantero muy entusiasmado le dijo: estoy construyendo una catedral. ¿Quién tenía razón?, tenían razón los tres. La diferencia es que el tercero no había perdido el sentido, el significado de lo que estaba haciendo. Efectivamente estaba construyendo una catedral. Estaba haciendo una labor muy mezquina, pero al fin y al cabo, construía una catedral. Nos tenemos que quedar con ambas cosas. La labor que cada uno hacemos es muy pequeña. Mis colegas de claustro, se reían de mí, en el fondo yo creo que no se reían, cuando les digo que deberíamos dar una clase como si el porvenir de la humanidad dependiera de cómo dé la clase hoy. Vamos a ver, yo sé que eso no es verdad, seguro que no es verdad. Pero si pienso eso voy a dar mejor la clase, y a lo mejor eso constituye el cambio del mundo.

El hecho de no perder el significado de lo que estamos haciendo, el hecho de comprender que las acciones que estamos haciendo dentro del municipio están colaborando a un gigantesco proyecto ético, nos ayuda a perder parte de la comodidad. Estamos jugando a lo grande. Esta idea la tenemos que tener para no empantanarnos en un camino descendente. Todos tenemos necesidad de una vida cómoda, también de una vida noble.

Actualmente, estoy trabajando en varios proyectos educativos para una ciudad entera, uno de ellos para Alcalá de Guadaíra. Esto consiste en explicarle a la ciudadanía que para educar a un niño hace falta la tribu entera, y para educar bien a un niño hace falta una buena tribu. Hay que implicar a la gente, sin llegar a la heroicidad, perdiendo un poco de nuestra comodidad se pueden lograr, y nos hará sentir satisfechos porque estamos en un proyecto grande. Cuando a la ciudadanía se le presenta un proyecto noble, útil, a corto plazo y evaluable, que le pida participación pero no heroicidad, la gente se apunta. Hay que hacer una pedagogía de las ciudades, que esté dentro del gran proyecto ético de las ciudades, de la inteligencia de las ciudades y de la ética de la ciudad, que es de lo que he venido a hablar.

■ ■ Pregunta

Trabajo en la diputación de Barcelona, también estoy en un grupo que se llama Retos donde hemos definido justo esto, ¿qué sería un territorio socialmente responsable?, pues aquél que procura bienestar para sus ciudadanos, los que viven en él y los que se relacionan en él. Propuse que nos fijásemos en Bután, que como experimento tiene su gracia. El índice de la felicidad que quiere medir Bután

lo hemos estado discutiendo. ¿Lo contabilizaría usted dentro de estas ciudades inteligentes?

■ ■ Respuesta

De hecho, hubo un cambio en los índices sociales que empezó a través del programa de Naciones Unidas para el desarrollo. Cuando todo el grupo que trabajaba con un gran economista, que valora dentro de la riqueza de las acciones este tipo de factores de los que estamos hablando, cambió mucho la manera de evaluar el nivel de vida de las ciudades. La única variación respecto a mi planteamiento, que es en el fondo el mismo, es que a mí me gusta hablar de la inteligencia de las ciudades para que se vea que es un proyecto inteligente. He colaborado mucho con la diputación de Barcelona, y Antonio es testigo de que hemos estado hablando de ella hace un momento, porque me parece un ejemplo de eficacia, de buen enfoque y de intento de no eludir responsabilidades sino de tomar responsabilidades. El tema educativo, por ejemplo, es muy bueno. Se está haciendo un buen trabajo, que es fundamental.

■ ■ Pregunta

Vengo desde el ayuntamiento de Leganés. Tratamos de poner en marcha un programa de gestión del conocimiento dentro de la propia estructura municipal. Todo lo que se ha dicho nos viene muy bien. Hay una cuestión que me quede pendiente, esto no es optativo, cuando uno sabe que una ciudad inteligente es la que se vuelve amable, da seguridad, progreso, no es una cuestión optativa para los gobernantes, yo creo que ahí es donde se puede producir la corrupción y la falta de ética. Se sabe que esa es la misión que se debe cumplir pero no se cumple. El siguiente elemento es saber dónde están las responsabilidades, hay que exigir responsabilidades respecto a esto.

■ ■ Respuesta

En último término el problema es quién es el guardián de quién, o quién controla a quién. Una ciudadanía crítica e ilustrada es absolutamente necesaria. Por eso intentar ampliar el conocimiento, la postura crítica y participativa de la gente, es el único sistema de seguridad que tenemos. Ahí sí que los municipios tenían que intervenir.

Me ha interesado mucho estar aquí porque me gustaría seguir en contacto con todos vosotros para los planes que nosotros estamos haciendo para municipios, porque la metodología de planes municipales de educación es importante. En la

comunidad de Andalucía se están implantando los Planes municipales de Lectura que hemos elaborado, porque el fomento de la lectura es un objetivo básico, no educativo sino social, porque los índices de lectura correlacionan con los índices de éxito escolar, correlacionan con los índices de prosperidad económica y de bienestar social. De manera que no es una cosa accidental sino una cosa esencial. Los planes de lectura en los centros educativos no funcionan y los generales tampoco. El municipio tiene que ver con esto, estamos haciendo con este mismo tipo de metodología, para la Fundación Alcohol y Sociedad, los planes de prevención de drogas o del consumo de alcohol. Estos planes tienen que ser municipales porque si no lo son no funcionan. Los objetivos deben ser claros, por ejemplo, los objetivos de los planes municipales de lectura en Andalucía son subir cinco puntos el nivel de lectura, que es el desfase que tiene Andalucía respecto a la media del Estado.

En otros municipios queremos que se pongan como objetivo municipal rebajar en tres o cuatro puntos el nivel de fracaso escolar. Esto en teoría no es un objetivo municipal, porque los municipios no tienen competencias educativas, desde un punto de vista de ética municipal debe ser un objetivo claro. La educación de la responsabilidad es una educación básica para el ciudadano, debe darse cuenta de que él tiene que exigir. Por esto, asuntos como el voto cautivo, que significa que haga lo que haga un partido siempre un ciudadano determinado lo va a votar, es un disparate. El ciudadano tiene que pedir cuentas al gobernante. Decir que los programas se hacen para no cumplirlos, es una indecencia. Se hacen para cumplirlos y para exigirlos a los gobernantes. Este tipo de responsabilidad debemos fomentarla todos, porque lo otro encanalla la convivencia.

Hay una ley básica dentro del mundo animal que es que todos los seres sensibles tienden a repetir los comportamientos que resultan premiados. Si nosotros premiamos a sinvergüenzas nos van a salir sinvergüenzas hasta debajo de las piedras. A veces, en el fondo, aplaudimos la picaresca, decimos que qué tío más listo. Pero no necesitamos tíos listos, necesitamos personas inteligentes, que es otra cosa. Porque de inteligente uno no se pasa, pero de listo sí. Debe haber una cultura popular de la intolerancia respecto al listo. Ojalá los municipios tomaran como asunto prioritario educar al ciudadano. Ha habido una polémica imbécil en España acerca de la Educación para la Ciudadanía, pero es que lo necesitamos. Necesitamos una ética para la ciudadanía, una ética ciudadana, una ética para la convivencia. Sin embargo, parece que se iba a hundir el mundo con esa asignatura. Me gustaría seguir en contacto con todos vosotros, es fácil localizarme: www.movilizacioneducativa.net

Me interesa mucho este asunto y quiero que se vaya extendiendo la idea de que desde la ciudad se pueden resolver muchos problemas que a otra escala son irresolubles.

09

**Responsabilidad política
y rendición de cuentas**

Fernando Vallespín Oña

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid

Antes de nada quiero ahora agradecer la posibilidad de dirigirme a todos ustedes. Advierto que el tema que me ha correspondido es un tema difícil porque tiene gran cantidad de matices y yo no estoy seguro de poder captar todos. El tema es la responsabilidad política y la rendición de cuentas que como todos sabemos está todos los días en los periódicos. Voy a tratar de hacer una aproximación lo más analítica posible.

Yo mismo tengo gran cantidad de dudas a la hora de tratar al concepto de la responsabilidad política; creo que la mejor manera de hacerlo es empezar con algunos casos prácticos, algunos de nuestro entorno y otros más alejados; pero me interesa que veamos las diferentes maneras en las que se interpreta la responsabilidad política.

Hace no mucho tiempo, una ministra sueca tuvo que dimitir porque había aplicado los puntos de su tarjeta de vuelo frecuente para obtener billetes privados. En España esto seguramente lo haga todo aquel que tenga esa posibilidad, ya sea a través de una empresa o de un cargo público, generalmente se hace; allí no. Tuvo que dimitir como ministra. Este es un caso, primer caso.

Segundo caso. La trama Gürtel y todas aquellas que nos rodean; no dimite nadie, nadie. Todos esperan a que les cese o bien su superior jerárquico o bien a que haya una sentencia firme para desocuparlo del cargo. Como se puede observar la situación es radicalmente distinta, en un primer caso se asocia el ejercicio de una actividad política al respeto no de la legalidad, porque no hay ninguna ley que prohíba que se utilicen los puntos de una tarjeta de vuelos frecuentes para vuelos privados, sino lo que encontramos en este caso es que se supone que quien ocupa un cargo público debe de sujetarse a una serie de comportamientos éticos aunque éstos no estén contemplados en ninguna norma.

También nos encontramos con que ha habido varios casos de candidatos en el mundo anglosajón, de determinados cargos públicos e incluso la presidencia de Estados Unidos, que se vieron obligados a dimitir por tener affairs extraconyugales. En otros lugares, esos mismos candidatos, por muchos affairs extraconyugales que tuviesen, caso de Francia e incluso España, no afecta para nada a la dimensión de la ética pública. Quizá en esa misma Suecia si se hubiesen desvelado que esa

ministra que utilizó los puntos que niega hacer con su jefe de gabinete no hubiese pasado nada, nadie le hubiese pedido que dimitiera; pero si esto le hubiese ocurrido en el Reino Unido o en los Estados Unidos hubiese sido diferente.

Como podemos ver este es un tema que no es fácil, es un tema sobre el que tenemos que pensar mucho y darnos cuenta de cuáles son los fundamentos éticos sobre los que se sostiene eso que llamamos ética pública; ver la diferencia que hay con lo que se llama ética privada, qué diferencias hay entre responsabilidad política y responsabilidad moral etc. Esto es lo que trataré de hacer de la manera más eficaz posible, en el sentido de que genere una mayor capacidad de reflexión.

Cuando hablamos de responsabilidad, sólo hablamos generalmente, tanto para la responsabilidad política como para la moral, cuando nuestras conductas de alguna manera afectan a las conductas de los demás. Aquí está el núcleo de toda relación moral. En toda relación moral también hay una cierta explicación retrospectiva respecto de algo que hemos hecho, en el sentido de que sólo somos responsables cuando realmente nos hacemos cargo de algún tipo de acción que hemos llevado a cabo. Nos hacemos cargo de algo que hemos llevado a cabo por su impacto sobre el presente estado del mundo, por decirlo de alguna manera. Pero toda responsabilidad también mira al futuro, es decir, mira a las consecuencias que nuestros hechos pueden tener en el futuro; por lo cual la responsabilidad juega siempre mirando al pasado y al futuro y no se puede desvincular una dimensión respecto de otra.

El problema de la responsabilidad moral siempre se suscita cuando nos preguntamos ante quién somos responsable. Podemos decir que somos responsables ante determinados principios, que somos responsables ante Dios, si se cree en su existencia, que somos responsables ante otros principios que son deducidos por nuestra propia razón, que somos responsables ante determinadas normas morales que hemos asumido como propias dentro de nuestra sociedad, etc. Generalmente llegamos a la conclusión de que somos responsables cuando las consecuencias de nuestra acción son buenas para nosotros y son buenas para quienes nos rodean; por tanto, ser responsables, ser justos, ser honestos, ser morales, ser racionales... engloba todo un tipo de actividades.

La responsabilidad moral, aunque por supuesto tiene en cuenta las consecuencias de la acción, sin embargo se construye siempre en relación a esa idea, esos principios, esas convicciones, respecto de las cuales somos responsables. Sin embargo, y aquí estamos empezando a ver la diferencia entre la responsabilidad moral de la responsabilidad política propiamente dicha, cuando nos acercamos a la responsabilidad política nos encontramos con que el sujeto ante el que somos responsables no es ya sólo nosotros mismos, no es ya sólo un principio (aunque no se puede excluir) sino que fundamentalmente son otros

sujetos, un sujeto llamado colectividad, ciudadanía, o como queramos decirlo, que es frente al cual nosotros tenemos que aportar razones de nuestra conducta. En esa necesidad de buscar una justificación entra de una manera directa el problema de la responsabilidad política.

Hay que fijarse en que esto ocurre muy recientemente, accedemos a eso que se ha llamado la modernidad, comenzamos a gobernarnos de forma democrática y, hasta entonces, los gobernantes en última instancia se sentían responsables, en su caso, ante el bien general, el bien común, pero, y esto es un elemento interesante, no tenían que rendir cuentas ante nadie. Es decir, que somos responsables ante un sujeto que ocupa el lugar que podía ocupar Dios en épocas anteriores pero, sin embargo, nos sentimos obligados también a rendir cuentas ante ese sujeto.

Por lo tanto, lo característico de la responsabilidad democrática es que somos responsables ante ciudadanos concretos realmente existentes, no somos responsables ante entidades, entelequias, somos responsables ante un demos específico, que es el demos que en última instancia tiene que enjuiciarnos. He introducido aquí la idea de juicio porque no podemos desvincularnos de este elemento.

Si nos fijamos, esto de la responsabilidad, que es un concepto cargado de moralidad, un concepto moral donde los haya, concepto en muchos casos casi categórico, pero también es quizá el concepto que más ordena y más dota de sentido precisamente a todos los demás conceptos que nos encontramos en la democracia. Conceptos tales como el control del gobierno, la idea de publicidad, la idea de autonomía, la idea de elección, la idea de representación, todos estos conceptos no tienen sentido sin hablar de responsabilidad.

El factor básico que dota de sentido a nuestra vida en común es precisamente la elección de un conjunto de representantes que gobiernan en nuestro nombre. Es decir, la representatividad sólo tiene sentido cuando desvelamos el vínculo que hay detrás de la misma. Una serie de representantes gobiernan porque nosotros hemos consentido que gobiernen. Lo característico en última instancia de los sistemas democráticos es esta relación representativa que se establece, o lo que es lo mismo, siendo ya hay un principal y un agente. Donde hay idea de mandato, que está más o menos disuelto, el mandato nunca es imperativo siempre es representativo, pero la idea de mandato significa que hay un vínculo entre un conjunto de personas y otras.

Para que funcione la representación es imprescindible que exista la responsabilidad política de los gobernantes ante los ciudadanos. Eso y no otra cosa es lo que dota de sentido a todas las cadenas de poder que establecemos dentro de los sistemas democráticos, las cadenas de delegación de poder, de arriba a abajo.

Los ciudadanos eligen a los representantes en el Parlamento, los representantes en el Parlamento a su vez lo que hacen es controlar al gobierno, este al primer ministro, que sigue estando controlado por el parlamento, el gobierno designa a los altos funcionarios que a su vez son responsables ante él, y así establecemos toda una serie de cadenas o de redes de elección y delegación que producen un esquema paralelo de responsabilidad. ¿Ante quién es responsable un ministro? es la pregunta que siempre nos tenemos que hacer, ¿de quién es responsable el alcalde?, ante los propios vecinos. Voy a complicar un poco la cuestión.

De la misma manera en que existe una responsabilidad que va articulada de forma paralela a la existencia de la relación de poder, nos encontramos también con otras cadenas que van asociadas a otro tipo de vínculos, ese otro tipo de vínculos en los sistemas democráticos, y este es un elemento que distorsiona enormemente la responsabilidad, es la estructura de los propios partidos políticos. Recuerdo que cuando el ministro Bermejo dimitió, recordarán el famoso caso de la caza con Garzón, la justificación que dio el ministro Bermejo no fue: dimito porque me parece que he hecho algo que estaba mal, que es lo que uno espera cuando alguien dimite en el ejercicio de la responsabilidad política; sin embargo dimitió porque no quería dañar a su partido.

La responsabilidad política se aplica cuando alguien hace lo que no es adecuado; ya veremos qué es lo adecuado y lo que no mas adelante, pero no porque alguien dañe o no dañe a su partido. Es decir, si daña a su partido en todo caso es porque ha hecho algo mal. Lo correcto sería decir que se ha hecho algo mal y que por tanto ésa es la causa de la dimisión. Implícitamente y de una manera inconsciente muchos cargos políticos sacan a la luz la existencia de otro mecanismo de control paralelo, que está en la base de muchas designaciones, que es precisamente la existencia de un esquema de designación a través de un partido político, con lo cual muchos cargos públicos se sienten tanto o más responsables que ante los ciudadanos ante quienes les han proporcionado que ocupen ese determinado cargo.

Volviendo al esquema formal, nos encontramos con que no existe ninguna delegación sin responsabilidad. El esquema de la responsabilidad democrática es un esquema de responsabilidad donde existe un sistema de control desde abajo, en última instancia es la responsabilidad electoral, que produce primero que el gobierno sea juzgado regularmente por sus actos, que se vea obligado a rendir cuentas, que es lo que los politólogos llamamos accountability. Es importante también la dimensión de cara al futuro. El gobierno trata de anticiparse, tratar de prever lo que pueden ser las exigencias de sus gobernados. Los politólogos a esto lo llaman responsivness, que viene a decir que los gobiernos tratan de hacerse permeables a los deseos de los ciudadanos. Es decir, el gobierno trata de adaptarse

a los intereses y valores de las personas que les van a controlar después. Para evitar un control posterior el gobierno trata de actuar de una manera que en última instancia se ajuste a aquello que desean los ciudadanos. Esto es cuando los gobiernos gobiernan siguiendo las encuestas. Un gobernante que gobierna siguiendo las encuestas es un gobernante que no está dispuesto a ejercer el liderazgo, por tanto trata de ser siempre permeable a la opinión dominante en un determinado momento.

El problema es muy interesante, dado que vuelve a surgir el concepto de responsabilidad: ¿es responsable un gobernante que sólo gobierna tratando de ajustarse a aquello que los ciudadanos desean?, ¿o es responsable un gobernante que, aún no coincidiendo con aquello que los gobernantes desean, en ejercicio de su responsabilidad decide adoptar determinadas decisiones porque piensa que esas son las decisiones adecuadas en ese momento histórico para resolver un problema específico?. Este es un conflicto muy importante que nos podemos encontrar.

La idea de representatividad, de querer adaptarnos a aquello que la gente quiera, puede estar reñida con la idea del ejercicio de un gobierno responsable. Estamos en un momento de crisis económica, yo tengo el convencimiento de que muchos gobernantes tienen muy claro qué es lo que tienen que hacer para salir de la crisis económica. Imaginemos que tienen tres opciones. La primera significa sacrificios en los próximos tres años (les pillan las elecciones de por medio), pero con la convicción de que si no se hacen esos sacrificios, por muy impopulares que sean, el país va a ir mal; con miras hacia el interés público esta sería la decisión que habría que adoptar aunque les cueste después las elecciones. También se puede decir que estas medidas son antipopulares, que les van a costar las elecciones, y aunque les lleve más tiempo salir del bache pues no aplican las medidas de disciplinamiento completo de la economía sino de manera paulatina para poder ser reelegidos.

Este es un tema muy difícil, yo no tengo respuestas para muchas de las cuestiones, sino que cada político y cada demos tiene que tomar conciencia de cuál es el criterio que le debe guiar. Es decir, ante quien se hacen responsables, ante quienes lo eligen, ante el bien común que no es necesariamente idéntico a aquello que desean los que lo eligen, ante su propia moral, ¿ante quién es responsable el político?. Quiero transmitir la perplejidad que yo tengo cuando pienso sobre este tipo de cuestiones. Esto es lo difícil de la política, muchas veces nos encontramos con líderes políticos que son aquellos a los que se les llama estadistas, que tienen la capacidad no sólo de pedirnos sacrificios sino que, aún metiéndonos en algo que no nos gusta, nos consiguen convencer de que era absolutamente necesario y después acaban siendo reelegidos. Un caso que me pareció muy interesante de ejercicio del liderazgo en este sentido fue el de Helmut Kohl, del que ya casi

nadie se acuerda y hace poco salió con motivo del 20º aniversario de la caída del muro. Helmut Kohl le echó valor y metió a Alemania en el euro, le echó valor y unificó Alemania, sin estar nada claro por parte de la opinión pública, bueno esto último quizá sí lo tenía claro, lo que no estaba tan claro era el método, que de un día para otro se identificara el marco de la República democrática con el marco de la República Federal. El tenía la conciencia de que esa era su responsabilidad, por muy bien que le fuera al marco alemán, tener una moneda europea era tener una mayor integración europea, esto estaba en el bien común del pueblo alemán; lo mismo sucedió con el segundo caso. Aquí se ve claramente como esto del accountability, el rendimiento de cuentas no solamente hay que hacerlo ante los ciudadanos, sino que hay que hacerlo también ante una cierta idea del bien común. Se trata de que los ciudadanos tengan la capacidad de captar cuando esto efectivamente se produce.

Hay muchas formas de rendimiento de cuentas, como sabemos el rendimiento de cuentas último es el control de los ciudadanos, pero todos los que se dedican a la política saben que quienes más les controlan son los demás poderes, unos poderes controlan a otros. Esto es lo que un colega ha llamado accountability horizontal, es la idea de la división de poderes, de la autonomía, del estado de derecho, la existencia de un poder judicial independiente etc. Aquí también hay mecanismos de control que ejercen la responsabilidad, lo que ocurre es que no es lo mismo que sea otro elemento democrático el que esté detrás de la idea del rendimiento de cuentas en el sentido que le he dado yo anteriormente.

Voy a introducir ahora otro elemento en mi explicación que es el elemento al que antes aludió José Antonio Marina implícitamente, aunque no lo llamó de la misma forma en que lo llamé yo, él estuvo hablando de la importancia de que hubiera ciudadanos ilustrados o concedores de lo que ocurre en el mundo de la política para poder exigir responsabilidades. Para que los gobernantes sean responsables hace falta que los ciudadanos sean responsables. ¿Cómo hacer esto?, José Antonio parecía tenerlo bastante claro, yo no lo tengo tan claro y lo confieso aquí. Lo que sí sabemos es que, en cierto modo, en la responsabilidad existe siempre un juego con la propia idea de justificación.

Para ver si tenemos la capacidad de justificar o no lo que hace un cargo político y, por tanto, exigirle esa responsabilidad, es fundamental desarrollar en los ciudadanos esa cosa misteriosa que se llama el juicio político. El juicio político es una capacidad muy extraña sobre la que se ha trabajado mucho, recomiendo a este respecto los escritos de una filósofa germano judía estadounidense llamada Hanna Harent, que lo ha trabajado con más profundidad e inteligencia. El juicio político es algo muy extraño, porque ser juicioso políticamente no tiene nada que ver con la

inteligencia, puede tener algo que ver con la inteligencia pero no necesariamente tiene que ver con la inteligencia.

En última instancia, el presupuesto sobre el que se montan los sistemas democráticos es que cualquier persona con cualquiera que sea su nivel de inteligencia tiene la misma capacidad para hacer un juicio de lo que ocurre en el mundo de la política, por eso todos los votos valen igual. Sino partiéramos de la base de que efectivamente existe esa misma capacidad para hacer un juicio político el sistema democrático carecería de sentido, no tendría fundamento. Gobernaría una elite de filósofos platónicos, o tecnócratas, o llámenlo como quieran.

Todos sabemos que personas muy inteligentes pueden tener un juicio político pésimo. Yo estoy convencido de que los profesores de mi universidad si tuvieran que decidir la composición del Parlamento, el resultado sería peor que si lo decide el pueblo español, y mis colegas son todos inteligentísimos. Marina cuando habló de instituciones inteligentes e instituciones estúpidas, el ejemplo típico de institución estúpida es la Universidad. Nunca tanta gente tan lista consigue administrar tan mal el lugar en el que participa y esto está verificado empíricamente. Curiosamente la institución más inteligente es el parlamento por lo contrario, esto es una broma como se pueden imaginar, pero es un dato. Me gusta una frase de que decía el recientemente fallecido filósofo Richard Rorty que decía respecto de Heidegger, Richard Rorty que seguramente haya sido el filósofo más importante del siglo XX y sin embargo no dejó de ser un facha de la selva negra. Es decir, podría elevarse hasta delinear perfectamente los contornos del ser, reconstruir todo lenguaje filosófico en lengua alemana, adaptarlo al griego, extenderlo... pero no tuvo la capacidad de ver cuando apareció Hitler que estaba ante un payaso con una propensión a convertirse en un asesino de masas.

La inteligencia no tiene que ver con un juicio político, el juicio político se arraiga sobre todo a través de la convivencia, de la generación del sentido común (que es saber orientarse en el mundo de significados con los que todos operamos). Hay muchas personas que tienen un gran sentido común aunque no tengan una gran inteligencia. Lo que importa por tanto a la hora de evaluar los comportamientos políticos es el que se pueda desarrollar este sentido común, quizá porque el sentido común es el ámbito de significados de los que todos participamos, y como la política es aquello que nos afecta a todos y el ser ciudadano es aquello que nos vincula a todos los demás, el mundo de los significados compartidos es el mundo más interesante.

En cualquier sistema democrático nos encontramos con dos problemas a la hora de expandir el juicio político, o mejorar el desarrollo del sentido común. Las dos dificultades son las siguientes. Primero la ausencia de auténtica deliberación pública, el juicio político solamente puede desarrollarse si existe una verdadera

deliberación pública, es decir una deliberación sobre las cuestiones que nos afectan a todos: qué está pasando en esta ciudad que no nos podemos librar de las obras, que está pasando esta ciudad que existen casos tremendos de vandalismo (en el caso en que esto ocurriera), etc. Siendo éste un elemento crucial para la responsabilidad política porque en última instancia es lo que nos potencia nuestra capacidad de juicio, no existe una deliberación conjunta porque estamos sujetos a un sistema en el que los medios de comunicación han monopolizado absolutamente las posibilidades y los términos en los que hemos de debatir.

Es más, voy a ser mucho más crítico, los medios de comunicación nos ofrecen siempre una visión de la realidad que está torcida, que es parcial, que se corresponde con una interpretación del mundo que es la interpretación del mundo que interesa para criticar a un supuesto adversario. Aquí estamos entrando en un tema que me preocupa particularmente y que tiene que ver con una cosa que dijo Marina antes. Marina decía que uno de los problemas que había con la responsabilidad era el hecho de que a los nuestros no les hacemos responsables, hacemos responsables a los otros. Según el periódico que uno lea tiene la convicción abrumadora de que son los nuestros los que no tienen casos de corrupción, ¿pero por qué no le pueden regalar un traje?, mientras son los casos de los otros los que en última instancia se sacan a la luz.

Las personas hoy en un país como España no tienen auténtica interacción argumentativa respecto de lo que ocurre en la realidad política, lo que se produce es que cada ciudadano se siente seguro enclaustrándose dentro de la visión que le ofrecen los medios de comunicación con los que se siente identificado ideológicamente. Por tanto se tiene una determinada representación del mundo que es aquella que van delimitando activamente. Cada uno de estos grandes grupos de medios lo que hace es irritar la realidad de tal manera que extraigan de ella aquello que interesa. Si sólo hay visiones parcializadas que no se contrastan no es posible la deliberación, ¿cómo podemos desarrollar un sentido común cuando realmente no podemos ponernos de acuerdo ni siquiera en los hechos porque la forma en la que se nos informa de ellos es una forma torticera?

Estamos ante un problema grave porque para exigir responsabilidades hace falta estar al tanto no solamente de lo que hacen, sino también del desarrollo de un juicio que delimite como bueno o malo aquello que se hace. Nos falta precisamente un espacio donde poder intercambiar opiniones, poder llegar a conocernos o no, saber hasta qué punto los juicios sobre los que construimos nuestras opiniones, están o no bien fundados. Nuestro juicio estará bien fundado cuando de una manera o de otra coincide más o menos con otros juicios, aquí nos damos cuenta enseguida. Cuando no coincide con otros juicios que tenemos un problema y, por tanto, debemos dilucidar deliberativamente esta cuestión.

El objetivo de la deliberación en la democracia reside en tratar de ser capaces de fundamentar el poder en la palabra, en la argumentación, en un diálogo abierto. Cuando hablamos de responsabilidad hablamos de la necesidad de ofrecer razones, argumentos, que resulten aceptables para los demás. Enjuiciar a alguien como responsable de algo tiene mucho que ver con la forma en la que se construye el juicio dentro de una determinada sociedad. En los dos ejemplos que puse al comenzar, el primero de ellos es un problema que tiene que ver con consideraciones que apuntan al contenido de la trama moral que sirve para enjuiciar las conductas de los políticos. No estamos hablando ahora de la eficacia mayor o menor de su acción, de hasta qué punto son buenos gobernantes, sino que estamos hablando de si aquello que hacen es moralmente aceptable.

En la trilogía de Larsson lo que más me divirtió son tres cosas, casi por este orden: que Suecia no es la sociedad perfecta que todos los imaginábamos, y algo que me fascina, los protagonistas de esta novela tienen una característica muy interesante porque en lo que se refiere a la moral sexual están carentes de normas, pero con respecto a la moral pública eran de un puritanismo atroz; esto es el reflejo del propio autor que lo traslada a la novela. Esto es muy interesante, porque estamos hablando de Suecia y estamos hablando de ese otro tipo de sociedad que es Estados Unidos, ya que en el Reino Unido estos asuntos están cambiando mucho. En Estados Unidos estos asuntos siguen siendo una cuestión. Cuando sujetamos en la responsabilidad a los políticos no solamente lo hacemos porque cumplan o incumplan determinadas reglas, o porque sean más o menos eficaces en el ejercicio de su labor, sino que también les sujetamos en su responsabilidad por la forma en que aquello que hacen conecta o no con una determinada eticidad. No digo ética y tampoco digo moral, digo eticidad, que son las normas morales que dominan en un determinado contexto social. Este término lo han puesto de moda esos autores que se llaman comunitaristas que vienen a decir que no existe la moral universal, sino que todas las morales y todos los valores tienen un origen contextual y, por tanto, actuaremos moralmente según nuestras acciones estén de acuerdo con la moral realmente existente dentro de un ámbito. Esto nos rompe la idea kantiana.

Un político sabe que la eticidad dominante en su país dice que si le pillan en una relación extramatrimonial jamás va a ser elegido, pero que no pasará nada si en alguna empresa en la que estuvo trabajando en el pasado tuvo algún problema de este tipo. Esto no siempre pasa; Estados Unidos es puritano en las dos direcciones, incluso cuando Obama accedió al poder una cosa que llama mucho la atención es como tuvieron que dimitir alguno de sus cargos porque no habían pagado impuestos, etc. antes incluso de tomar posesión. Se somete a escrutinio no solamente la vida profesional sino toda una serie de actitudes y si

hay algún elemento que no esté claro, como qué hizo con tal dinero proveniente de una subvención, etc.

Lo que quiero decir con esto es que de alguna manera la responsabilidad política si tiene alguna conexión con una responsabilidad ética, en el doble sentido de la ética. Considero que sí se puede distinguir entre moral y eticidad; creo que hay unas normas que se pueden predicar con carácter universal. Hay determinadas normas que no puede vulnerar nunca un político, pero luego este otro sentido de la eticidad también es importante. Uno de los problemas que tenemos en nuestro país es que el tipo de eticidad que predomina no es particularmente favorable a una exigencia estricta de responsabilidades. El caso de Fabra, por ejemplo, imaginemos que fuese culpable, moralmente culpable, de ese tipo de acciones que tiene mucho que ver con favorecer a amigos, favorecer a familiares, etc. no casa mal con una cierta eticidad que nos encontramos en los países latinos en general.

Estamos bajo el influjo de valores en los cuales el caciquismo se acepta en algún grado. Este es un problema que sólo se puede resolver si lo podemos dilucidar discursivamente. ¿Alguien hoy en nuestro país puede sostener en público que efectivamente eso es admisible o no? Otra cosa es lo que luego cada uno piense en su fuero interno. Si no se puede sostener en público esto, hagamos que tengan que aportar razones públicamente, no ante un juez, sino públicamente ante un sistema. Este sistema no puede ser el parlamento, porque en él ocurre lo mismo que en las dos esferas de la prensa enfrentada. Cuando se suscita un tema al que hay que responder y no se tiene un buen argumento se responde con un ataque hacia aquel que pregunta y viceversa. Con lo cual no hay diálogo racional, si no hay diálogo racional en la esfera donde debería haberlo, el ámbito parlamentario, el ámbito en el que se gesta la opinión pública, pues el único diálogo racional que nos queda es el que define el filósofo Habermas como espacios públicos pequeños.

El espacio público es esta sala, pero también la barra donde tomamos café y hablamos de cosas comunes. En estos espacios vamos contribuyendo a captar el "sensus communis", vamos conformando conjuntamente este sentido común, vamos debatiendo contrastando diferentes puntos de vista, y a través de esto de manera informal se va generando una opinión pública libre del partidismo creciente a la hora de describir el mundo que nos encontramos en casi todos los medios. Un problema al que finalmente quería hacer mención es cuando nos justificamos, si lo debemos hacer a partir de nuestros intereses o a partir de nuestro bien común, si debemos justificarlos a partir de nuestros intereses colectivos como polis o partir principios que están por encima de nuestros intereses como polis. Estamos entrando en el tema de la razón de estado.

La cuestión es si somos responsables ante nuestro demos o somos responsables ante la humanidad, ante nuestra cultura o ante la raza humana, ante nuestros valores o ante su universalización.

No hay una respuesta. Un colega mío muerto recientemente llamado Rafael del Águila hacía una distinción muy interesante ante dos actitudes extremas a la hora de aplicar valores. Una era la que llamaba la del impecable y la otra es la del implacable, enseguida se pueden reconocer personas que encajan en un perfil o en el otro. El impecable es el que sigue la máxima está de “Fiat iustitia, et pereat mundus” es decir, del bien sólo se deriva el bien, si se deriva el mal no es mi problema, yo hago el bien caiga lo que caiga. En cierto modo es no admitir las contradicciones inevitables en toda acción política. La acción política es trágica en gran medida porque hay que elegir en muchas ocasiones entre dos males, no entre un mal y un bien. El impecable sería algo parecido a los personajes que salían en una viñeta de Forges con motivo de la guerra de Kosovo, en la que uno portaba un cartel en el que ponía “no al genocidio kosovar” y otro personaje llevaba otro cartel en el que ponía “no a la intervención militar de la OTAN”, esto para el individuo puede ser reconfortante, se actúa siempre haciendo el bien, pero hay tesitura en las que se actúa o no se actúa; si se actúa morirán inocentes, sino se actúa habrá un genocidio.

El otro perfil, el implacable, es aquel que con tal de realizar sus principios pasa por encima de lo que sea, podríamos buscar cantidad de ejemplos. Habría que buscar un punto de equilibrio, a la hora de enjuiciar cuál es el punto de referencia a partir del que podemos evaluar las acciones de los políticos tendremos que tener en cuenta todas estas dimensiones: existen principios, existe la eficacia, que no es una cuestión baladí en política, también existe una capacidad para poder evaluar más allá de nuestros propios intereses, introduciendo los intereses del colectivo como un todo. Es decir, esto que se está haciendo a mi me perjudica pero ¿qué haría yo si tuviese que representar no sólo mis intereses sino los intereses del colectivo? Ese es un ejercicio que muy pocas veces hacemos, y que un ciudadano inexorablemente tiene que hacer.

Comencé diciéndoles que éste era un tema complicado, espero que después de mi intervención piensen que es todavía más complicado, porque si lo piensan estoy convencido de que seguirán reflexionando sobre él.

10. Cómo prevenir la corrupción y promover conductas éticas en las Administraciones

Manuel Villoria Mendieta

Catedrático de Ciencia Política. Universidad Rey Juan Carlos

El 18 de noviembre de 2009⁶⁵, el Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido, hablando de la corrupción política, reveló en el Congreso que las causas que se estaban investigando en la Fiscalía en ese momento eran 730, datos obtenidos a partir de un muestreo de los asuntos relevantes que afectaban a cargos públicos electos o de designación política por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. De ellas, 594 correspondían a procedimientos judiciales y 136 a diligencias de investigación de la Fiscalía. Estas causas afectaban a militantes de todos los partidos. Un poco después, en una nota de prensa de 10 de diciembre de 2009, el Ministerio del Interior, por su parte, ha aportado otros interesantes datos sobre el volumen de actuaciones contra la corrupción desarrolladas desde 2004. Según la nota, los agentes del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) han realizado 232 operaciones contra la corrupción desde el año 2004, dichas operaciones se han centrado en delitos como cohecho (131 casos), malversación (6 casos), prevaricación (48 casos), tráfico de influencias (32 casos), blanqueo de capitales (31 casos), falsedades o abuso en el ejercicio de la Función Pública, entre otros. Las provincias de Madrid, Málaga, Sevilla y Baleares son las que más investigaciones policiales han concentrado, más de la mitad de los detenidos en estos cinco años lo han sido en estas localidades, un total de 560. En la Comunidad de Madrid se han efectuado 80 operaciones que han concluido con la detención de 193 personas, otros 200 individuos han sido arrestados en Málaga en alguna de las 25 operaciones policiales, en Baleares se han llevado a cabo 21 investigaciones con 110 detenciones y en Sevilla se ha detenido a otras 57 personas en las 24 operaciones realizadas. En estos cinco años, los agentes especializados de las distintas unidades centrales y territoriales de la Comisaría General de Policía Judicial han detenido a 943 personas y han intervenido numerosos bienes valorados en más de 3.000.000.000 euros.

En todo caso, lo que parece más destacable, además del volumen global de actuaciones, es el incremento producido tanto en causas abiertas como en operaciones policiales. En concreto, la Fiscalía Anticorrupción, en el ejercicio 2008

.....
65 Comparecencia, a solicitud de varios Grupos Parlamentarios, ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, del Fiscal General del Estado, Don CANDIDO CONDE-PUMPIDO, para dar cuenta de la Memoria de actividad de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2008 (Congreso de los Diputados, Sala Cánovas, 18 de noviembre de 2009, 16:00 h.).

casi ha duplicado respecto del año anterior el número de diligencias informativas y de investigación incoadas, pasando de 19 en 2007 a 30 en 2008. A estas 30 diligencias es preciso sumar los 246 procedimientos judiciales en los que los fiscales especializados, tanto los del nivel central como los Delegados, están interviniendo. Y, a efectos de confirmar el incremento, conviene destacar que en 2004 la Fiscalía Anticorrupción únicamente intervino en 104 procedimientos, habiéndose más que duplicado el trabajo en los cinco años posteriores. Por su parte, el CNP destaca que frente a los 10 detenidos de las 15 investigaciones de 2004, en los últimos años se han multiplicado los operativos contra la corrupción como consecuencia del refuerzo material y personal de las distintas unidades especializadas. Ello ha llevado a que, sólo en 2009, se hayan efectuado 252 detenciones en 54 operaciones policiales.

En principio, es evidente que los datos de percepción sobre la corrupción en España, medidos por el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International (IPC)⁶⁶, han ido empeorando en los últimos cinco años, y especialmente en este último (ver tabla 1), tras un proceso de mejora que comienza en 1997 y alcanza sus mejores resultados en 2002 y 2004. Éste es un índice realizado por expertos y empresarios que, aunque tiene problemas metodológicos importantes, es el índice más usado internacionalmente.

.....
66 **Puntuación del IPC.** Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. **Van desde 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).**

Tabla 1: España en el IPC de Transparencia Internacional 1995-2009.

Año	Puntos	Variación*	Puesto Ranking	Nº Países	Puesto UE 15	Puesto UE 25	Nº Estudios
2009	6,1	5,5-6,6	32º	180	12	15	6
2008	6,5	5,7-6,9	28º	180	12	14	6
2007	6,7	6.2 - 7.0	25º	179	12	12	6
2006	6,8	6,3-7,2	23º	163	12º	12º	7
2005	7,0	6,6-7,4	23º	159	12º	12º	10
2004	7,1	6,7-7,4	22º	146	11º	11º	11
2003	6,9	5,2-7,8	23º	133	11º	11º	11
2002	7,1	5,2-8,9	20º	102	9º	9º	10
2001	7,0	5,8-8,1	22º	91	10º	10º	8
2000	7,0	5,9-8,0	20º	90	10º	10º	8
1999	6,6	s.d. 0,7	22º	99	11º	11º	10
1998	6,1	s.d. 1,3	23º	85	12º	12º	10
1997	5,9	s.d. 1,82	24º	52	12º	12º	6
1996	4,31	s.d. 2,48	32º	54	14º	17º	6
1995	4,35	s.d. 2,57	26º	41	13º	13º	4

Hasta 1999 la variación en las puntuaciones de los diversos estudios empleados se medía en desviación típica. Desde 2000 aparece el rango.

Fuente: IPC, Transparency International.

Estos datos se confirmaban con el Eurobarómetro Especial 291, sobre corrupción, de 2008, donde el 83% de los españoles encuestados consideraban que la corrupción era un problema importante en nuestro país. En dicho Eurobarómetro se reflejaba un hecho preocupante, España era junto a Italia el país en el que más había aumentado el número de personas que consideraban importante el problema, en concreto, había aumentado un 10% desde el otoño de 2005. Por otra parte, de acuerdo con el Special Eurobarometer 72.2, publicado en noviembre de 2009, más de tres cuartos de los europeos estaban de acuerdo con que la corrupción era un problema importante en su país, en concreto, el 78%. De hecho, cuatro de cada diez "están totalmente de acuerdo", y sólo el 19% de los encuestados están en desacuerdo. Estos resultados son aún un poco peores que los registrados en otoño de 2007, origen del Eurobarómetro de 2008. En todo caso, es importante destacar que, en España, los resultados son bastante más desastrosos, dado que el 88% de los encuestados consideró que la corrupción era un problema importante en nuestro país (en 2007 como acabamos de ver era de un 83%).

Ello significaría, si se hiciese un análisis apresurado, que la corrupción en España está aumentando. Sin embargo, lo que el índice expresa es, simplemente, que los expertos, empresarios y ejecutivos encuestados creen que la puntuación correcta para España, de acuerdo a lo que experimentan, leen y escuchan es, en 2009, de 6,1. Este dato implica que, probablemente, las puntuaciones del lustro previo eran demasiado optimistas, dado que los casos que ahora están conociéndose y las redes que empiezan a destejarse surgen entre 6 y 10 años antes. En suma, sobre todo en estos últimos 2 años existe un ajuste de perspectiva dado el elevado número de casos de corrupción que se están destapando. Por ello, podemos afirmar que ahora estamos ajustando cuentas con un pasado en el que no se investigaba suficientemente y que generaba una percepción errónea del fenómeno. Posiblemente, los éxitos de la Fiscalía, con la Guardia Civil y la Policía, unidos al estallido de la burbuja inmobiliaria, estén provocando un descenso real de la corrupción en este momento, pero ello lo notaremos en unos años, cuando los casos dejen de salir tan continuamente. Si no fuera así, y los casos de corrupción se convirtieran en algo recurrente, podríamos decir que nuestro país habría entrado en una fase de consolidación de la corrupción, y que ésta empezaría a ser sistémica y no excepcional. Lo cual sería una tragedia económica y social para España.

Además, la corrupción que da pie a estas valoraciones es, esencialmente, la corrupción política de alto nivel, no la corrupción en el ámbito administrativo. Para justificar esta afirmación tomemos los datos objetivos sobre sobornos pagados por los españoles. Como se ve en la tabla 2, los sobornos pagados se mantienen muy similares en los últimos años. No se puede afirmar que la corrupción administrativa haya aumentado, es decir, la percepción de corrupción no conlleva que en España la Administración exija ahora más sobornos para acceder a servicios públicos.

Los datos sobre sobornos pagados por ciudadanos en España en 2009 son muy semejantes a los de los sobornos pagados por los ciudadanos de los países europeos menos corruptos, como se ve en la tabla 3. No obstante, sí es cierto que existen algunas pequeñas diferencias de matiz entre las áreas donde se producen los sobornos. Así, en España, según los encuestados, los sobornos a la policía son prácticamente inexistentes, los sobornos en el área educativa, sanitaria, tributaria y judicial apenas llegan al 2% y los sobornos en el área urbanística y de permisos de construcción suben hasta el 3%. Es decir, que de nuevo, con datos objetivos, aparece el área urbanística como el espacio privilegiado para la corrupción en España⁶⁷.

67 Ver Barómetro Global de la Corrupción, Transparency International, 2009.

IIIIII **Tabla 2:** *Porcentaje de personas que reconocieron haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España en los años 2004, 2005 y 2006, 2007 y 2009.*

Año	Sí han pagado	No han pagado	ns/nc
2004	2%	97%	1%
2005	0%	96%	4%
2006	2%	98%	
2007	3%	97%	
2009	2%	98%	

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparency International.

IIIIII **Tabla 3:** *Porcentaje de personas que reconocen haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y países de Europa Occidental.*

UE y resto de Europa occidental 2009	5%	95%
Austria	2%	98%
República Checa	11%	89%
Dinamarca	1%	99%
Finlandia	2%	98%
Francia	2%	98%
Alemania	2%	98%
Grecia	18%	82%
Luxemburgo	4%	94%
Países Bajos	2%	98%
Noruega	2%	98%
Polonia	4%	96%
Portugal	2%	98%
España	2%	98%
Suecia	1%	99%
Suiza	1%	99%
Reino Unido	2%	98%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2009, Transparency International.

Llegados a este punto, creemos que la corrupción que preocupa en España está mayoritariamente vinculada a la acción de los actores políticos, se da mayormente en el ámbito urbanístico, sobre todo en la Administración local, aunque obviamente no en todos los municipios, ni mucho menos y, en gran

medida, está conectada con la financiación partidista. De hecho, de acuerdo al Eurobarómetro antes mencionado de 2009, los españoles consideran que la corrupción se da en todas las instituciones del Estado, sean locales, regionales o nacionales. El 89% de los españoles creen que hay corrupción en las instituciones locales. Y, además, los españoles somos los europeos más pesimistas sobre el grado de corrupción de nuestros políticos locales y regionales. El 67% cree que sus políticos locales están implicados en sistemas institucionalizados de corrupción. Estos resultados implican un incremento de 28 puntos porcentuales en relación a 2007.

Con esta situación, tampoco es de extrañar que los partidos políticos sean la institución percibida como más corrupta (ver tabla 5).

Tabla 4. Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones en España 2005-2009.

¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país/territorio por la corrupción? (1: nada corrupto, ... 5: muy corrupto)

	Partidos políticos	Parlamento/Asamblea legislativa	Negocios/sector privado	Policía	Sistema legal/Judicial	Medios de comunicación	Hacienda	Servicios médicos	Sistema educativo	Ejército	Servicios públicos	Servicio de registro y permisos	ONG	Entidades religiosas
<i>España 2005</i>	3,4	3,2	3,3	3,1	3,2	3,1	3,3	2,9	2,7	2,9	2,9	2,8	2,7	3,0
<i>España 2006</i>	3,9	3,3	3,7	2,9	3,1	3,4	3,1	2,3	2,3	2,7	2,9	3,4	2,4	3,0
<i>España 2007</i>	3,9	3,1	3,6	2,8	3,0	3,4	3,0	2,2	2,3	2,5	3,1	2,9	2,7	2,8
<i>España 2009⁶⁸</i>	3,6	3,1	3,5		3,0	3,1								

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2009, Transparency International.

68 En 2009 sólo se incorporaron 6 categorías. La sexta, que es novedosa, es "Funcionarios/empleados públicos", a la que se dio una puntuación de 3,0.

Todo ello tal vez también explique los sorprendentes resultados de los últimos barómetros del CIS de fines de 2009 y comienzos de 2010. En concreto, la corrupción ha vuelto a estar entre los problemas considerados como más importantes por los españoles, aunque a mucha distancia de los problemas económicos y el desempleo. Desde marzo de 1996 no había habido un número tal alto de personas que citaran la corrupción como uno de los tres problemas más importantes del país. Durante más de 13 años la corrupción nunca había sido incluida como problema por más del 3% de los encuestados. Pero en noviembre de 2009⁶⁹ se llegó al 10,4% de respuestas que incluían este ítem, llegando a estar por encima de la vivienda como problema principal de España, aunque muy alejado del 79% que citaban el paro o el 47% los problemas económicos. Si a esta respuesta añadimos otra íntimamente ligada, como es la consideración como problema de “La clase política, los partidos políticos”, el cuadro ya aparece más nítido.

IIIIII Tabla 5. Tres problemas principales que existen actualmente en España (Multirrespuesta %).

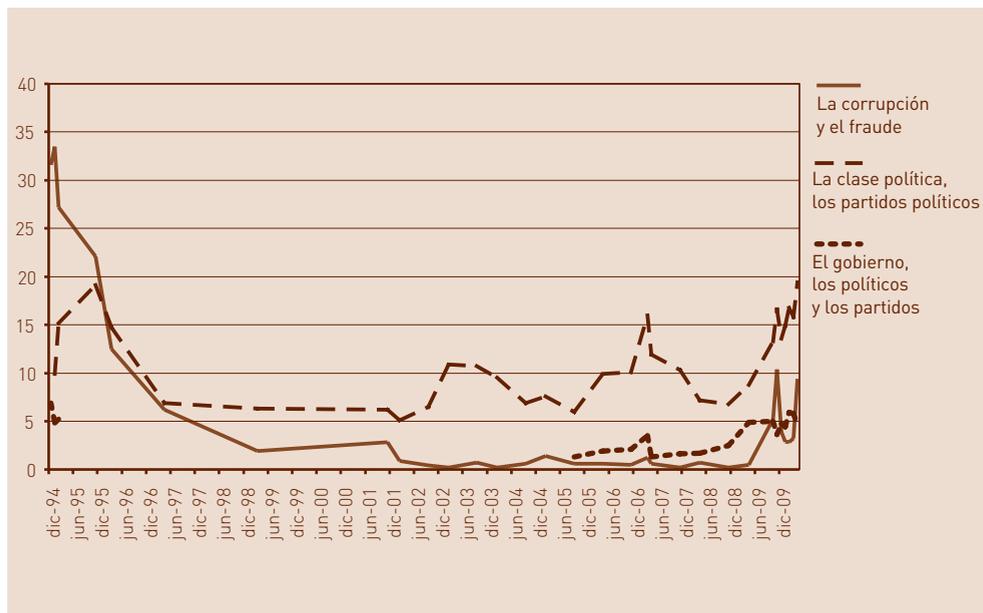
Mes y año	% de los que incluyen “la clase política, los partidos políticos”
Diciembre 1994	24,3%
Septiembre 1995	21,5%
Noviembre 1995	19,1%
Marzo 1996	14,7%
Octubre 2009	13,3%
Noviembre 2009	16,6%
Diciembre 2009	13,6%
Enero 2010	14,9
Febrero 2010	16,8
Marzo 2010	15,8
Abril 2010	19,4

Fuente: CIS, Barómetros

Los españoles/as han asumido, a fines del 2009 y comienzos de 2010, la actuación corrupta de la clase política como un problema importante. Estos datos de 2009 y 2010 no se habían dado de forma continuada desde marzo de 1996 (ver Figura 1).

.....
69 BARÓMETRO DE NOVIEMBRE, Estudio nº 2.820, Noviembre 2009

IIIIII Figura 1. Problemas más importantes para los españoles.



Fuente: elaboración propia.

III. Prevención de la corrupción y promoción del buen gobierno: las políticas de integridad.

Parece obvio, tras analizar estos datos, que en España necesitamos tomarnos muy en serio socialmente el problema de la corrupción y seguir, como se está haciendo últimamente, combatiendo criminalmente el fenómeno. También sería bueno tomarnos en serio no sólo la expresión más grave de la ausencia de ética, sino también expresiones menos graves pero que dan la imagen de una Administración que necesita profundas mejoras de eficacia y eficiencia. Para prevenir la corrupción y fomentar un comportamiento ético en la Administración y en el Gobierno, existen las denominadas políticas de integridad. En cualquier caso, antes de proseguir con la descripción de las políticas de integridad, será necesario hacer algunas precisiones conceptuales.

En principio, el concepto de **ética pública** no es un concepto adecuado para referirse a la ética en la Administración, aunque en torno a él se ha suscitado un cierto consenso para dar paraguas conceptual a la ética que debe regir el comportamiento de los dirigentes y empleados públicos. Por las razones que se expondrán creemos que sería mejor utilizar el concepto de **ética política** y **ética administrativa** para referirse a esa ética aplicada, tan importante para el buen funcionamiento de las sociedades.

Cuando se añade al sustantivo “ética” el adjetivo “pública” se quiere dejar fuera de consideración el ámbito de la moral privada, un ámbito en el que cada cual define fines, prioriza valores y se marca reglas de conducta de acuerdo a su propia concepción del bien. Los enunciados éticos de la moral privada sólo pueden dirigirse a mí o a nosotros, lo cual no impide que deban ser compatibles con normas de ética pública válidas. La ética pública trata de definir lo que está bien y mal para la colectividad, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones de conducta, patrón compatible con la propia búsqueda razonable del bien. Esta ética afecta a los individuos en tanto en cuanto miembros de una sociedad (Habermas, 2000). Y esta ética, si se respeta, fundamenta una convivencia justa. En nuestras sociedades occidentales, ese patrón moral básico coincide con el respeto a la dignidad de la persona y a lo que denominaríamos el conjunto de derechos fundamentales y libertades básicas que se explicitan en las Constituciones democráticas. La ética pública afecta a todos, no sólo a los funcionarios, sino a cualquier ciudadano. Todos debemos respetar sus principios y sus reglas. Incluso toda sociedad en el mundo presente debería asumirlas y protegerlas como fundamento de una convivencia justa y razonable.

Para concluir con estas precisiones, esos derechos y deberes que la ética política define deben, en primer lugar, y de forma insoslayable, empezar con el respeto a los principios de la ética pública. Pues los primeros que han de proteger y promover los derechos fundamentales y libertades públicas son los responsables públicos. De ahí que pueda afirmarse que en la defensa de los derechos humanos, de la democracia y de la igualdad de oportunidades se encuentra el marco de lo correcto, el marco que inicialmente delimita la frontera entre el ejercicio honesto de toda acción pública y su ejercicio inmoral. Y a partir del respeto a dicho marco, y en desarrollo del mismo, es cuando se empiezan a generar valores y reglas de conducta que deben ser respetados y aplicados en la vida cotidiana (Apel, citado por Cortina, 2007) para ejercer honestamente la función política o funcional.

Sin embargo, la ética que nosotros estamos analizando en el texto es una ética aplicada. Esta ética intenta aplicar los principios fundadores de la convivencia justa al ámbito del gobierno y la Administración pública. En suma, la ética que debe guiar la conducta de los responsables políticos y de los empleados públicos es la ética política. Dentro de ella, podemos distinguir la ética propia de los niveles políticos y la ética administrativa o ética de los empleados públicos. La **ética administrativa**, en consecuencia, debe considerarse parte de la ética política, en tanto en cuanto, en última instancia, se trata de definir qué principios y valores deben regir una parte de la vida pública. Los principios éticos en este ámbito de la ética política deben especificar: 1. Los derechos y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al

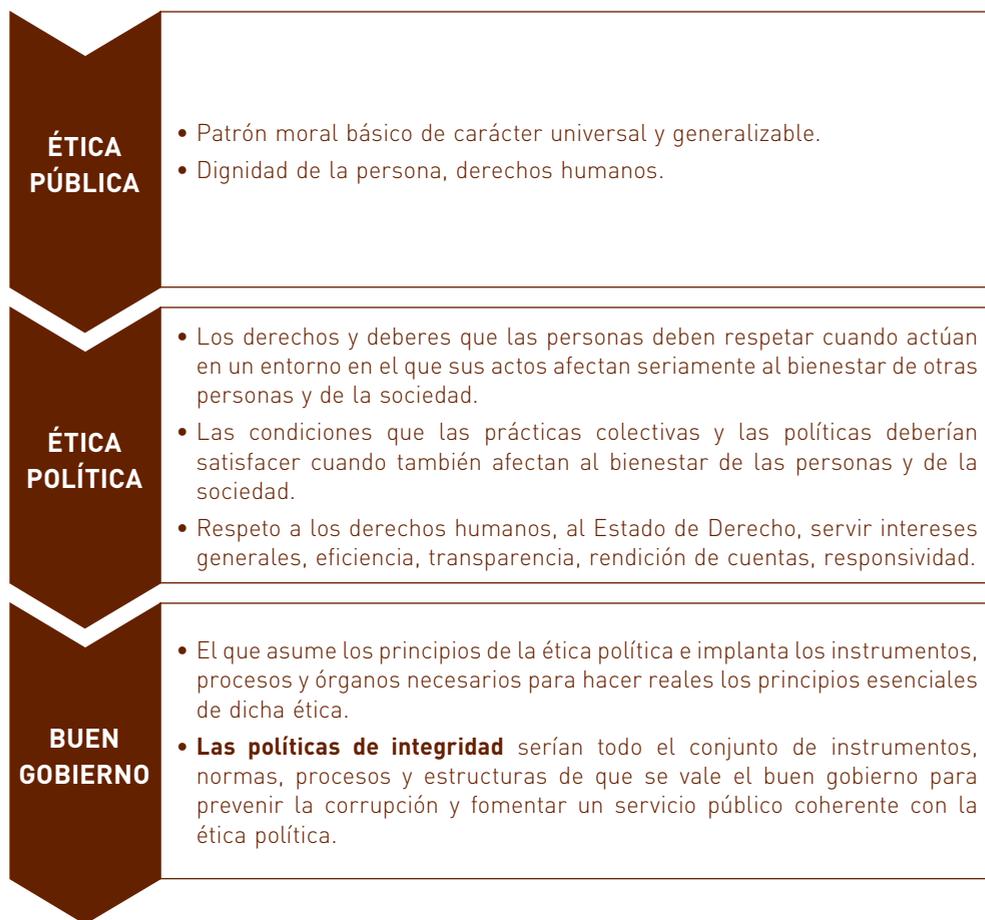
bienestar de otras personas y de la sociedad; 2. Las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad (Thompson, 1985, p. 555). La ética administrativa sería así pues, una ética profesional, parte de la ética política, que se refiere, según Svava (2007) a los estándares de conducta, sólidamente definidos y establecidos, que prescriben lo que los empleados públicos deben hacer, en términos de deberes de servicio público, principios, virtudes y beneficios para la sociedad.

Pero todos somos conscientes de que tan sólo con principios y estándares de conducta sin más no vamos a asegurar un gobierno decente. Por ello, junto a los elementos puramente enunciativos, necesitamos instrumentos, procesos y estructuras que promuevan un buen gobierno y prevengan un mal gobierno. Dejando de lado los aspectos históricos y filosóficos del concepto de buen gobierno (ver para ello Fernández Farreres, 2007), desde una perspectiva operativa, **buen gobierno** es, precisamente, el que asume los principios de la ética política e implanta los instrumentos, procesos y órganos necesarios para hacer reales los principios esenciales de dicha ética. Y, desde esta perspectiva, podríamos considerar principios esenciales de la ética política: 1. El respeto y promoción de los derechos humanos en el marco constitucional correspondiente (el respeto de la ética pública). 2. El servicio al interés general. 3. El respeto al Estado de Derecho y la imparcialidad en la aplicación de las normas. 4. La búsqueda de la eficiencia y el uso correcto de los bienes públicos. 5. La responsabilidad profesional y la humanización de la administración, o la preocupación por los problemas de la ciudadanía, evitando la distancia y la indiferencia burocrática. 6. La transparencia en la actuación pública. 7. La plena disposición a la rendición de cuentas.

Las políticas de integridad serían todo el conjunto de instrumentos, normas, procesos y estructuras de que se vale el buen gobierno para prevenir la corrupción y fomentar un servicio público coherente con los principios y valores que fundamentan su ética profesional en un régimen democrático. Es en ese marco de las políticas de integridad donde se entiende el papel de las normas jurídicas que establecen obligatoriedad e incluyen sanciones. En resumen, la ética pública establece el marco axiológico y deontológico de nivel superior, la ética política, asumiendo la ética pública, define principios y reglas para el buen gobierno, el buen gobierno es el que pone los medios para que esos principios y reglas sean respetados y promovidos, y lo debe hacer a través de unas políticas de integridad que incluyan instrumentos, normas, procesos y estructuras adecuados (ver figura 1).

Llegados a este punto, para que una política de integridad se implemente adecuadamente, es necesario que en cada organismo público se genere un marco de integridad eficaz.

IIIIII Figura 2. Marco Conceptual



Un **marco de integridad** implica una gestión de la integridad del marco y una integridad del contexto. La gestión de la integridad del marco de una organización se refiere al conjunto de instrumentos que fomentan la integridad, tomando en consideración su interdependencia, así como al conjunto de procesos y órganos que los implantan y actualizan. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. El contexto es interno y externo a la organización.

Dada la complejidad del marco, extraeremos sólo algunos componentes del mismo, para que se tenga una idea general de lo que implica (ver tablas 6 a 8). La tabla 6 resume los dos principales componentes del marco de integridad organizacional de la OCDE (2009), mientras que la 7 y la 8 desarrollan con mayor detalle cada uno de estos dos componentes.

IIIIII Tabla 6. Marco de integridad organizacional de la OCDE

Marco de integridad OCDE							
Marco de gestión de integridad						Contexto de integridad	
Medidas Esenciales			M. Complementarias			Interno	Externo
Instru- mentos	Procesos	Estructuras	Instru- mentos	Procesos	Estructuras		

El primer elemento (el marco de la gestión de la integridad, vid. Tabla 9) se compone a su vez de tres pilares esenciales que aparecen en dos estratos diferentes. El primero de los pilares consiste en los instrumentos que estimulan la integridad y previenen la corrupción y otras violaciones de la integridad en el interior de una organización determinada. Estos instrumentos desempeñan cuatro funciones principales en la gestión de la integridad: determinan y definen la integridad; orientan los comportamientos de los actores hacia la misma; supervisan su incidencia práctica (*monitoring*); y aseguran su cumplimiento efectivo (*enforcement*). Pero para que estos instrumentos tengan realmente un impacto sobre el funcionamiento de la organización, es necesario que tales instrumentos se pongan en marcha y se mantengan saludablemente a lo largo del tiempo mediante procesos y estructuras, los otros dos pilares del modelo. Por un lado, mediante continuos procesos de planificación, implementación, evaluación y adaptación que aseguren una existencia efectiva para tales instrumentos. Por otro, mediante estructuras, es decir, aspectos organizativos que distribuyen las distintas responsabilidades del funcionamiento del marco de integridad, así como las labores de coordinación entre la pluralidad de actores cuyas actividades tienen un impacto sobre la integridad de los miembros de la organización.

A su vez, estos tres pilares se subdividen en dos estratos distintos. Por un lado, el nivel esencial en el que están todos aquellos instrumentos, procesos y estructuras cuyo objetivo primario consiste en fomentar la integridad en las organizaciones del sector público. Por otro, el de las medidas complementarias, en el que están aquellos instrumentos, procesos y estructuras que, aunque su fin primordial no sea la integridad, desempeñan un papel fundamental en la gestión de la integridad y en el funcionamiento de los instrumentos esenciales de la misma, tales como la gestión de personal, la de la contratación pública, la gestión financiera o la gestión de calidad, entre otras posibles, con todas sus correspondientes normas.

Tabla 7. Componente 1: Marco de gestión de la integridad

	Instrumentos	Procesos	Estructuras (órganos)
Medidas Esenciales	Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, orientación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas, etc.	Determinar y definir integridad, orientar hacia la integridad, controlar, sancionar e imponer, evaluar. Derecho a una buena administración	Responsables de la gestión de la integridad, por ejemplo, servicio de prevención de la corrupción, oficinas de ética, etc.
Medidas Complementarias	Evaluación del sistema de RR.HH, Procedimientos administrativos y de contratación, Gestión presupuestaria, Gestión de la calidad, Control interno y externo	Medidas implantadas, porqué evaluar, qué ha pasado, quién evalúa, cómo evaluar, cómo asegurar impacto	Gestores de RR.HH, interventores, etc.

En cuanto al segundo elemento del modelo, la experiencia demuestra que el contexto en el que está anclada una organización determinada tiene un efecto importante a la hora de estimular la integridad y prevenir la corrupción en el seno de la organización. El modelo distingue entre un contexto interno y otro externo. El contexto interno se refiere al contexto dentro de la organización. Es decir, todos aquellos actores y factores que pueden afectar a la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad como, por ejemplo, la percepción que los miembros de la organización tengan de la equidad con la que funcione internamente la organización. De este modo, en organizaciones donde los trabajadores tengan una percepción

negativa sobre la equidad de los procedimientos internos de la misma (gestión de personal: ascensos, distribución de primas por productividad, etc.), tendrán una mayor probabilidad de que su comportamiento se aleje de las exigencias de la integridad.

Por su parte, el contexto externo a los actores y factores del medio ambiente más amplio del sector público en general y que están más allá del ámbito de control de la organización pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros. Algunos ejemplos son las leyes y las prácticas sobre la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación de las actividades de *lobbying*, la implicación de algunos sectores externos interesados (ciudadanos, empresas, medios de comunicación, etc.) en el desarrollo de las medidas de fomento de la integridad, etc. Los actores clave en este caso son los típicos de los sistemas nacionales (véase más arriba) y locales (véase más abajo) de integridad.

IIIIII Tabla 8. Componente 2: Contexto de integridad

Interno	Externo
Percepción sobre la equidad en el funcionamiento de la organización.	Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales, sector privado, etc.

En consecuencia, los códigos éticos son una parte de los instrumentos del marco de integridad, mientras que su juridificación, a través del derecho a una buena administración (Souvirón, 1998; Sánchez Blanco, 2006; Rodríguez-Arana, 2006, González Pérez, 2006), pertenecería a los procesos que tratan de garantizar que los códigos y otros instrumentos no quedan en meras declaraciones sin efecto. Finalmente, no hay que olvidar que todo ello, para que funcione, requiere una adecuada organización, con los órganos precisos y con las competencias y medios suficientes para su implantación eficaz.

Bibliografía:

- CORTINA, A. (2007) *Ética aplicada y democracia radical*. Tecnos, Madrid.
- DOBEL, J.P. (1993) "The Realpolitics of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics", en Frederickson, G. (ed.), *Ethics and Public Administration*, Sharpe, Armonk, NY.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2007) "Los códigos de buen gobierno en las administraciones públicas". *Administración y ciudadanía* vol. 2, nº 2: 25-44
- HABERMAS, J. (2000) *Aclaraciones a la ética del discurso*. Trotta, Madrid.
- HODGSON, G. M., & JIANG, S. (2007). The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. *Journal of Economic Issues*, 41 (4).
- MAP (1996), *Normas de conducta para la Vida Pública (Informe Nolan)*, Documentos INAP, Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO, L. (1997), "Reflexiones de urgencia sobre el Informe Nolan", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11: 149 y ss.
- NIETO, A. (1997) *Corrupción en la España democrática*. Ariel, Barcelona.
- NIETO, A. (2002): *Balada de la Justicia y la Ley*, Trotta, Madrid.
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes and Structures and Conditions for Implementation*, GOV/PGC/GF 1, Governance, OCDE.
- OCDE (1997) *What is an Ethic Infrastructure*, mimeo, París.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2006) *Buen Gobierno y Buena Administración de Instituciones Públicas*, Aranzadi, Madrid.
- SÁINZ MORENO, F. (2003) "Ética pública positiva" en *Estudios para la reforma de la Administración pública*. INAP, Madrid.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (2006) *Organización intermunicipal*, IUSTEL, Madrid.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. *La actividad de la Administración y el servicio público*, Comares, Granada
- SVARA, J. (2007), *Ethics Primer for Public Administrators and Nonprofit Organizations*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, MAS, 2007.
- THOMPSON, D.F. (1985) "The possibility of Administrative Ethics" *Public Administration Review* vol. 45, nº 5, September-October, 1985: 555-561.
- VILLORIA, M. (2007) *La corrupción política*. Síntesis, Madrid.

2ª PARTE

**Instrumentos para
mejorar la calidad
democrática**

11.

Los códigos de buen gobierno

Pablo García Mexía

Letrado de las Cortes

Muchísimas gracias a la organización por preparar un seminario francamente de lujo. Gracias a ustedes también por asistir y por escucharnos. Es un honor, viendo quién me ha precedido en el uso de la palabra. Insisto en que es un honor, gracias Antonio, gracias a todas las personas de la FEMP que han hecho posible este seminario, y gracias a ustedes como personas interesadas en estos temas de enorme enjundia y de eterna actualidad.

Permítanme empezar, aunque va a ser breve, con una anécdota. Se lo escuché en un congreso relativo a estos temas a una alta autoridad de Kuwait. Esta persona decía que en Hong Kong la corrupción es “el tranvía”, Hong Kong es un país que está muy bien situado en las tablas que Transparencia Internacional elabora año tras año clasificando a los distintos países en relación con su nivel de corrupción. Se dice esto porque de alguna manera se puede ver cómo pasa el tranvía, no involucrándose en el problema, no entrando a fondo en el mismo. También se puede subir al tranvía y beneficiarse de este tipo de prácticas incorrectas. O bien se puede intentar combatirlo, se puede poner alguien enfrente, delante del tranvía y luchar, con los instrumentos que fueren, oponiéndose al problema.

Con esto, entramos de lleno en la cuestión, ya mucho más concreta. Habiendo sido el seminario introducido por las dos conferencias anteriores, seguimos hablando ahora de instrumentos. ¿Qué tipo de instrumentos existen y qué tipo de instrumentos se pueden arbitrar y utilizar para combatir la corrupción o las malas prácticas en el uso del poder? Lo decía muy bien Antonio Díaz, porque efectivamente hay dos grandes mecanismos, dos grandes instrumentos para enfrentarse al abuso del poder. Uno sería la sanción, que es el mecanismo del derecho. Por otro lado hay otra suerte de instrumentos, si se quiere, más light, más blandos, es decir, incentivos. Puede pensarse en instrumentos de toda índole, desde la sociedad a través de mecanismos como la libertad de prensa, que se ha mencionado con anterioridad, a las propias empresas comprometidas de un modo u otro en la absolutamente imprescindible falta de colaboración con este tipo de prácticas. Además se debe pensar en la educación, instrumento clave (ahora mismo nos estamos formando, nos estamos educando en la importancia del problema, de hecho, ya estamos empezando a combatirlo).

De otro de los instrumentos, que están bastante de moda y bastante puestos en práctica, daré ejemplos posteriormente, pero primero comentaré alguna muestra clásica, particularmente en nuestro país. Muchos de ustedes habrán oído hablar de ese célebre artículo de la constitución de Cádiz en el que se menciona que los españoles de ambos hemisferios debíamos de ser justos y benéficos. Pues eso es un pequeño embrión de los asuntos a los que nos vamos a referir seguidamente. Este tipo de normas, y ya voy lanzando una idea, que no son jurídicas pero son normas al fin y al cabo, no tienen demasiada tradición, a pesar de esta muestra excepcional entre nosotros, ni buena prensa hasta ahora. Digamos que se compaginan mal con nuestra mentalidad latina, más dócil a los mecanismos clásicos jurídicos, más apegados a la sanción.

El mecanismo de los códigos éticos se viene implantando, también en países como el nuestro, viene calando tanto en sectores públicos, como en sectores privados, como en el tercer sector. De hecho, ha sido incluido como un mecanismo, un instrumento, de aproximación a estos temas y de lucha contra la corrupción. En este sentido, la noción de código ético que voy a tratar de presentarles es un conjunto de normas que cualquier organización, sea pública o sea privada, trata de darse a sí misma para regular su conducta.

Con esto estamos diciendo poco. Por lo tanto, tenemos que concretar un poquito más. Vamos a hacerlo tratando de insistir en los objetivos que se suelen perseguir con este tipo de código. Estos objetivos son de tres grandes órdenes. Se trata de persuadir, fíjense que aquí entraríamos en una contraposición con la idea de disuasión; persuadir más que disuadir, es decir, convencer al destinatario, tratar de que interiorice la conducta que en ese código se describe y que, de esa manera, pueda ser más y mejor aceptada, más y mejor puesta en práctica. En segundo lugar, se trata de incentivar más que de castigar. Esto lo saben los pedagogos mucho mejor que yo. Se trata en realidad de poner las conductas que se desean en positivo, en lugar de poner en negativo aquellas conductas que no son deseables, que no son las que se pretende que los usuarios de estas normas pongan en práctica.

Permítanme utilizar una idea que no es mía, es del profesor Igartua Arregui, un gran economista, experto en ética corporativa, que ayudó a muchas empresas a poner estos principios en práctica en la realidad. Aprendí de esa idea, les va a ser útil seguro: los códigos éticos están pensados para ustedes, están pensados para la gente decente, para la gente que hace las cosas como se espera de ella, es por lo que las conductas se describen en positivo; los códigos penales están para las personas que optan por conductas indeseables y reprochables socialmente. Para eso también están los regímenes disciplinarios, a través de los correspondientes

regímenes administrativos. No se describen las sanciones, se describen las conductas en positivo.

Sin embargo, es verdad que (aquí la deformación profesional como jurista probablemente me traicione), de hecho, el derecho está absolutamente entreverado con lo que voy a explicar después. Lo que voy a decir ahora, además, es fruto del hostigamiento de los juristas, es decir, que aquí me atribuyo también una cierta culpa en la medida en que pertenezco a este gremio, los juristas no hemos sido capaces de calar la virtualidad de estos instrumentos y tratamos de ponerles “dientes.” Me explico. No acabamos de ver la eficacia de estos códigos porque no hay una sanción detrás, no tenemos el palo de la norma jurídica esperando detrás de la esquina si se incumple el precepto en cuestión. Esto me fuerza a hacerles ver que nos estamos refiriendo a instrumentos de índole moral, de índole ética, no nos estamos refiriendo a instrumentos de índole jurídica. Esto es una idea clave que además viene respaldada por la jurisprudencia.

Curiosamente, hay tres grandes órdenes de tribunales que se han referido ya al problema y que nos son muy útiles a la hora de establecer esa diferencia conceptual que, en principio, no es clara; después voy a dar ejemplos de normas donde no se tiene claro, incluso en normas. Se utiliza la expresión “código de buena conducta,” “código de buenas prácticas,” y “código ético,” en ocasiones, cuando en realidad se está hablando de normas jurídicas. Es curioso que el derecho acuda a la ética expresamente en ocasiones. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en una sentencia de 1996 se ha referido al problema, pero dice que hay compromisos de futuro en este tipo de códigos, no normas jurídicas.

El otro orden jurisdiccional anunciado es el del Tribunal Constitucional, a través de dos fallos, la sentencia 218/1989 y el auto de 14 de julio de 2003 que, al referirse a los códigos deontológicos, resultan de singular utilidad, pues permiten distinguir este concepto del de código ético. El Tribunal Constitucional se muestra tajante en la distinción: los códigos deontológicos facultan para imponer sanciones sobre la base de infracciones, por lo que su naturaleza de normas jurídicas es indiscutible. La consecuencia que de ambos fallos cabe pues extraer es que, puesto que los códigos éticos no permiten imponer sanciones, su naturaleza en ningún caso es jurídica, sino de índole moral.

Finalmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2006, relativa al Código de conducta de usuarios de equipos informáticos del Consejo General del Poder Judicial, desestimaba el recurso interpuesto contra dicho código porque el mismo no imponía deberes que no se deriven ya de normas de naturaleza jurídica.

La conclusión que de todos los fallos citados se puede deducir es la de que los códigos éticos son eso, elencos de normas de naturaleza ética o moral, no jurídica. Existe una triple clasificación de los códigos éticos. Pero primero vamos a despejar una duda que se puede generar; los códigos pueden ser privados, es decir, se los pueden dar a sí mismas las empresas o entidades no gubernamentales, o bien pueden ser de naturaleza pública, elaborados por administraciones para personal de gobierno o para su personal, sus empleados.

Una segunda distinción serían los códigos de gobierno frente a los códigos de buenas prácticas o buenas conductas administrativas, ya se ve aquí claramente la diferencia: unos se dirigen a los estratos directivos y otros se refieren al resto del personal, en este caso no directivo. Quizá una última mención en cuanto a los tipos, algunos hablan de prontuarios o de decálogos. Entre estos últimos hay un código que es muy señero, que ha marcado la pauta en los últimos años y procede de los Estados Unidos desde 1958: el código norteamericano de la ética en el gobierno público. Lo forman 10 puntos, muy típico de la mentalidad norteamericana del Antiguo Testamento, para tratar de agruparlo todo en principios muy básicos. Ha sido muy influyente, tanto en ese país como en el resto del mundo, porque una gran parte de la normativa y también del pensamiento académico y universitario sobre estos temas se ha generado en ese país, y luego ha salpicado a organismos internacionales, léase Unión Europea, OCDE, Naciones Unidas y, por supuesto, a ordenamientos en particular. Los prontuarios son mucho más extensos. En el contenido básico de estos códigos, por una parte, encontramos principios, por otra parte encontramos reglas y suelen incluirse también algunas menciones sobre cumplimiento, que les llamará la atención, ya que esto en principio es puro incentivo y no tiene sentido incluir normas sobre cumplimiento.

En cuanto a lo primero, principios, los distinguiremos de las reglas porque de alguna manera reclaman una mayor adherencia, reclaman una mayor persuasión interna que la regla que, al fin y al cabo, viene a concretar esos principios o ser autónomas, pero suelen concretar los principios aunque hay alguna que tiene alguna virtualidad per se. Vamos a mencionar algunos principios que se suelen incluir en este tipo de textos.

Lo que voy a decir ahora me parece fundamental y estaba ya citado en ese código norteamericano de 1958, el servicio. El servicio en un par de fuerzas con la confianza, servicio y confianza. En realidad, qué quieren que les diga, me parece esencial. Permítanme, apelando a la condición de juristas de algunos de ustedes, referirme al artículo 103 de nuestra constitución, que tiene un tenor absolutamente fascinante. Fíjense que está redactado de un modo dinámico y nada grandilocuente: la administración pública "sirve" al interés general, y si no sirve, permítame el juego de palabras, "no sirve." ¿Qué función, que virtualidad podría

tener una administración que no sirve al ciudadano? Permítanme apelar a una idea del profesor García Enterría: la administración como ente ancilar. Los que manejen el latín, probablemente todos ustedes, sabrán que la palabra “ancilla” en lengua latina significa “esclava.” Es decir, o la administración pública es esclava del ciudadano o la administración pública no sirve, al menos para los fines que se le han marcado constitucionalmente y que deben guiarla en el día a día.

Fíjense que se habla también de confianza, en la medida en que quienes ejercen poderes públicos, bien de índole política o bien de índole administrativa, ostentan una confianza ciudadana para ello. El poder público es una muestra, es una expresión, es una manifestación de confianza de las personas, de los ciudadanos, en quienes ostentan el poder, bien por una determinada capacidad técnica o bien por haber sido fruto de la elección popular. Todos compartimos, políticos y funcionarios públicos, esa condición de servidores y, por lo tanto, de personas que disfrutan de una confianza del pueblo. No quiero desgranar los detalles de todos y cada uno de estos principios, pero sí decirles cuáles pueden ser los más frecuentemente citados. Ustedes mismos los verán en ese elenco de códigos que les hemos preparado. Principios como el respeto a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico, principios como el respeto a los ciudadanos, como la cortesía en el trato con los ciudadanos y con los superiores y con los compañeros, como la igualdad en el trato, como la objetividad, como la imparcialidad, como la transparencia, que es clave en este sentido, como la eficiencia en el uso de los recursos, como la austeridad, como la veracidad, como la accesibilidad, como la obediencia, pero a la vez con iniciativa, como la orientación estratégica al interés público (este es un principio poco practicado y del que se es poco consciente quizá en nuestro país).

El hecho de ser consciente de que los poderes públicos están realmente para servir al ciudadano, debe llevar incluso a la administración a contradecirse cuando sea necesario, porque está ahí justamente para eso, para servir al que le viene a ver como ciudadano, al que le pide una prestación, al que va a ser inspeccionado. No perdamos de vista que, en realidad si la administración somos todos y es de todos, el mejor servicio que se puede prestar a la administración como servidor público es darle la razón al ciudadano en un contencioso concreto, en un tema concreto, en un expediente concreto que se esté tramitando (Esto me parece capital). Además, las reglas sobre conflictos de intereses, que son aquellas situaciones en las que uno no sabe si tiene que servir a un lado o a otro, si se está “en el plato o en la tajada” por decirlo vulgarmente, deben llevar al servidor público a deberse más y favorecer al sector público incluso cuando puede haber situaciones dudosas, grises. Éste es el campo de mayor interés en lo que a estos temas se refiere en nuestros días. Las situaciones blancas, aquellas en las que no hay problema ético tienen poco interés per se. De aquellas que son negras ya

se ocupa el código penal. Pero aquellas que son grises, en las que uno no sabe si favorecer a la General Motors o favorecer al país... sobre todo cuando se piensa que, en ocasiones, favorecer a la General Motors puede ser beneficioso para el país..., porque en abstracto puede estar bien, pero a la Ford puede no hacerle ninguna gracia que el país favorezca a la General Motors.

Éstas son las situaciones de mayor interés en nuestros días, más complejas de comprender y más complejas de dilucidar, sustanciar, vivir y resolver en el día a día, en situaciones y en sociedades como la nuestra, altamente desarrolladas, que asisten a entrecruzamientos muy hondos y, a veces, difíciles de resolver entre estado y sociedad, entre empresas y poder público: regulación de regalos, regulación de los secretos a los que se tiene acceso en el uso del cargo, uso de bienes públicos, un teléfono público, un coche público, una mesa de despacho, etc. Esto en cuanto a las reglas, que implican menos adherencia interna, se imponen sin más, han de cumplirse y punto, con menos apelación al interior, a la ética o a la moral.

Por último el cumplimiento. Esto suele ser muy singular. Les apelo a que vean los del código del buen gobierno del gobierno, del año 2005, que también tienen el elenco de normas éticas. A veces no se dice nada sobre cumplimiento, sencillamente no hay disposiciones sobre cumplimiento, ahí queda esa especie de contrato... Suele exigirse un deber de familiaridad con el código, esto lo suelen hacer más las empresas que las administraciones públicas. Es una especie de contrato que firma usted junto con el contrato laboral cuando llega aquí. Incluso hay empresas que le mandan a uno el código ético a la par que el contrato, "mire usted se obliga a esto, aquí lo tiene, se supone, se intuye, que es usted consciente de ello, que está familiarizado y que debe cumplirlo". Sobre el cumplimiento normalmente no se dice nada, o se dice "ya veremos lo que hacemos", que es lo que sucede, por cierto, con el código de buen gobierno del gobierno.

En realidad en ese código de buen gobierno de 2005 se dicen dos cosas: ya veremos lo que hacemos y, en segundo lugar, haremos un informe sobre lo que haya podido pasar, lo bueno y lo malo. En cuanto se incluye una disposición de otro tipo, si quieren con más dientes, menos de derecho blando, menos de derecho no derecho (que es como algunos han llamado a este tipo de normas). Estamos en otra dimensión, es la que trataba de deslindar al inicio de la exposición. El Consejo de Europa elaboró un código de modelo de conducta en el año 2000 en el que hablaba de que habría un régimen disciplinario detrás. Probablemente es la pauta que sigue el estatuto básico de la función pública del año 2007, a modo de ejemplo, en tres planos. En cuanto al estado, sin duda, el código de buen gobierno de 2005 es un paso que se ha de saludar, quizá habría sido deseable un paso más decidido en la medida en que el respaldo normativo hubiera podido ser mayor, es

un acuerdo del Consejo de ministros, pero ahí ha quedado como un compromiso de un determinado gobierno para sujetarse a una serie de normas éticas. En el plano autonómico yo subrayaría dos modelos, uno de Cataluña, que es una carta de servicios sobre el funcionamiento interno del Sindic de Greuges, del año 2008; y otro ejemplo muy interesante, porque el texto se esfuerza en decir que no tiene ningún valor jurídico, es el código navarro del año 2004. En el texto dice que tiene un carácter orientativo, alguien que lo vea desde fuera puede decir que se usa esta mentalidad clásica latina, pero precisamente esa es su virtualidad, jugar en positivo, jugar orientativamente, jugar en paralelo al derecho, jugar para los buenos, para la inmensa mayoría de los que tratan de hacer las cosas lo mejor posible.

Con esto acabo. Con el agradecimiento a la organización y a ustedes por su atención y quizá con una idea que me parece especialmente relevante. No es que estas materias sean importantes por sí mismas, que lo son, basta apelar a Kant, el deber por el deber, el imperativo categórico; pero es también capital (por eso saludo especialmente el acierto de este seminario proyectado a miles de municipios y provincias en España) porque detrás del cumplimiento de normas éticas, de pautas adecuadas de conducta, de un gobierno de calidad en el más amplio sentido de la expresión gobierno, está, no sólo una mayor confianza ciudadana, sino también la prosperidad de un país.

12. La Oficina Antifraude

David Martínez Madero

Director de La Oficina Antifrau de Catalunya

Gracias Antonio y muchísimas gracias, por varias cosas. Lo primero por estar aquí, por estar en esta institución que recoge tantas sensibilidades y tan buen trabajo. Mi charla lleva por título “La Oficina Antifrau de Catalunya, un instrumento para mejorar la calidad de la democracia”. Esto me satisface mucho, no porque suene bien sino porque estoy convencido de que es verdad. Tengo la máxima convicción de que no dirijo un organismo “ad exhibendum” y esa convicción la quiero transmitir en los breves minutos de los que pueda disponer.

Tengo una especial necesidad de transmitirles, sobre todo a las entidades locales, qué es la Oficina Antifraude: yo lo resumiría diciendo que es una Oficina de Prestación de Servicios, también a las entidades locales. En esa explicación que pretendo, debería dejar constancia de algo que ustedes han percibido. Antonio ha hablado de la Fiscalía y Pablo, a quien yo no conocía personalmente pero he leído muy buenas obras suyas, incluyendo un libro que me envió sobre el conflicto de intereses, piensa que todavía soy Fiscal. Pero yo soy un servidor público, administrativamente un Fiscal en servicios especiales: en estos momentos un comisionado parlamentario, elegido por una mayoría cualificada del Parlamento de Catalunya.

Con esto quiero introducir un tema que me parece muy oportuno poner sobre la mesa. En esa consideración que, después de mi charla estimo que muchos corregiréis en vuestra percepción y en vuestro imaginario, quiero decir que para trabajar en la mejora de la democracia no es necesario el palo, o no es necesario sólo el palo. Pablo lo ha dejado claro en su intervención. Cuanto mejor sea la estrategia de prevención, cuanto mayor solvencia tengan las políticas públicas, unas políticas públicas no tacticistas, no de respuesta a impactos mediáticos, no meros brindis al sol, cuanta mayor seriedad y rigor tengan las políticas públicas de prevención de la corrupción menos necesidad habrá de legislar en el ámbito de la represión.

Dejadme apuntar ahora cual es el punto de vista del que parto para establecer cuáles son los factores que miden la calidad democrática de un país, para acabar hablando un poco del papel que puede prestar la Oficina Antifraude de

Cataluña. Rasgos absolutamente convencionales son el imperio de la ley, el estado de derecho, la "accountability", o la rendición de cuentas como una forma obligada de ejercer el gobierno, la libertad, la igualdad, y la llamada reciprocidad o satisfacción ciudadana, de la que depende el grado de legitimidad de las democracias, no lo olvidemos. Un gobierno democrático es recíproco cuando sus políticas responden a lo que los ciudadanos esperan. A esos cinco grandes sectores de la concepción de lo que es la calidad de la democracia, hay que añadir la participación y la competencia, entendida como un acceso igualitario a los medios de comunicación social, a la financiación y a la responsabilidad, a la rendición de cuentas horizontal. No sólo existe la rendición de cuentas ante los órganos de control tradicionales, sino que existe el escrutinio de determinados ambitos de control que a veces se olvidan, la ciudadanía esencialmente.

Yo me voy a permitir hablarles de que, de todos esos sectores calificativos de la calidad democrática, indiscutibles son la libertad y la igualdad; sin embargo, el del estado de derecho y el del imperio de la ley, con toda esta suerte de escándalos no hacen protagonista a quien trata de ponerlos sobre la mesa sino que deberían hacer protagonistas a quienes son actores de esos actos repudiables. Quizás lo que lo que falta es un verdadero imperio de la ley, no basado necesariamente en la represión, sino simplemente en la concienciación de los ciudadanos acerca de la gravedad del fenómeno de la corrupción.

¿Qué sucede?, ¿cuál es la percepción de esa patología en la calidad democrática que tienen los ciudadanos y donde la podemos percibir? No sé si han tenido la oportunidad de leer la noticia: "el 88% los españoles perciben un problema grave de corrupción"; este es un sondeo de la Comisión Europea. Ayer, día 9 de diciembre, fue el "Día Internacional Anti corrupción". Naciones Unidas pretende con este día que por parte de los responsables públicos, los educadores y los medios de comunicación social se concienciara acerca de los efectos perniciosos de la corrupción: económicos, sociales, políticos... En ese Eurobarómetro, al que me acabo de referir, el 78% de los ciudadanos de los 27 países miembros consideran la corrupción como un problema grave; y en España son el 88%. Insisto en el dato y lo repetiré tantas veces como sea necesario. Se está debilitando el optimismo, se sigue pensando que este es un camino de no retorno, se piensa que como esto es una democracia nada va a variar, y cada vez la gente se implica en menor medida. Los ciudadanos, esos que ustedes en sus municipios tienen tan cerca, cada vez se implican menos.

Lo cierto es que desde el "soft law" y el "hard law", también desde el institutional law, cabría mejorar la calidad democrática de nuestro país. Primero creyéndonos con claridad, no ya como funcionarios públicos, sino como ciudadanos, que la tolerancia hacia la corrupción debe causar vergüenza. No olvidemos que

este país ha mostrado en muchas ocasiones que el corrupto es un triunfador social. Tenemos grandes ejemplos: empresarios ejemplares, financieros glamurosos... Esto debería desaparecer, y debería hacerlo partiendo desde el ciudadano mismo.

Hecha esta consideración no puedo por menos que hacerles la reflexión que les planteaba hace un momento. Esta reflexión es acerca de lo que provoca la corrupción, cuáles son sus efectos. La corrupción, es tan antigua como el hombre. Si tantos años se han sucedido, hay que preguntarse en qué medida es un fenómeno con el que hay que convivir, y en qué medida no contribuye en algunos países a la paz social y el progreso económico. El cínico análisis funcional del fenómeno determina que algunos utilicen eufemismos para referirse a la corrupción. La corrupción tiene como consecuencias económicas el freno de las inversiones, ralentizar el crecimiento económico, limitar la competencia.

Como consecuencias políticas, si bien no llega a cuestionar el sistema porque ya nadie se cuestiona la democracia, debilita, los fundamentos de la calidad democrática, erosiona el estado de derecho y ataca la reputación de las instituciones públicas y de sus representantes. Pero sobre todo, mina la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos, y reduce la eficacia de las administraciones públicas porque llega a distorsionar las decisiones sobre el gasto público.

El impacto social de la corrupción, que está poco estudiado aún, determina el debilitamiento de lo que algunos llaman capital social, que básicamente es la confianza interpersonal entre los ciudadanos y las redes de relación que permiten un funcionamiento normal, es decir productivo, de las sociedades. En ocasiones el corrupto utiliza también eufemismos para justificar el análisis funcional de la corrupción, de tal suerte que, como les decía, si algo tan antiguo subsiste, si convivimos con ello, si no se rompen las sociedades, se trata un mal menor.

No es así, no es un mal menor. Y no es un producto de los medios de comunicación. Es algo que no puede tolerarse y contra lo que debe de lucharse, erigiendo murallas individuales frente a cualquier atisbo de ataque a la sociedad. Eso debe hacerse desde la ciudadanía y, sobre todo, desde los funcionarios públicos.

Cuando en alguna ocasión, en mi etapa como fiscal, tomaba declaración a financieros de altísimo nivel y rango económico, observaba que lo moral, el respeto de los códigos de buen gobierno que ellos mismos habían aprobado, al plantearles yo la cuestión de si habían tenido conciencia de que habían vulnerado todas las normas de buen gobierno que habían adoptado formalmente, no había respuesta, había un gesto de indiferencia disciplente. Este tipo de personajes no hablan de corrupción, hablan de "adaptación innovativa a las circunstancias impuestas por

la coyuntura del mercado o la circunstancia social". En tal sentido, algunos a la tortura la denominan "fuerza física moderada" y al asesinato "neutralización". Sobre esa perspectiva, y como ocurre a la mayoría de los juristas, "el papel lo aguanta todo". Desde luego, la falta de conciencia si lo aguanta todo.

Hoy han entrado en vigor las normas de actuación de la Oficina Antifraude de Cataluña, la ley de creación que es 5 noviembre de 2008, fue publicada en el BOE, el 4 diciembre 2008. Después de que esa norma se publica, hasta el 26 mayo no entra en funcionamiento esta institución. Esta institución que les voy a mostrar, forma ya parte del panorama institucional de la Unión Europea. Cuando se inician los debates sobre la necesidad o no de una Oficina Antifraude de Cataluña desde una perspectiva acendrada de círculos de poder de Cataluña se dice que no hay corrupción. Sí en Cataluña se ha acuñado la afirmación del "oasis catalán", pero de oasis o queda muy poco o nunca existió. Lo cierto es que la primera discusión surgió sobre si debía nacer una institución no prevista estatutariamente. Algunos, para limitar la posibilidad de que existiera una Oficina Antifraude decían que no estaba prevista en el ordenamiento jurídico clásico. La respuesta está en la Unión Europea. En la Unión Europea tenemos el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, además del Tribunal de Justicia de las comunidades, el Defensor del Pueblo, tenemos el Servicio de Auditoría Interna y, a raíz de algunos escándalos, nace la Oficina europea de Lucha contra el Fraude.

Como le ocurre a la Oficina Antifraude de Catalunya, también nació a la luz en un momento de escándalo, en el año 95, determinados comisarios favorecían a sus amigos, sobrinos, hermanos, parientes. Nace la OLAF y evidentemente no estaba en el Tratado constitutivo de la Unión Europea, porque no existía tampoco en el año 57, cuando se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Pero se crea al advertir que "hay un problema". Por lo tanto, hay un primer esfuerzo necesario para luchar contra el fenómeno de la corrupción, que es reconocer que existe.

Es preciso trabajar desde la prevención, desde la formación del funcionario. Este verano se ha oído hablar del cohecho pasivo impropio, todo el mundo lo conoció, los juristas incluso. Pero hay que pensar hasta qué punto no ha faltado en los temarios de las oposiciones, incluso de la administración general al nivel más básico, un breve tema sobre delitos contra la administración pública. También hay que preguntarse en qué medida el funcionario debería conocer cuáles son sus obligaciones, y sus deberes, aparte de tener claros los conceptos y los principios. Estamos hablando para personas que cumplen la ley, en esa condición vengo yo. Ahora bien, no tiene que haber palo pero tiene que haber normas que definan el mínimo ético indispensable, que lamentablemente está en el código penal. Ese es

el mínimo ético, los funcionarios deben conocer las normas y deben tener derecho a ser asesorados por instituciones independientes.

La Oficina Antifraude de Cataluña nace, como no podía ser de otro modo, tras el escándalo del 3%. El hundimiento provocado por un tunel en un barrio en Barcelona determina, no una catarsis, sino –simplemente- la creación de una Oficina Antifraude. La lástima es que además de los tacticistas están los políticos. Los políticos son tan respetables como cualquiera, cuando son políticos. Cuando hacen otras cosas ya no son políticos, y cuando hacen cosas que, no necesariamente están en el Código Penal pero que al ciudadano medio le suenan como poco íntegro, poco ético, pues han dejado de ser aquello para lo que fueron nombrados.

Cuando nace la Oficina Antifraude lo hace pues a partir de un escándalo, y lo primero que se piensa es dónde puede ubicar se un organismo de esta naturaleza para que sea creíble para la ciudadanía. Debo reconocer que en un acto de generosidad democrática, dentro de un proceso de discusión de cuatro o cinco años, se llega a la conclusión de que, efectivamente, poco creíble será aquel órgano de control de la Administración que se sitúe en el seno de la propia Administración. Entre otras cosas por lo que yo llamo el síndrome del día 29. Si yo el 29 estoy investigando a mi jefe, el 30 es posible que no cobre. Lo cierto es que el ciudadano medio no admitiría nunca que todo un debate acabara en que “vamos a crear un órgano de control de la administración que depende de la administración”. Extraordinario.

Si algo puede decirse y afirmarse sin ningún género de dudas es que la Oficina Antifraude de Cataluña es la única institución de control parlamentario de la Administración que acoge entre sus “líneas de producción” la prevención y el ser coadyuvante en la represión por parte de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal y por parte, también, de la autoridad administrativa sancionadora. Esa “Oficina de Prestación de Servicios”, -que es lo que al final es la oficina antifraude de Cataluña-, trabaja desde un ámbito en el que no hay alguna sujeción a instrucciones de ninguna autoridad, de ello doy fe.

A la Administración Pública se la controla ofreciéndole asesoramiento, formación, estrategias de coordinación en materia de prevención de actos de corrupción, de mejora de la eficiencia y eficacia. No nos engañemos: en ocasiones lo tildado como actos de corrupción son manifestaciones de ineficiencia. Al ciudadano le llegan como actos de corrupción, porque el concepto de corrupción al final viene a decir que “estos se lo gastan porque no es suyo”. Y asistimos recurrentemente a esa afirmación anarco franquista de que “todos roban”, y que “hay dos tipos de personas: las que roban porque pueden robar y las que no roban porque no pueden robar”. Aparte de ser una afirmación jocosa e insultante, debería ser eliminada de los repertorios de chistes, al uso.

La Oficina Antifraude de Cataluña tiene presupuesto propio. Ser independiente sin presupuesto es contradictorio; muchos de ustedes que gestionan fondos públicos saben que la independencia la da no sólo una norma que dice que el Director no responderá a indicaciones o instrucciones de ninguna autoridad, sino que además el director tendrá un presupuesto que propone y que gestiona. Eso nos da un verdadero margen de maniobra. Pero hay un tema importante y de fondo, el tema de la legitimación. Les he dicho que hubo un proceso muy largo, que ha determinado una legitimación inicial, tenemos una ley. Esta institución no está creada por decreto. Hubo una reflexión de cuatro años en cuya virtud se dijo que por Decreto se podían crear cosas coyunturales, pero las instituciones se crean por ley. Tenemos una institución creada por ley, con una independencia establecida en un precepto claro, que no ofrece ningún tipo de duda respecto de cuál es la posición de quien dirige este órgano no colegiado: permanece en el cargo un tiempo superior al periodo de una legislatura, esto es, nueve años. También se dice que quedan asegurados los recursos humanos y materiales necesarios para que esta oficina siga funcionando. En eso estamos.

En la medida en que nos hallamos en un ámbito tan importante para la ciudadanía como es el ámbito municipal, el más próximo, aquel que permite saludar al político que va decidir sobre nuestras calles, nuestros polígonos industriales, etc., quiero dejar constancia de que la Oficina Antifraude de Cataluña tiene facultades de formación y asesoramiento institucional reglado. Las normas que hoy entran en vigor hablan de "Consultas no Vinculantes". Todos los entes locales de Cataluña pueden consultar a la Oficina Antifraude, y esta Oficina puede guardar confidencialidad respecto a la consulta. En la medida que a veces la diferencia de color político entre el consultante y la institución consultada pueda ocasionar conflicto (convendrán conmigo que al decisor político municipal no le será grato ir a consultar con la institución liderada por el oponente), en la Oficina emitimos consultas no vinculantes y podemos guardar reserva sobre la consulta, siempre que la misma se haga en relación a aquellas materias que son el ámbito propio de nuestra actuación, es decir, prevenir y controlar conflictos de intereses, desviación de dinero público y cualquier otro acto irregular que comprometa a la función pública y a los caudales municipales.

Agradezco a Pablo si finalmente he logrado explicarle que ya no estoy en la fiscalía, y a ustedes un agradecimiento profundo porque entiendo que esta Oficina está al servicio de los ciudadanos de Cataluña, pero en la medida en que tengamos una cierta capacidad vamos a intentar "exportar" el modelo; que ahora sólo se encuentra en Nueva Gales del Sur, que es un estado del estado federal de Australia, y que lleva 25 años de recorrido, con una configuración parlamentaria independiente, dedicado a la prevención y a la lucha contra la corrupción.

No voy a añadir mucho más a lo ya dicho. Quiero apuntar tres ideas: la relación entre corrupción, deslealtad e hipocresía. El corrupto cobra, traiciona y finge. Cobra en un acto consensuado, normalmente bilateral, trilateral o en red. Rompe la lealtad debida a una norma o a un mandato, y cuando es pillado, -o no-, puede permanecer toda la vida fingiendo, además, diciendo todo lo contrario de lo que hace. Ese es esencialmente el perfil. Yo les rogaría que apuntaran eso, hipocresía, deslealtad y corrupción tienen una íntima relación y todas ellas confluyen en una actitud, que es normalmente el victimismo y, cuando se acaba en un proceso penal, la apelación a la presunción de inocencia.

Pablo es un experto en el tema del conflicto de intereses. Veremos que la forma más sofisticada de corrupción es precisamente el conflicto de intereses. Pensábamos que con el gusto de Schröder y de otros mandatarios europeos se había terminado esta cuestión, pero en España todavía tenemos claros ejemplos de personas que, dejando grandes responsabilidades políticas, pasan a desempeñar sin solución de continuidad cargos de responsabilidad en empresas privadas íntimamente relacionadas con el sector que antes regulaban. Eso es pérdida de credibilidad internacional, eso va más allá de un mero tema de percepción ciudadana: perdemos enteros como país serio.

Tengamos cuidado, estamos en un mundo global y nada de lo que hacemos pasará desapercibido. Gracias a Internet, las inversiones extranjeras en España se ven afectadas por hechos que puede parecer que sólo se publican en las paginas salmón. Un decisor político que piensa en su comunidad, como son la gran mayoría de ustedes, debería reflexionar sobre el interés público y el interés privado; si no se tiene claro, deben pasarse, de una vez, al otro lado.

13.

El Índice de Transparencia Municipal

Jesús Lizcano Álvarez

Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la UAM

Muchas gracias por esta invitación, me satisface mucho estar en la Federación Española de Municipios y Provincias y participar en este seminario. Dada la hora que es, que es un poco dura, voy a intentar *causar un poco de alarma*, y voy a hablar bastante de corrupción. No voy a hacer mención de nombres, ni siquiera del caso español, pero sí que voy a hacer un poco de *proselitismo* acerca de Transparencia Internacional, para que podáis tener una idea de lo que se hace en esta organización, y los informes que publicamos. Me voy a centrar en un algunos de índole internacional, y otro de ámbito nacional, que es el *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos*.

Hoy día vivimos en una sociedad que tiene una creciente dimensión ética y social, y por tanto, hay unos desafíos éticos, entre ellos la *transparencia social*, que es la otra cara de la moneda de la lucha contra la corrupción. También tenemos otros desafíos éticos, de los que no voy a hablar aquí, como es el tema de sostenibilidad medioambiental, las mayores exigencias sociales, todo esto que se llama Responsabilidad Social Corporativa, que ha estado fundamentalmente centrada en las empresas, y que cada vez más va proyectándose sobre las entidades públicas y las organizaciones sin ánimo de lucro, así como los productos socialmente correctos etc. En esta sociedad es importante que entre todos se vaya fomentando la transparencia económica y social, que se convierta en el objetivo de una sociedad moderna; en aras de, por una parte, lograr una mayor equidad social, y por otra, generar eficiencia económica. Estamos todos obligados a buscar la eficiencia económica, y la transparencia genera, y hay muchos estudios que así lo acreditan, un incremento de la eficiencia económica.

Hay realmente muchas manifestaciones de la transparencia, yo voy a hablar solamente de algunas de ellas. Me voy a referir a la transparencia en el sector público, que es fundamental, y en ello estamos en esta reunión y concretamente en el sector público municipal, pero no olvidemos que también hay otras muchos ámbitos en los que mejorar, por ejemplo incrementar la transparencia en los mercados financieros. Es conocido que una de las razones de la crisis tan importante que estamos viviendo ahora es la opacidad que ha habido en los sistemas, y en los mercados financieros, en las operaciones financieras. Hay que mejorar mucho también la transparencia de los Partidos políticos, son poco transparentes, algunos de sus miembros lo reconocen. Hay que mejorar también la transparencia de las

empresas, aunque esto es en lo que se está más avanzado por razones de la Unión Europea, por su legislación, y por las normativas nacionales que dicen que hay que publicitar las cuentas, depositarlas en los Registros mercantiles). También es importante la transparencia religiosa (sería muy deseable que los ciudadanos tengan información y no adoctrinamiento religioso), también la transparencia universitaria (hay que mejorar la transparencia en cuestiones como los procesos de selección del profesorado, etc.). En definitiva, hay que mejorar en muchos aspectos, todo esto lo pongo como *botón de muestra* general de muchas de las manifestaciones de la transparencia en una sociedad que quiere ser moderna, avanzada, equitativa, solidaria, etcétera.

En cuanto a la ONG *Transparencia Internacional*, me voy a remitir primero al sujeto, y luego al objeto, a los Índices. Transparencia Internacional, de la cual yo vengo aquí como presidente o representante del Capítulo español, es una organización no gubernamental que lucha en un centenar de países contra la corrupción y a favor de la transparencia social, económica y jurídica. Una de sus funciones es desarrollar instrumentos y herramientas para medir la transparencia respecto a las entidades públicas y las empresas en cada uno de los países. Éste es uno de los objetivos del mencionado Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, y de otros índices.

Esta organización elabora anualmente cuatro informes a nivel internacional. Uno de ellos es el denominado *Índice de Percepción de la Corrupción*, que es quizá el más conocido, el más antiguo, el que abarca más países. Otro es el denominado *Barómetro Global de la Corrupción*, otro, el denominado *Índice de Fuentes de Soborno*, y otro el *Informe Global sobre la Corrupción* en el mundo. Voy a mencionar brevemente unos y otros informes, aunque toda esta información, con detalle, tanto la de éste año como la de otros anteriores, está en la web de TI-E, y se pueden hacer descargas de los índices, las metodologías, etc.

El *Índice de Percepción de la Corrupción* es un índice que realiza una clasificación de 180 países según el nivel de percepción de la corrupción en dichos países. Lo que se mide es la percepción sobre la corrupción, no la corrupción en sí misma, que es muy difícil de medir, e incluso de detectar. En base a las macroencuestas que se hacen en muchos países, los analistas, los universitarios, los directivos de empresa, etc. opinan sobre el nivel de percepción que hay en cada uno de los países. Lo que se pone de manifiesto en este índice, por hablar solamente de los resultados, es una fuerte correlación entre corrupción y pobreza; los países más pobres son aquellos en los que se da un mayor nivel de corrupción; no hay que extrañarse de ello porque son los más desprotegidos en cuanto a su nivel de la democracia, el fortalecimiento institucional, el control público, el control por la sociedad de las entidades públicas, de los gobernantes, etc. También se da

una correlación inversa entre corrupción y libertad de prensa. Cuanto mayor es la libertad de prensa, y menos monopolio de la prensa hay, se aprecia que hay una menor corrupción.

Los resultados de este Índice son poco halagüeños, como podréis ver. De 180 países, son 129 países, casi las tres cuartas partes, los que están *suspensos*, es decir, tienen una puntuación menor que cinco en una escala del 1 al 10. Además, hay 82 países, el 46%, que están *muy suspensos*, porque tienen una puntuación menor que tres. Haciendo un análisis regional, la Unión Europea (más Suiza, Islandia, etc.) es el área mejor, ya que hay 22 países aprobados y ocho suspensos. En Europa del Este y Asia central, hay 20 países, todo suspensos. En Oriente Medio y norte de África: seis aprobados y 13 suspensos. En América del Norte, Centro y Sur: 10 aprobados y 21 suspensos, con bastantes diferencias; no es lo mismo el Norte que el Sur, y dentro del Sur no es lo mismo países como Chile o Uruguay, que están mejor que otros países, Asia y Pacífico: 10 aprobados y 23 suspensos. África subsahariana es en sí misma una asignatura pendiente del mundo hoy en día: tres aprobados y 44 suspensos.

Por referirme finalmente a España, de alguna manera se puede pensar que no estamos mal, porque estamos en el puesto 32 entre 180 países, pero la tendencia es decreciente. Tuvimos una nota de notable, pero ha habido un descenso gradual. Partimos de 7,1 en 2004, luego bajamos a 7 en 2005, a 6,8, 6,7, 6,5, y ahora este último año (2009) hemos bajado a 6,1. Ocupamos actualmente dicho puesto 32 entre 180, a nivel del mundo; viendo lo que hay por ahí estamos relativamente bien, aunque si nos comparamos con nuestros vecinos, es decir, con los 30 países del área de la Unión Europea estamos por debajo de la media, estamos en el puesto 18 entre los 30. Estamos a la cabeza del pelotón de los países meridionales, por encima de Grecia, Italia, Portugal, y también estamos mejor que los países del Este. Si nos comparamos con los países del norte de Europa salimos desfavorecidos. En una visión objetiva, muy genérica, del mundo en cuanto a la corrupción, se ve que los países que mejor están son los países del hemisferio norte: de Norteamérica y Europa, junto a Australia y Nueva Zelanda. Muchas áreas del globo están muy *contaminadas* en cuanto a la *percepción* de la corrupción, o la corrupción en sí misma, ya que luego se descubre que esta correlación es muy alta.

Otro índice que elaboramos en TI, es el *Barómetro Global de la Corrupción*. Es un índice que evalúa a 69 países de 8 áreas geográficas, la muestra es de 73.000 personas, y se va ampliando. Éste índice mide la percepción de la corrupción en seis sectores, otros años se midieron más sectores. Se han evaluado los partidos políticos, las empresas del sector privado, los parlamentos, los medios de comunicación, las administraciones públicas y el poder judicial. Estos seis sectores se enjuician por los entrevistados, pertenecientes a la población de muchos países;

aunque pueda parecer una muestra corta, ésta es representativa, porque está muy bien elaborada por los estadísticos y los expertos. En Transparencia Internacional hay un Comité de expertos que acreditan, avalan y controlan los índices, y su fiabilidad. En cuanto a los resultados del Barómetro, el 68% de los ciudadanos, es decir, las dos terceras partes largas, considera a los Partidos políticos como corruptos, el 63% a las administraciones públicas y el 60% a los Parlamentos. Así, en 29 de los 69 países, incluido el nuestro, el público considera a los partidos políticos como las instituciones más afectadas por la corrupción: 3,9 en una escala entre 1 y 5 (en esta escala cuanto más se sube es peor). Existe una generalización del pago de sobornos menores en muchos países: el 13% de los ciudadanos del mundo, que es mucho, ha pagado sobornos, y en algunas áreas, como Oriente medio y África del Norte, más del 40% de los ciudadanos han pagado sobornos en los últimos 12 meses. Como entidades o colectivos, la Policía es la que más los recibe en la mayor parte de los países.

Un tercer índice es el *Índice de Fuentes de Soborno*, índice que está dirigido a las empresas. En 2008 se ha proyectado una encuesta sobre las empresas pertenecientes a los 22 países más ricos, más exportadores y más inversores del mundo, entre ellos el nuestro. Esta encuesta se realiza en 26 países, que son los que reciben esas inversiones y los bienes exportados; a 2742 directivos de empresas. En España salimos bien, 7,9 en una escala entre 1 y 10 puntos, aunque ocupamos el 12º lugar entre esos 22 países; por tanto, en términos absolutos estamos bien, pero en términos relativos en una posición más discreta. Los cuatro últimos clasificados son India, México, China y Rusia, que aunque son países muy importantes, emergentes, que están haciendo mucho por el desarrollo de la economía mundial, también tienen que mejorar en esta parcela de la corrupción. Los sectores con mayor índice de sobornos, son: Obras públicas y construcción, Inmobiliario y Petróleo y gas.

El *Informe Global sobre la Corrupción* es un informe exhaustivo sobre un buen número de países y se lleva a cabo por expertos elegidos en cada país. Se trata de una especie de descripción, de crónica, de análisis del último año; se hace todos los años en cada país, se analizan las nuevas leyes que ha habido, las encuestas, etc. Es una especie de diagnóstico del estado de la corrupción en cada país a nivel general, y además, se focaliza un sector concreto; hace unos años fue la construcción, luego el sector sanitario, el sector judicial, el agua, el sector privado; para el próximo año este informe se hará sobre la corrupción y el cambio climático (hay grandes indicios de corrupción en este ámbito, en tanto en cuanto se están haciendo grandes inversiones en infraestructuras, etc., y están muy subvencionados por los organismos mundiales, etc.). La mayor corrupción en muchos países a nivel de entidades están situadas en las corporaciones municipales, y en lo referente a sectores: petróleo, construcción, minería y armamento.

En cuanto a la situación general en España, el ámbito en el que se aprecia un mayor nivel de corrupción son las entidades públicas locales, sobre todo centrada en los municipios de la costa, y de las inmediaciones de las grandes ciudades; la recalificación de suelo urbano ha sido la causa de las mayores actuaciones corruptas. Se percibe en todo caso una necesidad de aumento de la transparencia de los Ayuntamientos, sus acuerdos y sus actuaciones en el ámbito urbanístico. En esto ha entrado nuestra organización desde hace dos años, con el *Índice de Transparencia en los Ayuntamientos*, al que luego haré referencia.

Por otra parte, es importante, y se ha debatido mucho, sobre todo en los países del sur de Europa y en otros muchos países que tienen la *ascendencia* legal nuestra, la necesidad de agilización de las tramitaciones administrativas en los diversos niveles. En países que son del corte *francés*, o del corte español, y que están muy "administrativizados", con las normativas legales muy burocráticas, es importante que se vayan agilizando los trámites administrativos, porque de alguna manera son un caldo de cultivo, o una *justificación* para los corruptos que se quieren saltar los temas de licencias, etc. En el Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, y tal como se publicó en un diario nacional, si se agotasen todos los posibles plazos legales se tardarían 639 días, es decir, 21,8 meses, en obtener determinadas licencias. Es un caso extremo, y nunca se agotan todos los plazos, pero ello da una idea de que si que se podrían agilizar algunos trámites administrativos. Esto es sólo un ejemplo, pero en otras Administraciones públicas también hay mucha burocracia. En otros países incluso más que en el nuestro. Esto es un mal endémico, el exceso de burocracia.

Por otra parte, existen iniciativas legales en España como la reforma del Código Penal, la Ley de Régimen local, el Plan de transparencia judicial, Código de buen gobierno para los cargos públicos, Plan de transparencia para la comunidad gallega, la Ley del suelo, la ley de Financiación de partidos políticos, etc. Es decir, que se va avanzando en temas de transparencia. Cuanto mayor es la transparencia, menos margen queda para la corrupción.

La Ley del Suelo entró en vigor en el año 2007, y hay diversas medidas que aumentan la transparencia: ciertas publicidades obligatorias, la recalificación de terrenos que generan plusvalías deben identificar a los propietarios de los últimos cinco años, los concejales y directivos municipales están sujetos a un régimen de incompatibilidades... en definitiva, se va avanzando en este ámbito en cuanto a temas de transparencia.

La Ley de Financiación de partidos políticos también avanza en transparencia, no tanto como hubiese querido la sociedad civil, porque el ideal sería que también estuviesen obligados a depositar las cuentas anuales, como todas las empresas. Entró en vigor hace un par de años y supone un cierto avance.

Aumenta la transparencia financiera de los partidos, se prohíben por fin las donaciones anónimas, ya todo el mundo se tiene que identificar cuándo va a hacer una donación, y además éstas tienen que ser no muy grandes, ya que se limita el importe de las donaciones a un máximo de 100.000 euros, ó a 150.000 en el caso de las Fundaciones. Además, se tienen que elaborar unos libros de contabilidad y las cuentas anuales, no es que se tengan que depositar públicamente, pero se tienen que elaborar. Se establecen unos plazos de rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas, etc.

En cuanto a la evolución de la corrupción urbanística, que es la asignatura pendiente para España, se me ocurren algunos argumentos importantes para ser optimista. El ciclo económico ha cambiado, y por ello ya no va a ver las plusvalías y el enriquecimiento ilícito de muchas personas, ahora con el descenso de la construcción, ello se limitará. También las nuevas leyes y la actuación de la justicia, que hace que en España afloran cada vez más casos de corrupción; no es que haya más ahora que en años anteriores, ya que son, muchos de ellos, casos que comenzaron hace unos años y ahora es cuando se sustancian, y esto genera alarma y se nota en los índices de percepción. Habrá que esperar que la corrupción que exista ahora y que trascienda dentro de unos años sea menor, evidentemente. La consecuencia general positiva es que, en principio, tiene que haber menos posibilidades para la especulación y para la corrupción.

En cuanto a las actividades de TI-España, hacemos informes generales de transparencia en España, organizamos encuentros, propiciamos la existencia de una Ley de acceso a la información pública, hacemos un seguimiento del desarrollo en España de la convención de la ONU contra la corrupción, un Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, un Índice de Transparencia en la gestión del agua y, el que estamos comenzando ahora, el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas.

El tema del acceso a la información pública, me permito mencionarlo, porque vengo justamente de una reunión en la Presidencia del gobierno, en la que hemos estado varias personas representantes de una coalición *Pro acceso a la información pública*. En la Unión Europea solamente existen tres países (uno de ellos es el nuestro) en los que no se tiene acceso a la información pública, y es realmente importante que cualquier persona pueda solicitar cualquier información en cualquier entidad pública, sea un Ayuntamiento, Ministerio o cualquier otra institución, y que no se les pueda negar, y sin que sea necesario estar interesado en el expediente correspondiente, es decir, que como en otros países se pueda pedir lo que fuere en cualquier entidad pública. En este sentido se logró tener una propuesta de discusión en el Senado y también el compromiso de tres partidos políticos para que le incluyeran en su programa electoral; el partido ganador,

el PSOE, lo integró en su programa y ahora queremos que ese compromiso se cumpla. Existe un borrador y se está discutiendo el tipo de ley que será, si orgánica u ordinaria; pero al fin y al cabo una ley lo más universal posible y que obligue a todas las entidades públicas, no solamente a responder a las propias solicitudes de los ciudadanos, sino que la información pública esté directamente accesible en las páginas web. Cuanto más se impregne esta nueva ley de que toda la información debe estar a disposición del público, menos costes, menos solicitudes, menos tiempos, y menos protestas habrá. Para el próximo mes de julio se prevé que exista un borrador definitivo.

También estamos haciendo un *Índice de Transparencia en la gestión del Agua*; de momento tenemos 170 indicadores, pero vamos a reducirlo bastante hasta que lleguemos a unos 80 indicadores.

En cuanto al *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)*, que es el que más puede interesar en este seminario, es un índice que comenzamos a diseñar hace más de tres años. A través del mismo evaluamos a las Corporaciones locales en cuanto a la transparencia y a la información que proporcionan al ciudadano. Intentamos también, y creo que modestamente lo estamos consiguiendo, propiciar un aumento de la información y el nivel de transparencia de los Ayuntamientos. Porque los ayuntamientos, en tanto en cuanto están incluidos en este índice, ello les anima a seguir por esta senda, dado que la prensa local y la oposición, a aquellos ayuntamientos que salen mal en el índice, les critican y esto origina que quieran mejorar. Los destinatarios de la evaluación han sido los 110 mayores municipios de España, incluyendo a 50 capitales de provincia y otros 60 municipios; el corte está aproximadamente en 65.000 habitantes; todos los que superan este número de habitantes, que son los que tienen mayor interés social, están incluidos, y entre todos ellos cubren más de la mitad de la población española.

El proceso general del ITA se puede resumir de la siguiente forma: Comenzamos a elaborar hace tres años y medio un conjunto de indicadores, 240. Gracias al apoyo de personas de diversas instituciones: la Intervención General del Estado, el Tribunal de Cuentas, COSITAL, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Agencia de Evaluación de la Calidad, las Universidades y diversos Ayuntamientos, entre otras, fuimos seleccionando y racionalizando la batería de indicadores para que fueran todos bastante significativos, fáciles de entender por los ciudadanos, y simples también en su elaboración, para no dar en este sentido pretextos a los ayuntamientos.

Depuramos la serie de indicadores y después de año y medio llegamos a los 80 indicadores que hemos puesto en marcha; son así 80 las variables que manejamos para la evaluación en este Índice.

Los destinatarios del ITA fueron 100 ayuntamientos el año pasado, y 110 este año (2009), y siguen siendo 80 los indicadores, pero algunos son diferentes. Hemos cambiado algunos por temas de actualidad: si se publicita el Registro de bienes e intereses, si se publicita el Fondo de Inversión local, los contratos, etc.; nos hemos ido aproximando así a la actualidad.

Los resultados públicos los hemos presentado antes del verano y los Premios los hemos entregado hace muy pocos días. Éste es el proceso que vamos a ir iterando en los próximos años, quizá ampliamos el número de Ayuntamientos, quizá cambiemos algunos indicadores, pero éste es básicamente el proceso. En cuanto al mapa general de indicadores, hicimos cinco grandes áreas: 17 de los indicadores se refieren a *Información sobre la Corporación municipal; Relaciones con los ciudadanos y con la sociedad*, con otros 20 indicadores, *Transparencia económica y financiera* (de las cuentas anuales, presupuestos etc.): 19 indicadores; y *Transparencia en la contratación de servicios*, seis indicadores, *Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas*, otros 17 indicadores.

Estas cinco áreas están divididas en subáreas: Así, Información sobre la Corporación municipal se divide en Información institucional básica (11 indicadores), Normas y Regulaciones municipales (6 indicadores). El área de Relaciones con los ciudadanos y la sociedad se divide en: Características de la página web (si es accesible, si tiene buscador interno, si tiene mapa de la web, es decir, que se pueda buscar fácilmente por los ciudadanos, sea cual sea su nivel de formación informática); Información y atención al ciudadano, 11 indicadores, Grado de compromiso con la ciudadanía, seis indicadores. El área de Transparencia económica y financiera, tiene subáreas relacionadas con la Información contable y presupuestos, Transparencia de los ingresos y gastos, Transparencia en las deudas, que mide la equidad intergeneracional: El área de Transparencia en la contratación de servicios se divide en: Procedimientos en la contratación de servicios, etc. Finalmente en el área de Transparencia en materia de urbanismo y obras públicas, con 17 indicadores, se encuentran: Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (4 indicadores); Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones (2 indicadores); Anuncios y licitaciones de obras públicas, (tres). Es decir, se ve si se publicita todo esto, y ello no evidencia si se hace bien o mal la gestión, sino si se publicita. Nosotros no medimos si se es más eficiente o menos, sino simplemente si se da toda la información, sobre con quién se contrata, los mayores proveedores de cada ayuntamiento, etc.

No voy a leer todos los indicadores, ya que están en la página web; son éstos 80 indicadores los que vamos midiendo. Es una métrica muy sencilla, porque, o se tiene esa información, o no se tiene. Este año lo hemos centrado básicamente en la página web, porque el año pasado lo centramos con otros

2

criterios un poco más complicados, ya que se miraba la página web, se ponderaba, y también mirábamos si se publicaban en algún otro tipo de publicación; pero nos encontrábamos con que a nosotros nos llegaba la información y luego buscábamos el ISBN, y comprobábamos que la tirada eran, por ejemplo 100 ejemplares, y a 100 ejemplares no se puede considerar divulgación pública. Eliminamos todo eso, lo que se publicita de cara al público, lo que está accesible a todo el mundo es lo que valoramos. Hemos simplificado así el procedimiento.

En cuanto a los Resultados del ITA, el primer puesto ha sido este año (2009) para el Ayuntamiento de San Cugat del Vallés, el segundo lugar lo han compartido cinco ayuntamientos: Alcobendas, Avilés, Bilbao, Gijón y Mataró. La verdad es que hemos tenido suerte porque todos son de distinto color político, ya que si todos hubieran salido de un color, o de otro, hubiera habido algunas susceptibilidades, pero finalmente unos son nacionalistas, otros del PSOE, otros del PP, hay de todo. Realmente, la transparencia, como decíamos en la presentación, no es una cuestión de color político, es una cuestión de actitud, de que alguien quiera ser transparente, porque si no lo quiere ser no lo será. Tampoco es cuestión de tamaño, aunque aparentemente pudiera ser más fácil que sea transparente un ayuntamiento grande, pero se ve que no necesariamente, ya que el ganador es un ayuntamiento pequeño.

Las puntuaciones medias generales de 2009, indican que tenemos que estar satisfechos porque son notablemente más altas que en 2008. En 2009 la puntuación media, entre uno y 100, es de 64, frente a 52,1 que había resultado el 2008. Se ha mejorado en 12 puntos la calificación global; hay ayuntamientos que han mejorado mucho, otros menos, pero en general la tendencia ha sido bastante satisfactoria. En las 5 áreas de transparencia se ha mejorado, además 79 ayuntamientos han aprobado de los 110, el año pasado fueron 55. En 2008 sólo un ayuntamiento, el de Bilbao, que fue el que ganó, obtuvo sobresaliente; en 2009 han alcanzado sobresaliente 14 ayuntamientos; se ve que todos han intentado mejorar, por diversas razones, por razones de convicción, por razones presión de la sociedad civil, por razones de control por la prensa o por la oposición; el caso es que el procedimiento hace que estén convencidos de que la transparencia es buena para el ciudadano para todo el mundo.

Las puntuaciones globales están también en la página web: la puntuación absoluta de este año, la que tenía el año pasado, el ranking general y los parciales, etc., y se puede ir comparando en términos relativos a los diferentes ayuntamientos respecto a estos dos años. En todo caso, se puede apreciar el grado de esfuerzo que han hecho los ayuntamientos para mejorar.

Hay ayuntamientos en los que en los datos de 2008 no figuran, porque se han incorporado al estudio recientemente. Las puntuaciones medias de los

ayuntamientos en las distintas áreas han sido, como antes dije, 52,1 y 64 este año. Por áreas: en Información sobre la corporación municipal, la media del año pasado era casi notable, este año supera ya el notable (69,6 y este año 71,4). En Relaciones de los ciudadanos con la sociedad, el año en año pasado era 69 y este año 71. En lo que han mejorado bastante es en Transparencia económica y financiera, porque era curioso que había ayuntamientos que incluso no publicaban sus presupuestos; aunque todavía están suspensos en este área a nivel promedio, pero van mejorando; en Transparencia en la contratación de servicios han mejorado bastante; y en Transparencia en materia de urbanismo también se ha mejorado bastante la media.

Haciendo referencia al proceso, nosotros mandamos un cuestionario prerrelleno, lo que estamos haciendo durante un tiempo es comprobar cómo tiene las 80 variables, si informa adecuadamente cada ayuntamiento sobre esas 80 variables. Luego elaboramos un preinforme relleno y decimos: de los 80 hemos visto que tiene usted en la web 59, díganos si esto es así o no; los Ayuntamientos tienen luego un mes para comprobar si nos hemos equivocado, aunque lo que hacen realmente es añadir indicadores durante ese mes y nos lo reenvían y mejoran así la clasificación. Después nos envían ya el cuestionario completo. Hay 18 ayuntamientos de los 110 que no nos han devuelto los cuestionarios, con lo cual se quedan con la nota provisional que nosotros les asignamos. La gran mayoría sí que nos reenvían los cuestionarios y aprovechan para preguntarnos acerca de dudas sobre los indicadores. Los ayuntamientos ganadores son los que precisamente más dudas han planteado.

La Comunidad Autónoma más cumplidora en este sentido, es Cataluña, de los 16 ayuntamientos evaluados, los 16 respondieron, y en poco tiempo además. En otras Comunidades también han respondido al 100% los Ayuntamientos. En todo caso, ello esto no mide la transparencia, sino el grado de colaboración.

Por otra parte, hemos hecho también simulaciones para extraer niveles de correlación. Para ello, hemos agrupado a los ayuntamientos por su tamaño, en pequeños, medianos y grandes: 50 pequeños, 30 medianos y 30 grandes. Por término medio, los grandes han quedado mejor, porque quizá tengan en general más medios, o porque les interese quedar mejor, etc. El año pasado, los pequeños quedaron curiosamente por encima de los medianos, este año no; pero las puntuaciones entre los medianos y los pequeños son parecidas. Los grandes tienen más medios, pero también son más complejos y por ello el esfuerzo puede considerarse proporcional.

La agrupación de ayuntamientos por el género de su regidor, alcalde o alcaldesa, da resultados bastante parejos, el año pasado aún más incluso. Obviamente hay más alcaldes que alcaldesas, de los 100, el año pasado había

79 alcaldes y 21 alcaldesas; pero los resultados fueron muy parecidos, 52,1 los alcaldes y 52,2 las alcaldesas. Este año hay 88 alcaldes y 22 alcaldesas, es decir hay cuatro veces más alcaldes que alcaldesas; la media sale un poco mejor entre los hombres que entre las mujeres, 64,7 frente a 61,3, pero la diferencia es poco representativa. La variable alcalde o alcaldesa, como la variable el tamaño, son considerables, por tanto, variables exógenas, es decir, poco representativas o poco inductoras, de las que no se pueden concluir causalidad.

En cuanto a la variable de que el ayuntamiento sea o no capital de provincia, el año pasado había 50 que sí lo eran y 50 que no, y este año hay 50 capitales y 60 que no; los resultados son muy parejos, el año pasado 52,6 frente a 51,6, y este año 64,2 frente a 63,9. El hecho de que sea capital de provincia o no, no añade nada, por tanto, no es una variable significativa en cuanto a la interpretación del índice.

Estos son los resultados básicos del índice, que es un índice simple, pero que tiene una marcada función social, dentro de una modesta ONG como la que integramos nosotros, y que anima a los ayuntamientos, al menos a este colectivo de los más grandes de España, a mejorar y hace que los ciudadanos sepan quiénes son los más transparentes, esto también es información pública para los ciudadanos en general.

Finalmente, y como pertenezco a una organización que habla de corrupción, etc. voy a referirme a posibles soluciones para el problema de la corrupción. En general, es muy importante fomentar la transparencia. Ese es el primer mensaje, tanto en entidades públicas, ya sean ayuntamientos u otras, en empresas y en ONG's. Además, hay tres niveles de actuaciones posibles, en los que hay que poner énfasis en todos los países: A corto plazo, en la mayor parte de los países y en el nuestro también, se tendrían que aplicar las actuales leyes y otras normas legales, ya que hay mucho margen todavía para que se cumpla la ley. Es decir, queda todavía bastante parte de la legislación sin cumplir, y además sin sancionar este incumplimiento; para ello se tendrían que aumentar los medios de los juzgados en este sentido.

A medio plazo, las leyes se tendrán que ir adaptando, por modificación o por creación de nuevas normas, de cara a aplicar la convención de la ONU contra la corrupción, muy importante y firmada ya por 140 países y ratificada por 129, por lo que es obligatoria, por lo tanto, para todos esos países; lástima que no tenga un plazo de caducidad o prescripción para que se desarrolle e implemente la misma en los distintos países, ya que se va a un ritmo muy lento; en tanto se vayan adaptando las leyes a la Convención se irá avanzando en transparencia.

A largo plazo, el mensaje puede parecer algo quimérico, pero es muy importante, hay que mejorar la educación de los ciudadanos; observamos en unos

países y otros es que la educación de los ciudadanos es absolutamente distinta. En los países nórdicos y otros países europeos no se les ocurre hacer determinadas cosas, se denuncia enseguida cualquier asunto, es una concepción de la educación ciudadana distinta a la que tenemos en países latinos, etc. Hay que potenciar la conciencia social, la formación en valores, etc.; esa es la verdadera solución, aunque sea a largo plazo y esté algo lejos. Para muchos países con una población enorme de niños sin escolarizar, que incluso aprenden a manejar armas antes que a leer o a escribir, existe un recorrido muy grande para educarlos en conciencia ciudadana, pero hay que ir avanzando. Ese es el objetivo de la sociedad civil y de la modesta ONG que he venido aquí a representar. Toda la información sobre la misma, y sobre lo que hacemos, se puede consultar en la página web de TI-España: www.transparencia.org.es.

Finalmente me gustaría recordar que vamos a seguir renovando el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, el ITA, y estamos abiertos a que nos hagáis llegar propuestas de nuevos indicadores, tanto en su calidad como en su cantidad, indicadores que puedan resultar más significativos, que presenten mayor interés, que sean más comprensibles por los ciudadanos; estamos abiertos a recibir todas vuestras sugerencias.

14.

Caso práctico de transparencia: Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés

Jordi Joly i Lema. *Teniente de Alcalde de Econom. y Organiz. Ayto. de Sant Cugat*
Carlos Vivas Urieta. *Director de Econom. y Planif. Estratég. Ayto. de Sant Cugat*

Jordi Joly i Lema. Muchas gracias por la presentación y muchas gracias también por darnos la oportunidad de estar aquí hoy contando nuestra experiencia y también por trabajar todos juntos en un tema que es de capital importancia de cara al futuro. La Federación Española de Municipios y Provincias haciendo este tipo de conferencias, de coloquios, de cursos, nos ayudan a todos a entender que éste es un reto de futuro, un reto de importancia capital. Mucha gracias también a Jesús Lizcano por su extraordinario trabajo a partir del cual pone de manifiesto el impacto que conlleva el hecho de disponer de un índice de transparencia y su posterior seguimiento y evolución en el tiempo, ello anima y fuerza al mismo tiempo a que los entes locales se den cuenta y quieran subir al carro de este proceso.

Voy a tratar de lanzar nuestros mensajes y nuestra experiencia práctica en Sant Cugat. No quisiera comenzar sin antes mencionar que la presentación que voy a utilizar es un Powerpoint en inglés, son 10 transparencias, y es en inglés porque es el mismo material que hemos utilizado hace muy poco en Maastricht, donde tuvimos la suerte de ser nombrados como la mejor organización pública europea por liderazgo y gestión del cambio (*premio EPSA'2009 por Leadership and Change Management, www.epsa2009.eu*); en momentos de cambio la gestión es un factor clave. Ahí, con mucha ilusión, como organización que se había atrevido a realizar cambios importantes, nos presentamos a ello. Ha sido un proceso muy largo, de prácticamente un año, en el que se han ido superando diversas etapas. Fue una satisfacción enorme saber que éramos uno de los cinco finalistas conjuntamente con otras administraciones, no sólo del mundo local sino de cualquier tipo de nivel de gobierno, entre ellas el Ministerio de Inmigración de Dinamarca, por su gestión del tema de la inmigración, también fue finalista el ayuntamiento de Oporto, el servicio de sanidad del Reino Unido, y la policía de Lausana. Un ayuntamiento como el de Sant Cugat, con 80.000 habitantes, compitiendo por su modelo de gestión, frente a estas instituciones, prácticamente era impensable que saliéramos ganadores en las sesiones últimas al acto final organizado por la unión europea en Maastricht a través de su Instituto de gestión pública (*European Institute of Public Administration*). Lo hacía impensable, entre otras cosas, porque la palabra "Sant Cugat" no la sabían ni pronunciar. Pues ganamos. Esto nos renueva nuestra ilusión en un proyecto muy atrevido e innovador y para seguir trabajando en la

misma dirección. Por ese motivo, voy a utilizar las mismas transparencias y ahora el video de introducción es también en inglés.

Esta es la presentación. Una presentación, que si os fijáis, muestra a la gente, y muestra sobre todo un espíritu de cambio, de compromiso, de implicación, porque creo que esas son cuestiones fundamentales a las que hay que atreverse a responder, y ciertos parámetros que nos llevan a este modelo de gestión, y que nos llevaron también, como consecuencia, a no tener problemas internos para cumplir con los más exigentes indicadores de transparencia.

Porque culturalmente todo esto va muy relacionado. Este modelo de gestión sin transparencia no funciona. Tenemos poco tiempo y la verdad es que tengo muchas ganas de contaros muchas cosas, a través de la experiencia vivida, también permitidme que haga un poco de presentación personal. Me llamo Jordi Joly, actualmente teniente de alcalde de economía y organización, cargo del que me responsabilizo desde el año 2003, es mi segundo mandato. Disfruto en la política, me gusta muchísimo la política, vengo del mundo empresarial, hice una apuesta de cambio en un momento determinado, estoy muy satisfecho por haber tomado esta decisión en su momento.

Nos atrevimos a realizar una serie de cambios que muchos ayuntamientos o muchas administraciones públicas creen que no son posibles. Puede ser un mejor o peor modelo de gestión, se pueden compartir criterios o no, no todas las culturas son iguales ni todas las organizaciones similares, por esto, no todo lo que vale para San Cugat vale para otro lugar, pero sí podemos decir con voz alta que esto funciona y puede funcionar. Quizá se han producido unas variables muy concretas y muy particulares que han hecho posible un cambio de estas dimensiones, pero lo importante de todo esto, es que un modelo como este, que implica un cambio cultural, es posible, puede tener éxito y es valorado por los ciudadanos.

El modelo lo hemos llamado en terminología anglosajona *Politics and Management Deal*, en Sant Cugat se ha identificado como el PACTE, cuyas siglas corresponden a Plan de Alineación y Competitividad Estratégica. Fijaos en la importancia de la palabra PACTE (pacto). Aquí quiero detenerme para comprender las características conceptuales del modelo. Para nosotros lo más importante, más allá de un modelo de gestión pública, es lo que implica, lo que implica para la cultura política y por su repercusión sobre las personas y los ciudadanos como receptores en definitiva de la calidad y ejecución de las políticas públicas. Este modelo es tremendamente débil desde la cultura política actual de nuestro país, desde los partidos políticos al conjunto de las instituciones públicas y de gobierno. Si no hay una mentalidad política determinada, y si no hay unos directivos públicos determinados, con unas actitudes y con unas aptitudes que no son las habituales, este modelo no funciona.

En Sant Cugat está funcionando, evidentemente tiene que mejorar aún muchísimo, pero queremos poner énfasis en que lo importante es el cambio cultural, lo importante es que esto pide otra forma de hacer política, que es posible, pide otra forma de gestionar las organizaciones públicas, que es posible, y pide sobre todo la capacidad de que funcione un capital muy importante que tenemos en las administraciones públicas, que es el capital humano, las personas, los funcionarios. No vale decir que aquí las cosas no pueden cambiar porque trabajamos con funcionarios. Este es el capital humano de nuestro país y hay que hacerlo funcionar para ser más competitivos. Esta es la razón de ser del asunto. Pacto, ¿un pacto entre quien?, entre la política y la gestión.

Aquí tenemos un problema, porque la palabra gestión en nuestro idioma se nos queda corta. Management en inglés es una palabra mucho más completa, que va mucho más lejos que el simple concepto de gestión, que el simple concepto de "cuestión técnica". Management es liderazgo, es conseguir nuevos objetivos, es trabajar en equipo, es ver el futuro, tratar de adelantarse, ver los problemas de forma conjunta por parte de la organización. Y esa capa de dirección en la administración pública no existe. La teoría clásica nos ha enseñado lo siguiente; tenemos la política por un lado y tenemos la parte técnica por el otro, los políticos no se suelen ocupar de lo técnico, los técnicos hacen lo propio con la política. Esta separación, que conceptualmente ha sido defendida incluso académicamente, es terriblemente perjudicial para el mundo actual. El mundo ha cambiado, la sociedad no es la que era. Desde la política y desde las organizaciones públicas parece como si el mundo hubiera cambiado para todos menos para estos. La política y las organizaciones públicas también, deben afrontar los cambios y necesidades que la sociedad actual exige, si no es así no nos debemos sorprender del alejamiento progresivo que existe entre la ciudadanía, la política y las organizaciones públicas. Porque no responden, precisamente, a esas necesidades.

Antes el señor David Martínez comentaba que la política, si no responde a esas funciones y responsabilidades por las cuales el político fue elegido, este señor no es un político. Se estaba refiriendo a la política en mayúsculas, una política que desafortunadamente hoy en día nuestros partidos políticos no entienden, no buscan o no contemplan como la política real, aquella que implica posicionar un territorio, para unos servicios públicos, para unas políticas públicas que, en definitiva, doten al entorno, al territorio y a la sociedad de muchas más posibilidades de crecimiento económico, de sostenibilidad futura y de competitividad global. Estamos en un mundo global, muy competitivo, desde la política nos cansamos de decirles a las empresas que deben ser más competitivas, deben salir hacia afuera, que deben trabajar para la excelencia. ¿Y la política y las administraciones públicas?, que gestionan más del 50% del producto interior bruto prácticamente de toda Europa, nuestro país incluido, ¿no es importante que gestionen bien sus recursos?, ¿no

es importante que sean competitivas? En definitiva, la competitividad de nuestras generaciones futuras, la competitividad de nuestras empresas, el grado de formación de nuestros hijos, todo ello depende en gran medida de que la "empresa pública" funcione bien. Es clave que funcione bien porque vamos todos detrás.

También oímos cada día que tenemos que ser competitivos en valor añadido, dado que no podemos competir por coste con las economías emergentes. Pero para competir en valor añadido, existen unas variables que son fundamentales, las variables de entorno. Cuando se habla de la economía del conocimiento y de la economía de la sostenibilidad, todo esto que va más allá de producir a bajo coste, porque eso lo están haciendo los chinos, los indios, etc. y ahí no tenemos nada que hacer, solamente será posible nuestra competitividad como país si somos capaces de generar un escenario y un marco que la facilite y posibilite. Para eso hace falta una política de rigor y unas administraciones públicas que nos funcionen. Por lo tanto, rompemos con el concepto de separación de las especialidades, los políticos deben mirar hacia lo técnico, hacia la gestión, el management. No vamos a pedir que los políticos hagan de gestores, no vamos a confundir roles, pero necesitamos una política que entienda al management, a los directivos públicos. Es como si en una gran empresa se propone que el Consejo de administración debe tener una lógica totalmente diferente al de su consejo de dirección, esa empresa tendría los días contados en un entorno competitivo.

Quizá en épocas pasadas se producían unos escenarios monopolísticos en otras circunstancias que posibilitaran tener empresas competitivas con un consejo de administración que no quisiera saber nada de su Consejo de dirección; hoy en día esto no funciona. En política pasa exactamente lo mismo. Proponemos un modelo que trate de potenciar a unos políticos que se preocupen, que entiendan, que la forma de convertir sus ideas en realidad, pasa por el buen funcionamiento de su empresa, y su empresa es la administración pública, las organizaciones públicas. Si las organizaciones públicas no funcionan, y el político no quiere saber nada de cómo se realiza y cómo se materializa su ideología en la realidad, eso es demagogia. Al final, se tiene una política basada sencillamente en el mensaje fácil, en el teatro. Una de las cosas que más me ha sorprendido de mi experiencia política personal, es darme cuenta de que hay auténticos profesionales de este teatro del día a día, del corto plazo, de la preocupación exclusiva por el titular de periódico. ¿Y la competitividad?, ¿y el proyecto?, ¿y los objetivos a largo plazo? ¿y los intereses de los ciudadanos?. Habitualmente se habla más de política (la de verdad) fuera de los partidos políticos que dentro de los mismos, porque la política de partido raras veces pasa de ser puro tacticismo. Eso es preocupante para un país y debemos empezar a trabajar para corregirlo, esto es precisamente lo que trata de hacer el modelo de Sant Cugat.

Hay que buscar un perfil político que se preocupe por entender y definir unos objetivos estratégicos. Este modelo también pide unos directivos públicos, una capa de management, que no tenemos tampoco tal y como ya he mencionado anteriormente. Tenemos grandes directivos públicos, muchos de ellos muy buenos, pero se necesita un management de confianza ejecutiva. Tenemos una ley que habla de políticos en las direcciones públicas, bajo nuestro punto de vista y, de acuerdo con este modelo, eso no funciona. Tener directivos sólo por la confianza política responde a un modelo del pasado. Hay que proponer cargos de confianza ejecutiva, auténticos directivos públicos, que respondan a unos objetivos estratégicos que los marque el partido que gobierna. Esto es muy paradójico, tiene connotaciones psicológicas, el político débil necesita de las direcciones políticas, porque es más cómodo, se llevan al de casa. Si queremos políticos que quieran entender que la organización pública es su fuente, su motor para convertir sus ideas en realidad, ese político va a necesitar un directivo lo más capacitado posible. Ya no entro en el asunto del rol que asumen en el partido los directivos de la administración pública, porque ahí los conflictos de intereses son importantes.

El político que tiene directivos, que tiene esta capa de management que responde a esta cuestión más ejecutiva, es mucho más fuerte, porque juzgará a sus directivos desde un punto de vista de consecución o no de objetivos, de las propuestas, y va a tener más libertad. Yo como ciudadano no quiero unos políticos que tapen y protejan permanentemente a esos directivos. Yo como ciudadano, por transparencia, reclamo que a un directivo que no funciona lo juzgue el político que está en el gobierno, para eso está el gobierno. Pero en ocasiones los políticos tienen miedo, cuando van mal las cosas no se puede decir y hay que taparlo. Esto hace que las organizaciones no funcionen y no se cumplan los objetivos.

Esta propuesta supera el concepto clásico de modernización en la función pública, va más allá, es un cambio cultural. Otros modelos ya han descrito esta dualidad político-técnica, es un debate ya antiguo y clásico. El modelo de Sant Cugat, el *Politics and Management Deal (PMD)* propone un nuevo enfoque dentro de la teoría del New Public Management (NPM - que es la teoría de las agencias anglosajonas). El PMD, a diferencia del NPM no trata de proteger unos intereses dispares de unos agentes con lógicas diferentes, es decir, directivo y político, en éste nuevo enfoque, trabajan por un objetivo común, el político desde la parte más política, más estratégica, y el directivo evidentemente desde su función directiva, competitiva y ejecutiva, se trata pues de una relación win-win (ganador-ganador). Queremos un directivo potente porque ha de motivar, ha de incentivar, ha de hacer posible que la función pública funcione, que se prestigie, porque es fundamental, que la función pública de un país sea operativa y de calidad, es lo que necesitan los ciudadanos.

Ahora vamos a ver un poco del pasado, de dónde venimos, la misión de la organización en su conjunto, los objetivos específicos de los cuales ya he apuntado algo, también vamos a ver cómo se lee un mapa de ciudad (porque esta filosofía funciona en base a mapas estratégicos). Nos organizamos en tres niveles, el político, el directivo y finalmente el funcional que corresponde a cada una de las áreas. Todo esto al final se moviliza en unos mapas estratégicos, veremos uno y a continuación Carlos Vivas nos mostrará la parte más práctica y los resultados que se obtienen.

El cambio cultural es fundamental, lo hemos mencionado. Se trata de que toda la organización se impregne de esto. Una de las personas que hablaba en el video antes proyectado, decía "WALK THE TALK", "predica con el ejemplo", eso es fundamental. Necesitamos políticos y directivos que prediquen personalmente con el ejemplo porque sino esto que se ha implantado en Sant Cugat se puede hundir muy fácilmente. Necesitamos una organización pública motivada, no puede ser que la política misma se dedique a decir que con los funcionarios no se pueden hacer este tipo de cosas, eso no puede ser. Podemos admitir que es cierto que no existe en este ámbito la flexibilidad que hay en el mercado privado, pero las grandes empresas, los grandes directivos del futuro, las personas comprometidas con los buenos gobiernos a nivel de la empresa privada, no se dedican, no se plantean, ser el mejor directivo por echar a la gente a la calle, al contrario. Las grandes corporaciones saben y son conscientes de que hay que cuidar al capital humano, hay que potenciarlo.

Seguro que hay unos pocos que no quieren dar lo mejor de sí mismos, o no tienen ganas de trabajar, pero la gran mayoría de las personas se levantan por la mañana y les motiva tener ganas de ir a trabajar. Nos pasamos más de la mitad de nuestra vida en el trabajo, no es racional creer que haya alguien que quiera estar permanentemente agobiado en su trabajo, en la labor que realiza. Pongamos que tenemos un 30% que no colabora (y es una exageración), pero hay un 70% que tiene muchas ganas de trabajar, pero necesitan saber a dónde van, que se les pide, necesitan direcciones a la altura de la organizaciones del Siglo XXI; además en la función pública tenemos a muchos que son los mejores, y hay que hacerlos funcionar, esa es responsabilidad del Directivo Público.

Basta de usar el paraguas habitual: que si el interventor, que si el funcionario, que si la ley... En la función pública se pueden hacer muchísimas cosas, eso sí, con trabajo, dedicación y esfuerzo, y es que... las cosas no se hacen solas. Estamos permanentemente legislando, debemos pasar a la ejecución, a la ejecutividad. Se pueden hacer muchas cosas si tenemos ganas de trabajar. La ley, es cierto que a veces es muy rigurosa, pero también es cierto que se puede llevar al límite en muchos casos, ese límite funciona y supera el nivel que tenemos de

una forma muy importante. Nosotros venimos trabajando todos estos conceptos desde antes del año 2003. Carlos Vivas ha trabajado el concepto de cuadros de mando, el concepto de análisis de costes aplicando la metodología ABC; este es uno de los elementos claves de base.

Nos planteamos, debemos sacar toda la teoría del cajón, vamos a convertirlo en realidad y vamos a hacer un modelo de gestión absolutamente nuevo, basado en los principios de la alineación de Kaplan y Norton y los principios de las perspectivas y el *Balanced Score Card*. Nos atrevimos a trabajar toda esta cultura, esto fue terriblemente duro y ha necesitado de muchos años. Este proyecto no es un proyecto que se puede implantar de un día para el otro porque estamos hablando de cambio cultural y estos requieren tiempo y constancia.

Es necesaria la implicación de la Junta de Gobierno, de los políticos y del Consejo de dirección. En San Cugat tenemos implantado el modelo gerencial, con un consejo de dirección, con un gerente y con directores para cada uno de los ámbitos. La Junta de Gobierno la forma el Alcalde y los diferentes Tenientes de Alcalde. Es evidente que se han superado auténticas luchas y viscerales debates al respecto de utilizar este modelo o no con todo lo que conlleva. Se trataba inicialmente de pasar de la cultura del gasto a la cultura del coste, a preocuparnos por la eficiencia, no desde un punto de vista académico sino ejecutivo, a preocuparnos por la toma de decisiones, por ser conscientes desde todos los ámbitos de que todos los gestores deben entender y gestionar la economía de una forma muy rigurosa. No vale decir que la política económica es la del interventor, la política principal del ayuntamiento de San Cugat en estos momentos es la de la economía, es ésta una política transversal e incorporada en cada uno de los ámbitos de gestión.

Es clave, por el impacto que supone en la forma de gestionar, el hecho de conocer los objetivos a alcanzar conjuntamente con los recursos económicos disponibles los mismos, son estas sencillamente las bases de la eficiencia, objetivo y costes.

Muchas veces no sabemos hacia dónde vamos (visión-misión), no conocemos la finalidad última de nuestro trabajo ni cuáles son los objetivos que persiguen las políticas públicas en las que estamos implicados. En San Cugat, para atender a todos éstos déficits se creó la Oficina de Gestión Estratégica, fue éste un paso adelante trascendente y básico para el desarrollo futuro del modelo. Se delegó la gestión tributaria a la Diputación de Barcelona, estamos hablando de una gestión que no implica política en absoluto; esto desde una posición ideológica más antigua o clásica, no hubiese sido posible. La Diputación de Barcelona realiza impecablemente la gestión tributaria, a nosotros ésta gestión no nos aportaba valor añadido como municipio porque es una ciudad que ha crecido muchísimo y

para ponerse al día en gestión tributaria había que hacer un sobreesfuerzo a nivel humano y a nivel de organización destacable, ¿no era mejor poner los esfuerzos en dinámicas de mayor valor para el municipio?, ¿no es la gestión tributaria una gestión que por economías de escala puede hacer muy bien un organismo específico y especializado de la Diputación?

El mismo modelo pide poner el foco en las cuestiones de valor añadido para el ayuntamiento, aquello en lo que realmente debemos trabajar, es aconsejable reorientar lo que no aporta valor añadido, reorientar lo más rutinario. Si hay alguien que lo hace mejor, que lo haga, y en este caso la Diputación de Barcelona, al Ayuntamiento le corresponderá velar por un buen control y seguimiento de la delegación.

En estos momentos tenemos personal dedicado a la Gestión Estratégica y los costes de gestión tributaria son inferiores, recaudamos mejor y todo funciona de una forma mucho más óptima. Es decir, la Oficina de Gestión tributaria se convierte en la Oficina de Gestión Estratégica, un departamento que da servicio a la Junta de Gobierno y al Consejo de Dirección, al Alcalde y al Gerente, para trabajar el modelo y para implantarlo en toda la organización. Es un modelo muy propio, no se encargo a una consultora externa el desarrollo plan estratégico.

El plan estratégico debe ser realizado por la misma organización, se puede colaborar con una consultora para que nos ayude, es más, es muy aconsejable para que nos oriente y nos aporte su valoración desde su experiencia y conocimientos como observadores externos. Pero no se le puede pedir a una consultora que nos haga el plan estratégico, porque no se trata de un informe, no se trata de documentos, se trata de gestión, de cultura y en definitiva, de las personas que la conforman.

La visión, San Cugat ciudad de referencia en Europa, fuente de nuevas ideas y sobre todo de una política prestigiada. Esta era y sigue siendo nuestra visión. Referencia en Europa porque entendemos que debemos identificarnos con un mundo global y abierto, la sociedad ya funciona de otra manera, etc. Fuente de nuevas ideas, porque las nuevas ideas son bienvenidas porque, si el mundo cambia, los procesos clásicos de las políticas públicas deben cambiar; hay que tener gente dentro de la organización que te indique aquello que no funciona y que debe ser cambiado. Para ello es necesaria una organización que incentive el cambio. Como objetivo estratégico número uno tenemos uno al que llamamos "reingeniería de los servicios", reingeniería de los procesos, hay que cambiar las cosas, porque el mundo se mueve y las necesidades y demandas ciudadanas ya son otras. Todo esto creando una cultura política diferente, un management diferente, alineando toda la organización y todos los actores, de allí el uso de los cuadros de mando, de los indicadores y los mapas estratégicos.

Objetivos. El primero, decidir. Estamos hablando de la decisión política. Necesitamos políticos que decidan, que sepan y tengan claro hacia dónde van. Es muy fácil para un político decir lo que se va a hacer, pero es muy difícil y sobre todo en el mundo local (por su proximidad con el receptor de la política pública) decir lo que no se va a hacer.

Si queremos una organización que funcione debemos ser capaces de decir desde un inicio que hoy, en este entorno y en estas condiciones, nuestra ciudad tiene estas prioridades y no otras. Porque los recursos son limitados, esto hay que atreverse a plantearlo y es lo que pide el modelo. En una organización pública la política debe definir los objetivos estratégicos y generar esta decisión.

El segundo objetivo, alinear la organización, Junta de Gobierno, Consejo de Dirección y cada una de las áreas funcionales. El primer pacto se realiza entre la Junta de Gobierno y el Consejo de Dirección. El primero de ellos fija los objetivos estratégicos, qué es lo que quiere conseguir en términos de impacto sobre la sociedad (OUTCOMES); si le preocupa más la educación que la seguridad, que es lo que prioriza la Junta de Gobierno en ese momento puntual. El otro, el Consejo de Dirección, dirá cómo conseguir ese impacto que propone el político, debe definir el Objetivo Competitivo (OUTPUTS). En el primer nivel tenemos pues los objetivos estratégicos (políticos) y en el segundo los objetivos competitivos (directivos).

Hablamos de competitividad también en la administración pública porque queremos hacer las cosas mejor, queremos superarnos a nosotros mismos. Tres son los actores principales en el modelo, la Junta de gobierno, el Consejo de dirección y la Oficina de Gestión Estratégica, encargada ésta última de dar soporte al conjunto de la organización para la ejecución y seguimiento de la estrategia.

El tercero de los objetivos, fundamental, presupuestar la estrategia. Pasamos de la decisión a la ejecución y a la necesidad de recursos, tenemos un mapa estratégico con 49 objetivos estratégicos, pero también hacemos el presupuesto relacionado con los mismos. Un presupuesto pensado y definido para la gestión y la ejecución, un presupuesto por objetivos. Esto cambia la forma de discutir un presupuesto en los plenos municipales, porque ya no se tiene únicamente la habitual referencia por ámbitos, sino que se está hablando de objetivos, y detrás de cada objetivo puede entrar la política de diferentes ámbitos.

Muchas gracias por vuestra atención y continua la exposición con más detalle, el Director de Economía, Carlos Vivas.

■ ■ Carlos Vivas Urieta

Quiero agradecer a Antonio Díaz y a la FEMP el poder estar aquí, y felicitarles por este seminario, es muy oportuno por todo lo que está pasando en el mundo. También quiero felicitar a Transparencia Internacional España, en particular a Jesús Lizcano, porque han situado en el debate público lo que las leyes no han hecho. Nosotros tenemos una legislación que, desde la Constitución Española, todas las normativas hablan de la transparencia, de la equidad, de la eficiencia y de la eficacia, pero sin embargo hoy seguimos hablando de malas prácticas y de corrupción. Ellos han incorporado al debate de la política local el tema de la transparencia, que es fundamental para avanzar.

Yo quería presentaros unos conceptos de forma muy breve, y luego me conectaré directamente a Internet, os facilitaré varias páginas web, ya que estamos en un seminario sobre calidad democrática y transparencia, para que podáis bajar toda la información que yo explicaré desde la plataforma web, en vuestros puestos de trabajo o en casa. Quiero dejar claro de entrada, que la crisis actual, es una crisis económica pero también una crisis de valores. Hablar de una administración pública competitiva es el antídoto, la receta para intentar mejorar y solucionar esta crisis. Hay que orientar toda la gestión pública hacia la creación de valor, optimizar los recursos y ser eficiente. Las bolsas de ineficiencia en la administración son extraordinarias, y al ser extraordinarias no las explicamos, por eso somos pocos transparentes, porque somos muy poco competitivos en costes.

Es importante hablar de la transparencia, pero también de la equidad y de un concepto o parámetro fundamental como es el de "accountability" y el de gobierno responsable. Estoy especialmente satisfecho, desde el punto de vista técnico, de tener un paraguas político que ha permitido y permite hacer este tipo de cosas. Es fundamental que desde el aparato político se facilite ese pacto con el aparato técnico para poder desarrollar modelos de gestión. Se pueden ganar elecciones aplicando este tipo de criterios de gestión. El caso de San Cugat es un caso muy específico. San Cugat tiene desde el año 2007 mayoría absoluta, sin embargo el alcalde, a finales de 2007 dijo de manera decidida a todos los miembros del equipo de gobierno y a los directivos del Ayuntamiento que no habría presupuesto de 2008 si no se aplicaba un modelo de gestión y presupuestación por mapas estratégicos (priorizando objetivos políticos y asignando recursos económicos y humanos a los mismos, es decir alineando toda la organización con la estrategia política). Eso implicó que no tuvimos presupuesto hasta junio de 2008, e imaginaros la presión política que ello podía acarrear. Pero esto significó alinear a toda la organización, todos los funcionarios, todos los trabajadores públicos para intentar aplicar esta metodología, que es una metodología que intenta presupuestar la estrategia

política. Es decir, pasar de la teoría a la práctica en la asignación de recursos a las políticas públicas. Esto es un cambio sustancial.

Los planes de actuación municipal (PAM) funcionan en algunos casos, pero han tenido un problema, se han utilizado casi siempre como herramientas de marketing público dado que no tenían asociados los recursos. Es muy bueno, desde el punto de vista de la transparencia, explicarle a la ciudadanía cómo se les devuelven sus tributos en servicios de valor y qué se hace en términos de costes. Este modelo intenta, de una manera muy sucinta, explicarlo.

Nosotros hemos modificado las estructuras básicas del modelo del Balanced Scorecard de Kaplan y Norton, ellos hablan de incorporar indicadores y objetivos en cuatro perspectivas básicas: formación y crecimiento, procesos, clientes y finanzas. Kaplan dice que si se invierte en formación de la gente, se supone que se hacen productos excelentes, por tanto el cliente está muy satisfecho, al estar satisfecho yo le puedo vender más y ampliar mis beneficios. En la administración pública, nosotros hemos eliminado la perspectiva de finanzas, porque en la administración pública desde un punto de vista económico-financiero (y sobre todo en la administración local que no se puede generar déficit) debemos por definición generar ahorro neto suficiente como para poder invertir en la ciudad y no olvidar nunca la formación de los empleados. Hay que realizar mucha pedagogía y ser capaces de financiar parte de nuestras inversiones con ahorro. Nosotros no perseguimos el beneficio económico, pero sí una gestión eficiente que permita destinar los ahorros generados a realizar más políticas para los ciudadanos.

Las administraciones públicas ahora están algo mal económicamente, en nuestro caso creemos que algo mejor que la mayoría, porque no tenemos dependencia de impuestos derivados de la construcción, es decir, que tenemos un presupuesto de ingresos que paga lo que tiene que pagar. En la administración pública, la perspectiva financiera hay que darla por hecha, se supone que todos somos buenos gestores, que gestionamos de manera eficiente y, en consecuencia, generamos ahorro para poder destinarlo a inversiones. En las perspectivas clásicas de Kaplan y Norton hemos cambiado la perspectiva financiera por la de valor, por valor público. Entendemos que cualquier gobierno local, autonómico, estatal, dispone habitualmente de tres cosas: presupuesto, gente (gobierno, directivos y administración pública, funcionarios) y conocimiento: experiencia, innovación, tecnología. La tecnología por cierto ahora nos permite hablar de otro paradigma en la gestión pública. Con esto recursos económicos, humanos y de experiencia incidimos en la ciudad sin personas, servicios urbanos: áreas verdes, las calles, etc., en el proceso de equipamiento y urbanización de la ciudad y en el planeamiento y la movilidad del tráfico.

Este modelo lo que intenta es alinear la estrategia política, la organización y priorizar la parte discrecional del presupuesto, que por cierto, presupuesto que casi siempre es como una chaqueta de hierro, porque las hipotecas previas que tienen las administraciones locales son de tal magnitud que la parte discrecional suele ser escasa desde el punto de vista de los recursos. En mi municipio, del 32% del presupuesto es capítulo uno, personal, el 10% es devolución de deuda y pago de intereses, el 30% es encender y apagar las luces y recoger la basura y mantener a una ciudad que tiene la mayor calidad de vida catalana y que es muy verde y muy extensa. Al final, la política directa vinculada a los beneficiarios (personas, entidades, asociaciones y empresas) tiene un margen económico escaso.

Lo importante es que los políticos tengan el foco sobre las prioridades políticas que hay que implementar. Nosotros hemos montado una técnica de presupuestación y una plataforma informática para seguir todo esto: www.pacte.santcugat.cat. Como veis aparece este modelo que hemos llamado PACTE en tres idiomas catalán, español e inglés. Si entramos, saltando la introducción que es un video corto explicativo y que podéis visualizar desde casa cuando queráis, aparece el mapa de ciudad y la información de tres años de 2008, 2009 y 2010. También se visualizan las perspectivas que hemos comentado: recursos, estructura, beneficiarios y misión/valores. Debajo de cada cuadro, de las 9 casillas que conforman las perspectivas hay un lema. Antes Jordi hablaba del lema: de la cultura del gasto a la del coste. Es decir, el mejor gestor público no es aquel que gasta todo el presupuesto sino aquel que obtiene los objetivos con el mínimo coste posible. En este país se gasta mucho en educación, sin embargo, no somos los primeros en los rankings en resultado educativo. No siempre hay correlación entre gasto público y éxito de la política pública.

Aquí se habla de eso, de la gestión del gasto y del coste, de la gestión de la rutina a la gestión por resultados, se habla de innovación, hablamos en resumen, de una forma humilde pero decidida, de incorporar en el debate interno nuestro el intentar mejorar. Si ahora entramos en el año 2009 (haciendo un clic sobre el mismo) se abre una plataforma informática donde para el alcalde se presenta tres niveles de indicadores. Además siempre se muestran indicadores de política pública e indicadores económicos, esta es la gracia del modelo. Se puede visualizar el estado de ejecución del presupuesto por objetivos de forma mensual, y también se pueden visualizar objetivos e indicadores de carácter político y de gestión de forma anual. Primero se presentan los nueve indicadores de política pública general, lo que hemos llamado indicador sintético de perspectiva, el ciudadano puede saber con ellos, entrando en la plataforma, cómo se gestiona la ciudad. En un segundo nivel están los indicadores sintéticos de políticas públicas. Es saber cómo se va en personas, cómo se va en entidades, como en empresas, como va en medio ambiente, etc. Por un lado aparece la ejecución presupuestaria

on-line. Por otro lado, si hago clic en personas p.e., aparecen nueve indicadores sintéticos de política pública que conforman ese indicador sintético de perspectiva en concreto.

Nosotros hacemos una encuesta, como hacen otros muchos municipios, de satisfacción ciudadana. El alcalde, en estos nueve indicadores, quiere valorar cómo está evolucionando la ciudad en satisfacción ciudadana. Podemos gestionar bien, pero luego ser mal evaluados en política pública. Si hago clic en otro nivel aparece el despliegue de todos los indicadores de objetivos estratégicos, lo que hemos llamado indicadores básicos de estartegia. Si hago clic en familia, y dentro de esto en el valor uno por ejemplo, hace referencia al valor de satisfacción de las familias de vivir en San Cugat, en este caso es un valor de 7.7, vamos razonablemente bien. Si vamos al objetivo vinculado al gobierno y directivos, pues vemos que hay algunos valores que están en rojo, en los que no aprobamos. Por ejemplo, no tenemos aprobado todavía el código de ética corporativa, código que hemos trabajado con Ferrán Termes (Ex – Síndico Mayor de Cuentas de Cataluña) y no está aprobado por el Pleno Municipal, aparece por tanto en rojo. Siempre está asociado a cada objetivo su ejecución en cuanto a política pública y el objetivo económico ejecutado. Si seguimos a otro nivel, nos encontramos con los objetivos de gestión. El procedimiento es idéntico: los indicadores vinculados a la gestión están ligados a la anterior política pública. Por lo tanto es un modelo que va en cascada desde los objetivos estratégicos hasta la acción concreta, alinear el dinero y los indicadores. Personalmente me entusiasma que se haya podido incorporar al proceso de presupuestación este tipo de modelos en un ayuntamiento como el de San Cugat. Este es un primer modelo os quería presentar.

También quería que se viese la página <http://www.santcugat.cat> que es la página corporativa del ayuntamiento, así como la página web del Instituto de Gestión Estratégica del mismo, <http://www.sfo.santcugat.cat>. En ambas Se puede visualizar que tenemos un modelo de costes avanzado que publicamos en la plataforma web desde el año 1999. Os aseguro que, para mí, el reto de la transparencia no es dar datos sino dar datos de eficiencia económica, de costes. La voluntad de presentar información está muy bien, pero presentarla en términos de costes y de devolución en términos de coste por habitante es lo correcto, desde nuestro punto de vista. En San Cugat intentamos explicar en qué servicios públicos se gastan los 1035 € de coste en que incurrimos por habitante. Esto se puede visualizar dentro de la página web, entrando en gestión municipal, en ayuntamiento, hay un apartado específico que habla de la memoria de costes. Están publicados los cinco últimos años, y aparece toda la información vinculada a la memoria de costes y rendimiento. Por cierto, los municipios de más de 50.000 habitantes debemos hacer la memoria de costes y rendimiento, pero no todos los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes la realizan, así se expresaba en el último informe de la sindicatura de cuentas de

Cataluña. Dentro del apartado de gestión municipal, existe un espacio específico de transparencia municipal. Hemos sido un municipio galardonado este año con el premio de la transparencia. Yo invito todos los municipios a que dentro de su página web incluyan un apartado que hable de la transparencia. En este apartado, hemos incluido los 80 indicadores que auditaba la ONG Transparencia Internacional, hemos puesto un link para acceder de una manera más ordenada a esa plataforma web y, también, se puede entrar a la ficha descriptiva del propio indicador. Es decir, que no solamente intentamos aportar la información de transparencia sino que añadimos una ficha explicativa que permite al ciudadano interpretar el indicador.

15.

La participación ciudadana. Experiencias prácticas: Ayuntamientos de San Sebastián, Málaga y San Fernando de Henares

Odón Elorza González / Julio Andrade Ruiz / Julio Setién Martínez

■ ■ Odón Elorza González. *Alcalde del Ayuntamiento de San Sebastián.*

Gracias Isaura y a la FEMP por invitarme y por invitarnos a participar en estas jornadas.

Empezaré diciendo algo elemental. Hay una condición previa para desarrollar fórmulas de participación ciudadana, aunque existan muchas fórmulas para poner en marcha, para implicar a asociaciones y a ciudadanos individualmente considerados dentro de los procesos de participación ciudadana, la condición previa es un marco político idóneo.

Un marco social idóneo en el que la ciudadanía se sienta dispuesta a participar. Los ayuntamientos están haciendo muchos esfuerzos en España, ayuntamientos de distinto color, con fórmulas y procesos adaptados a la singularidad, a la sociología de cada municipio, pero estos esfuerzos a veces no dan el rendimiento que se esperaría. Por ejemplo, en una encuesta publicada en Guipúzcoa se le preguntaba a la ciudadanía de Guipúzcoa si creía en la política y en los políticos. Un 79% de los encuestados decía que no, por lo que en Guipúzcoa un 79% de la ciudadanía desconfía de la política y de los políticos. Si éste es un fenómeno más o menos general en la política en los últimos años en España, en los últimos meses esto se ha acentuado. Con lo cual tenemos una dificultad añadida para que los procesos de participación realmente lleguen a la gente, la gente se involucre, la ciudadanía participe.

Tenemos el descrédito de la política, lo que la ciudadanía entiende como falta de cercanía de los políticos a la realidad social, a las demandas reales de la ciudadanía. Además, está la corrupción. Por otra parte, la propia crisis económica ha hecho que se ponga de manifiesto que la política y los políticos, los líderes, los grandes estadistas, no han sido capaces de evitar este cataclismo. Ha llegado una crisis y la política no ha sido capaz de evitar esto. Los políticos no han sido capaces, pero tampoco el Fondo Monetario Internacional o determinadas instancias que se ha demostrado que valen para lo que valen, para poco. Con lo cual en este complejo contexto hemos de situar la participación ciudadana, la democracia participativa.

Tenemos que construir un marco para que esa participación funcione, un marco político creíble, una ciudad en la que la política sea atractiva, en la que la política se perciba como algo positivo, en la que, además, exista un clima de confianza entre la ciudadanía y los políticos. Una ciudad en la que otros sectores, como los medios de comunicación, etc., contribuyan de modo positivo a favorecer el interés por la democracia. Los medios de comunicación cada vez más en más países y también en España se decantan hacia una dirección concreta, juegan a sus intereses económicos y políticos. A veces pienso que más económico que político, pero ambos dos entrelazados. Estamos llegando a una situación en la que los propios medios de comunicación, aunque motivos podamos darles para ello, están caricaturizando y haciendo de la política y de los políticos unos seres depravados. Ayer viendo la televisión puse un canal que nunca había visto (Intereconomía) y me quedé horrorizado durante la hora y cuarto en que me enganchó ese programa por lo que se decía allí de la política y de los políticos. También me parecía una barbaridad los mensajes de los espectadores que aparecían en la pantalla, algunos de ellos eran de Código Penal.

Para hablar de participación y de política hoy en día en España y en muchos países, me gustaría hacer una especie de confesión. Las sensaciones que me produce en este momento la coyuntura política, las sensaciones personales y las constataciones más objetivas. La política municipal se ha vuelto peligrosa, se ha vuelto un arte peligroso, porque con tanto escándalo se tiene la sensación de que esto es un polvorín a punto de explotar por cualquier cosa, a veces justificadas y otras veces no tanto.

Por otro lado, los alcaldes y alcaldesas nos sentimos casi bajo sospecha ante la ciudadanía, somos sospechosos por los acontecimientos y por los casos de corrupción que se están dando. Seguramente se han dado siempre pero ahora afloran porque probablemente haya más control, las investigaciones judiciales, más control policial, más intervención de los grupos de la oposición... Por eso afloran más y se conocen con detalle. Me gustaría que se hubiese producido a tiempo ese tipo de controles, por ejemplo durante el mandato de algunos alcaldes en la Costa de Marbella y cercanías.

Durante muchos años ahí ha habido gobiernos municipales corruptos y los procesos judiciales o no iban o iban lentísimos. Los partidos no hacían nada, los técnicos o funcionarios de alto nivel de aquellos ayuntamientos o estaban en la pomada o miraban a la luna. Incluso diría que la ciudadanía también sería culpable porque volvía a votar a los mismos una y otra vez. Vaya ejemplo que se dio ahí. Además luego se extendió a otros lugares por esa Costa. Por otro lado, se ha instalado una especie de miedo escénico entre altos funcionarios y también entre los políticos a la hora de tomar decisiones para no caer en la más mínima,

no digo ya ilegalidad, sino situaciones en las que se puede interpretar de alguna manera que se está cometiendo una irregularidad.

Estamos en una situación delicada por aquello del miedo escénico y hemos acumulado tensiones, situaciones, presiones que, por un lado pueden ser buenas para que andemos por el buen camino, pero que por otra parte conllevan su grado de estrés y su dificultad añadida. Yo llevo 18 años de alcalde, me parece que es importante decirlo porque eso da pie a distintos comentarios, favorables y contrarios. Porque puede parecer, y de hecho lo es, una contradicción cuando se plantean cuestiones de principios después de ser Alcalde tantos mandatos. Es verdad, lo entiendo y es una contradicción. También digo que nunca he obtenido mayoría absoluta, gobierno con mayoría absoluta ahora, junto a dos fuerzas de izquierda. Ha habido mandatos en los que he gobernado sólo con el grupo socialista, con 7 de 27 o con 10 de 27 concejales de la corporación. Eso hace que sea decisiva la cultura del pacto.

Yo creo que es muy importante en España hablar, y hablar bien, teorizar sobre la cultura del pacto. Se hace poco. Ahora además el gobierno de Zapatero está necesitando la cultura del pacto para sacar adelante los presupuestos o las leyes. También quiero decir que gano 4000 € al mes y que trabajo 11 horas al día incluidos sábados y partes de los domingos, buena parte de ustedes harán lo mismo.

Hace seis años en San Sebastián aprobamos un Código Ético para el buen gobierno, que ahora también lo pueda aprobar la Comisión ejecutiva de la FEMP. Y se lo ruego encarecidamente, aunque alguien pueda decir que, ahora, a estas alturas vienen con un código de buen gobierno. El código de buen gobierno que hemos elaborado sirve para mucho más que para temas de corrupción, para eso están los filtros, los controles, etc. Pero es bueno que la FEMP diga algo al respecto. Es verdad que al fin hemos sacado el Código Ético del buen gobierno o el estatuto de cargos electos, como se quiera denominar. Pero es triste que hayamos tardado un año en hacerlo, porque ha habido 10 meses de parón, 10 meses en los que la Comisión de la ponencia no se ha reunido porque no había condiciones políticas para que se reuniera. Si no, lo hubiésemos hecho en dos meses.

Me gustaría expresar tres ideas de filosofía. Me planteo muchas veces lo que debe ser la democracia para los que estamos en política. La democracia es un sistema político en el que la participación de la ciudadanía debe ser una constante. En segundo lugar me pregunto para qué estamos los gobiernos. Me respondo que no para perpetuarnos más años o para que siga un partido o el otro. La respuesta es sencilla: gobernamos para que podamos acercar la felicidad a la ciudadanía, para que la gente sea más feliz. En tercer lugar me pregunto cómo entendemos la política, porque es importante a la hora de hablar de buenos gobiernos. Entiendo la política como un instrumento para transformar la sociedad. A partir de ahí, evidentemente, creo necesaria la participación de la

oposición, porque hablar de participación y de buen gobierno conlleva dar cauces de participación a la oposición, que estén presentes en sociedades municipales o que no se les corte la palabra en los Plenos. Ayer defendí y lo sigo defendiendo, que el alcalde o alcaldesa de los municipios, al menos en los de más de 100.000 habitantes, por razones de diferenciar papeles o por razones incluso de ética en su papel, no debieran presidir los plenos. Soy partidario de que los plenos los presidan otras personas de la corporación. También que los portavoces de los grupos de la oposición cobren igual que los concejales y concejalas delegados, así se hace en mi ciudad, y también que tengan locales, medios, etc. Que la Junta de Portavoces se reúna dos veces al mes para tener un diálogo gobierno-oposición, con lo que se promueve la participación.

Para acabar, por encima de la participación reglada o formal, que yo defiendo, también apoyo la participación no reglada, la participación puntual. La participación tiene como claves la transparencia, la corresponsabilidad, la cercanía y la inmediatez del proceso. También la información, que es clave en todos los procesos de participación. Una información directa del alcalde o concejal al sector afectado, al grupo de vecinos preocupados por esa plaza, por ese plan urbanístico o por ese problema.

Finalmente soy partidario de que cuando se ve llegar un problema se informe a la ciudadanía no solamente a través de los periódicos, que eso llega a poca gente, tampoco poniendo en valor los medios tecnológicos, sino yendo, acudiendo, convocando, citando a la gente que se sabe afectada y preocupada. De modo que la participación no reglada es importantísima. Creo también que cuando hablamos de participación reglada hay que hacer procesos de participación puntuales por medio del Consejo Social y Económico explicando muy bien a la ciudadanía las subidas de las ordenanzas fiscales. Le doy valor a los modelos de presupuestos participativos pero la clave está en explicarle a la ciudadanía, cada año y con tiempo, porqué se suben los impuestos.

Deseo destacar la importancia de la calidad de los procedimientos de participación ciudadana. Hace falta creatividad, planificación, dinamismo en los procesos y máxima transparencia. Y, por supuesto, someter a la participación cuestiones de interés de los vecinos y agentes sociales, proyectos o ideas en fase inicial.

■ ■ **Julio Andrade Ruiz.**
Concejal del Ayuntamiento de Málaga.

Quiero agradecer la invitación de la FEMP, en particular a Isaura, ya que para mí es un honor estar aquí con todos ustedes.

Desde el punto de vista de los que creemos en el municipalismo, siempre es un lujo poder aprender de otras ciudades españolas porque todos tenemos experiencias interesantes.

Yo en mi exposición, me van a permitir que primero haga unas reflexiones. Después explicaré unos ejes sobre cómo debemos ejercer ese buen gobierno y relacionarlo especialmente con la participación. Finalmente hablaré de nuevas tecnologías para hablar de los retos del futuro.

Primero, quería exponer unas reflexiones que seguramente podamos compartir. Yo lanzo la primera. Las ciudades grandes como Málaga, con 570.000 habitantes, para que de verdad llevemos una gestión de gobierno participativa tenemos que irremediablemente acercarnos a una ciudad 2.0, una ciudad donde utilicemos de verdad las nuevas tecnologías. No podemos olvidarnos del momento en el que nos encontramos, un momento difícil: diversidad, una sociedad fragmentada, compleja, crisis económica.

En Málaga la más de 140 nacionalidades comparten con los malagueños esta ciudad y esta coyuntura. Son modelos de ciudad muy alejados a los que teníamos hace 25 años, donde el bienestar social es mucho más individual porque a casi nadie le preocupa lo que no le afecta; hay que encontrar personas que se preocupen por esto y embarcarnos todos en un nuevo modelo.

Es necesario un nuevo modelo para proveer, a estas nuevas comunidades necesitadas de soluciones a sus problemas, de nuevas políticas, en este caso de políticas municipales. Las políticas municipales son las más cercanas, hasta ahora se han configurado en torno al desarrollo económico, al territorio, la sostenibilidad ambiental.... así como empezar a implementar políticas dirigidas a las personas, políticas individuales.

Por tanto, la proximidad y la cercanía se configuran como un eje fundamental para poder llegar a la gente; la gente espera de los políticos que nos acerquemos a ellos, que hablemos su lenguaje, que nos acerquemos de un modo más simple del que habitualmente lo hacemos. El territorio, y en concreto el urbanismo local no tiene solamente que ser un espacio físico, sino un espacio de encuentro, de relaciones, lo que se entiende por gobierno relacional.

Debemos relacionarnos en una situación cambiante, y por esto tenemos que cambiar y adaptarnos mejor desde la administración local, porque precisamente es eso lo que esperan los ciudadanos de nosotros. Esperan políticos con mucha motivación y que sepan liderar, delegar y motivar a los funcionarios para que sean motores de un cambio. Hay que repensar los planteamientos, las estrategias y los procedimientos para cambiarlos, hay que dar la vuelta al calcetín de la

administración. Esto es tarea del alcalde, los concejales, los directivos, los técnicos... un funcionario que acaba de llegar tiene que entender que hay un nuevo modelo de administración.

Trabajo integral y conceptos transversales, que hablamos mucho de ellos pero que pocas veces sabemos cómo ejercerlos para que de verdad se perciban esos cambios. Porque hoy el ciudadano no sólo es ciudadano, es ciudadano, es profesional, es usuario, es empresario, es representante sindical, tiene una cultura, viene de una zona diferente del mundo, no conocen nuestra legislación. No podemos esperar que los inmigrantes conozcan nuestra legislación, ¿saben que hay una normativa de ruido?, ¿saben que hay una normativa para abrir nuevos negocios?, ni siquiera saben el idioma, si no conocen el idioma difícilmente pueden interpretar unas normas que son complejas para nosotros y más para los que llegan.

Tenemos que enfocar nuestros mensajes a ese nuevo auditorio y a esos vecinos que pueblan nuestras ciudades. Demos tener más humildad, más transparencia, hay que bajar más a la arena. Ser político no significa nada más, no significa tener una aureola de conocimiento que se ha impregnado al haber sido electo. Demasiadas veces se pierde la frescura de un político cuando llega al poder. Esperan que atendamos a sus peticiones, que demos respuestas, un porqué, que no necesariamente tiene que ser un sí, también puede ser un no.

Cuando hablamos de participación hay que exigírselo a las Comunidades Autónomas, a los gobiernos centrales; los foros de participación ciudadana formales e informales no sólo se han de dar en los ayuntamientos, también en las Comunidades Autónomas y en el Gobierno central. Debe haber espacios más allá de los empresarios y los sindicatos para hablar de los temas que preocupan a los ciudadanos: como las ONG,s. Aunque aquellos ciudadanos que incluso no quieren ser representados por nadie deben tener también voz. No podemos decir que esto es imposible porque todo es posible en este mundo de las nuevas tecnologías. Todos debemos exigir ese nuevo modelo de gobernanza, y exigírselo a todos, no solamente al ámbito municipal aunque sea éste el motor de este cambio.

Tenemos que exigirlo todos juntos: mejor participación, mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados. Se necesitan líderes, pero también ciudadanos formados, no se puede exigir a la gente que participe si antes no les hemos formado para que lo puedan hacer. Hay que dar seminarios de formación, los ciudadanos no tienen porqué saber cómo tienen que participar, no les hemos dicho a los ciudadanos lo que queremos de ellos para que ellos sean capaces de decirnos lo que nosotros queremos saber de ellos.

Debemos hacer como las empresas, hacer encuestas, pedir opinión. La democracia participativa está de moda, pero no porque esté de moda hay que dejar de intentar hacer las cosas bien. No siempre hay que buscar los representantes fáciles, hay que buscar los líderes naturales donde estén, sea el peluquero, el comerciante, el sacerdote... evangélico, cristiano, musulmán (que al final es un representante de un colectivo nuevo que no existía). A esos es a los que hay que buscar para transmitir al resto de los ciudadanos a los que no vamos a llegar por los cauces formales.

Hay que crear nuevos espacios abiertos, foros informales, hay que innovar en el uso de herramientas tecnológicas, teniendo en cuenta que hay una verdadera crisis asociativa, con poca calidad democrática en general en el movimiento asociativo, en especial el vecinal.

También hay que implementar nuevas formas de participación en los espacios de las asociaciones, ONG's, agrupaciones de desarrollo, redes, jóvenes integrando otros modelos de asociaciones diferentes que comprometen menos y que no tienen que rendir tantas cuentas a las administraciones, presupuestos participativos, espacios de co-gestión, etc.

Al final nosotros debemos poner los canales, los instrumentos, ayudar a que otros tomen decisiones, no sólo que las tomemos nosotros por ellos. En definitiva: devolución y seguimiento de nuestras políticas locales. Todo esto con habilidad y con aptitud y desde los ayuntamientos.

Nosotros pensamos que hay que tener cinco ejes fundamentales. Planificación. El día a día nos consume y si no planificamos no podemos hacer una buena gestión política de gobierno. Hay que planificar todo, no solamente la participación ciudadana, porque ésta no se engloba en un único departamento, es una forma de gobernar. En nuestro caso hicimos un Plan Marco de Ciudadanía y Convivencia, donde tenemos cuatro planes estratégicos, un segundo plan estratégico 2008-2011 en materia de participación ciudadana de la ciudad de Málaga, un plan estratégico de voluntariado, un plan estratégico de inmigración y convivencia y otro plan estratégico de cooperación al desarrollo; igual podíamos extenderlo a los planes de exclusión social, etcétera.

El segundo eje es reglamentar. Las normativas han de ser duraderas, no vale reglamentar hoy y dentro de 15 años volver a reglamentar, debe ser una reglamentación viva. Ya sea con forma de reglamento, ordenanza, procedimiento aprobado en junta de gobierno. Hay que adaptarse a los nuevos tiempos, como en el caso de las cartas de derechos ciudadanos y nuevos procedimientos que se esperan de nosotros. Hay que generar instrumentos y herramientas participativas, formales (en nuestra ciudad tenemos 100 órganos de participación ciudadana, casi

60 en el ámbito territorial y 40 en el ámbito sectorial, también tenemos un consejo sectorial de participación ciudadana), pero también creando órganos participativos informales (grupos de trabajo, grupos motores, mesas de convivencia informales que se crean allí donde está la necesidad).

También con mecanismos que no sean sólo consultivos, sino también vinculantes, como los presupuestos participativos. Nuestra ciudad desde 2007 lleva invirtiendo 14 millones de euros para que decidan los ciudadanos a qué se dedican; han sido 5000 este año los que lo han decidido a través de las asambleas y de las priorizaciones.

Política de proximidad, políticas integrales para la familia a través de las redes de centros, pero con un concepto de red de equipamientos municipales. Las ciudades, las áreas, los departamentos, cada cual monta su propio centro con su modelo de funcionamiento, no son centros integrales. Debe haber un concepto de red, los ayuntamientos que estamos en la fundación Kaleidos, (a pesar del poco tiempo que lleva Málaga) sabemos lo que eso significa: un concepto integral de centro para las familias donde pueden desarrollar actividades, se le prestan servicios, se les informa sobre procedimientos municipales y hay espacios para compartir, y comparten los ciudadanos individuales (esos de los que no nos solemos acordar, ese 95% de la población) y donde también el 5% de ciudadanos asociados tiene espacio para compartir.

Para terminar, quiero hablar de lo que este modelo quiere ser. Son muchas las posibilidades que nos aportan las nuevas tecnologías, por dar tan sólo una pincelada de un proyecto en el que estamos inmersos con otras ciudades europeas: la e-participación. Nuestra fórmula para los presupuestos participativos es mixta, son presupuestos participativos formales pero también es un modelo de presupuesto e-participativo, porque el ciudadano participa a través de Internet, desde el principio hasta el final. Foros virtuales, uso de los dispositivos móviles y plataformas tecnológicas.

Para referirme a la e-participación, en este caso a través del e-petition hablar de que en cinco territorios de la Unión Europea, Málaga uno de ellos, estamos estableciendo un sistema en el que cualquier ciudadano, utilizando herramientas como Facebook entre otras, puede hacer una petición que pueda ser debatida en el Parlamento Europeo, en el ámbito municipal, o en el que corresponda. Un ciudadano eleva una propuesta a la que se pueden ir sumando, o modificando otros ciudadanos a nivel universal, en este caso nivel europeo, y podrá conseguir que su propuesta sea debatida en el Parlamento Europeo, vinculándola al sistema de peticiones de dicho Parlamento. Esto es una novedad con respecto a la participación. Pasaré ahora a describir los nuevos retos de las ciudades.

Las ciudades son complejas, nosotros tenemos que buscar el bienestar de los ciudadanos, individual y colectivo, con políticas transversales, teniendo en cuenta la identidad, haciendo más transparente y participativa las decisiones sobre nuestro presupuesto municipal, priorizando el desarrollo de toda la sociedad civil, poniendo en marcha nuevos órganos de participación formales e informales, tratando de alcanzar mejores competencias hacia los ayuntamientos, competencias dotadas económicamente, y buscando nuevas fórmulas de implicar a los ciudadanos asociados y a título individual a través de mecanismos formales, informales y flexibles.

■ ■ **Julio Setién Martínez.**
Alcalde del Ayuntamiento de San Fernando de Henares.

Primero, agradecer a la ejecutiva de la Federación por darme la oportunidad de poder hablar ante un personal muy selecto de un tema que me apasiona.

En este terreno de la participación no puede haber recetas, no debe haberlas; las buenas prácticas, de las que se habla habitualmente, o se contextualizan o, de lo contrario, pierden todo su virtualidad. Recuerdo cuando hace unos años estalló (en el buen sentido de la palabra) la práctica de los presupuestos participativos de Porto Alegre que, en una reunión con el propio alcalde de Porto Alegre, nos pedía que en San Fernando, que es mi pueblo, no copiáramos ninguna de las recetas que ellos aplicaban en Porto Alegre porque era algo que no tenía nada que ver. Era un municipio mucho más grande y con una sociedad muy poco articulada desde el punto de vista social y no tenía ningún elemento común con nuestra propia identidad y nuestra propia historia.

Una parte importante de la izquierda municipal hemos tenido un pequeño sarpullido *portoalegrista* que nos ha llevado a veces a no mirar hacia adentro y no ver exactamente cómo estaban las condiciones concretas de nuestras ciudades. Por eso, digo que no puede haber recetas. Fui concejal de educación en el ayuntamiento de Madrid hace ya muchos años. El ayuntamiento de Madrid, comparado con el ayuntamiento de San Fernando (que tiene 40.000 habitantes), tiene muy poco que ver en términos de participación social. No es estrictamente una administración local porque es una entidad de otro orden. Sin embargo, tengo la suerte de dirigir ahora un ayuntamiento que tiene un tamaño muy bueno, muy positivo y muy cercano desde el punto de vista de la participación. Por tanto, las cosas que voy a contar están muy contextualizadas en un municipio de la periferia madrileña, de trabajadores asalariados, con un nivel de renta medio-bajo, sin estridencias ni por arriba ni por abajo, muy peleón, muy reivindicativo, con una red social muy importante (unas 120 asociaciones realmente vivas). Esto permite un *feedback* permanente y muy constructivo con las demandas articuladas de la gente a través de esa red social.

Por tanto, no se me ocurre aquí aportar recetas comparadas o extrapoladas a ningún otro municipio, ni a Madrid ni a otro municipio de menor entidad. Pero creo que esta experiencia es positiva por lo que tiene de adecuada a la gestión en un municipio de estas características. Hay quien ha teorizado la idea del barrio-ciudad, esa dimensión óptima que, incluso en las grandes ciudades, permitiría que se establecieran redes de participación del ámbito realmente local, en el sentido más primario del término. Es decir, todo aquello que no supera el nivel de gestión puramente local; todo aquello de lo que debería estar dotada una ciudad de 40, 50 ó 60.000 habitantes o un barrio de las mismas dimensiones de una gran ciudad. En ese nivel se pueden establecer mecanismos de participación que realmente son locales, muy directos, y pueden articular la participación en la gestión de los equipamientos, los presupuestos, etc. de manera muy eficiente.

La primera pregunta que me hago dentro de ese marco es que, por ejemplo, los presupuestos participativos los hemos puesto en marcha muchos ayuntamientos sin que nadie nos lo haya pedido, cosa que es sospechosa, porque cuando desde el poder se pone en marcha un mecanismo participativo puede ser porque estamos tratando de articular las demandas y darles otra proyección, o puede ser también que queremos que esas demandas no se desmadren y estén contenidas. Pero lo cierto es que esto ha sido así, las asociaciones en general no han sido quienes nos lo han pedido. Es desde el discurso político desde donde se ha planteado desarrollar esa faceta. Podría hablar no sólo de presupuestos participativos, sino de otras facetas que también se han desarrollado sin petición previa. Es verdad que desde el poder municipal, si se tiene una concepción democrática de ese poder, interesa que las demandas ciudadanas vengan articuladas; interesa si se quiere que de verdad un ayuntamiento responda a unos criterios de justicia social y de sostenibilidad ecológica, de cohesión, etc. Es evidente que viene muy bien que esas demandas sociales articuladas se puedan discutir de manera que la gestión se pueda variar sin esperar cuatro años a ver qué opina la gente, trabajando con las redes asociativas y con los vecinos para poder seguir introduciendo elementos reivindicativos importantes que permiten escuchar y corregir dentro del propio compromiso político que tenga el gobierno.

Yo distinguiría entre participación formal e informal. La primera problemática que existe en el terreno de la participación es la diferencia, el conflicto incluso, que puede existir entre la participación articulada a través del movimiento asociativo y la participación vecinal, de los vecinos, que se ha producido en muchos ayuntamientos, en unos casos con muy buenos resultados, pero en otros no. Son dos elementos contradictorios y hay que conocer para qué vale cada uno. El movimiento asociativo no tiene por qué crear siempre sinergias, no tiene por qué sumar siempre, a veces las contradicciones son muy fuertes; por ejemplo, entre un grupo ecologista que dice no a los toros y las peñas taurinas que piden encierros, la suma es cero.

Hay que trabajar y buscar elementos que permitan conectar todo eso con un programa político, con un compromiso de gobierno. En la mayoría de los casos, es verdad, esa demanda articulada de los vecinos se puede encajar en órganos de participación que nos permiten llegar, incluso, al máximo orden de participación, como pueden ser el debate y la participación en los presupuestos municipales. En asambleas vecinales discutimos, barrio por barrio, las inversiones en los propios barrios dentro de los presupuestos municipales. Pero sabemos que cuando en un ámbito territorial específico donde hay un cierto nivel de tensión se consigue motivar que mucha gente participe, se recogen demandas que tienen mucho que ver con los intereses directos del conjunto de los vecinos de ese territorio o sector social. Ahora bien, cuando cesa la movilización o la motivación de esos vecinos es evidente en que cualquier asamblea vecinal del distrito X de la ciudad nos podemos encontrar con que inmediatamente o es manipulada desde el poder o desde los técnicos que utiliza el poder, o es manipulada desde los partidos políticos o desde determinada asociación, que con que envíe a 10 personas puede dar la vuelta a una asamblea y al final no tiene nada que ver lo que dice la asamblea, con lo que opinan miles de vecinos de ese barrio.

Hay que saber conectar ambas cosas, participación vecinal y participación asociativa, porque las dos cosas son participación y las dos son muy importantes. Cada fórmula de participación debe adecuarse al objetivo de para qué se quiere esa participación. No es menor tampoco la dificultad del marco en el que nos movemos los ayuntamientos. Yo he hablado antes del poder municipal. Incluso esta expresión a mucha gente de la clase política les provoca un sarpullido. Porque una cosa es el ayuntamiento y otra cosa es el poder municipal. El poder municipal existe y es un poder, o debería serlo, con una constitución en la que el poder es compuesto. Se divide y se de diferentes instancias, en la que los diputados no son nuestros mayores ni nuestros menores; los diputados trabajan y el gobierno de la nación trabaja en aquellas cuestiones que son de su competencia, la de competencia estatal y las compartidas con las comunidades autónomas. Las comunidades autónomas, a su vez, tienen su papel y los ayuntamientos el nuestro. Pero a la hora de la verdad esto no es así, porque cuando la gente participa, los ayuntamientos están constreñidos en formas de subvenciones fijadas a programas que son de la comunidad autónoma (con los que se puede estar de acuerdo o radicalmente en contra), delegaciones de gestión tan cerradas y que constriñen de tal manera a los ayuntamientos, o a convenios con una casuística que obligan hacer políticas que no son las nuestras.

Voy a poner un ejemplo. A los ayuntamientos les ha venido muy bien el plan E, además está bien que las administraciones públicas inviertan en tiempos de crisis y no contraigan el gasto de servicios públicos, etc., esto es positivo. Pero, fijaos, el plan E llega a un punto en el que el ayuntamiento de San Fernando podría tratar de mejorar el parque lineal de la margen derecha de una calle (que no es

continuo urbano), pero no puede hacer el parque lineal de la margen izquierda de la misma calle porque es un parque urbano. Esto es una barbaridad. Llega un momento en que el gobierno, con toda su buena intención supongo, nos coloca a los ayuntamientos como si fuéramos finalmente un organismo de gasto, no un poder, sino un órgano de gasto, que no tiene nada que ver.

El poder municipal es un poder: usted me da el dinero y me pone las leyes, y ya mis ciudadanos sabrán si yo lo hago bien o mal. Esto está llegando a extremos a veces grotescos. Dentro de esta problemática nosotros nos estamos moviendo en varios niveles. En el nivel de participación más global tenemos un consejo consultivo de entidades, donde están representadas todas las entidades sociales. Ahí se discuten los presupuestos y prácticamente toda la gestión. Se discuten los presupuestos en fase de inversión, aunque en la última reunión que hemos tenido nos han planteado las asociaciones que quieren también hablar de gasto corriente, y con razón. El gasto corriente tiene una influencia vecinal evidente: no sólo es la pavimentación sobre lo que quiere discutir la gente, por lo que este interés nos parece positivo. También tenemos el Foro Ciudadano, que es un órgano de composición aleatoria, es decir, nombrado como un jurado. El Foro Ciudadano es un órgano de vecinos que se nombran anualmente dentro del conjunto de los vecinos. La composición tiene en cuenta a mujeres, hombres, tres edades y dos grandes zonas de la ciudad. Con este foro ciudadano discutimos los proyectos de carácter estratégico de la ciudad. Estos dos grandes órganos de participación nos dan un nivel muy alto, muy positivo, muy avanzado de corrección y de propuesta al conjunto del gobierno municipal.

En otro nivel de participación están los consejos sectoriales (de educación, deportes, etc.). En algunos de estos consejos sectoriales, como el de educación, literalmente se debate todo el presupuesto, salvo el capítulo 1, lógicamente, pero se debate el resto: las inversiones año por año, el gasto corriente... Hasta ahora no ha ocurrido, en estos seis años que viene funcionando, que haya habido divergencias importantes con el equipo de gobierno.

En un tercer nivel, existen comisiones o mesas hechas *ad hoc* para determinado tipo de problemas ciudadanos importantes con las asociaciones concernidas en el tema, prácticamente en todos los sectores. Con una salvedad, que tiene mucho que ver con el modelo de participación, con el modelo conceptual de la participación. Los ayuntamientos somos un poder pero no somos El Poder, evidentemente, y nos enfrentamos a problemas a veces muy serios; en San Fernando tenemos problemas que no corresponden a nuestra gestión, un problema de colectores que generan inundaciones y otro problema relacionado con las operaciones del aeropuerto de Barajas, por ejemplo. Soy de la opinión de que los ayuntamientos deben gestionar lo posible y reivindicar lo necesario.

Lo mejor es que un perfil de esa participación vaya dirigido al ayuntamiento de forma crítica, con propuestas o con protestas, pero otro perfil de la participación tiene que ir dirigido a otras instituciones, donde el ayuntamiento se tiene que comprometer también con el conjunto del movimiento ciudadano a trabajar ante otras administraciones. Otro nivel más informal de participación.

Como antes decía hay un nivel de formación del presupuesto y otro nivel de gestión del presupuesto, en ese momento de gestión es muy importante la participación vecinal más directa. Por ejemplo, todas las obras que estamos haciendo este año las hemos presentado públicamente con los técnicos, con los proyectos directamente en los parques y en las plazas, en asambleas vecinales donde los vecinos participan y plantean propuestas acerca de la obra de su barrio. Éste tipo de participación corrige en fino los proyectos y, a veces, nos lleva a tener que modificar cosas importantes. Este nivel de participación nos parece muy importante y muy positivo. Hasta ahora lo hacemos prácticamente en todas las obras.

Hay un continuo entre lo que se puede llamar participación, sobre todo en presupuestos, que es el elemento más político de la gestión anual de un ayuntamiento, y los canales de audiencia, porque lo uno va unido a lo otro. Al final hay un montón de vecinos que conocen al alcalde y le preguntan, proponen y critican personalmente. Estoy de acuerdo con lo que dice Subirats en cuanto a la parsimonia que tiene que tener el poder político en relación a las tecnologías informáticas de relación on-line, pero es verdad que las nuevas redes ofrecen instrumentos muy potentes de relación con los vecinos. Nosotros tenemos un apartado de sugerencias en la página Web municipal por donde llegan un montón de protestas y propuestas de los vecinos habitualmente; yo personalmente tengo un *blog*, un perfil en *facebook* y un perfil en *tuenty* que recoge a gente más joven. En total, por esa vía, y estamos hablando de una ciudad pequeña de 40.000 habitantes, nos llegan unas 6000 entradas al año. Yo respondo personalmente el *blog*, los dos perfiles de las dos redes sociales y veo todas las sugerencias, aunque la responden los concejales concernidos. Esto da una masa de información y de relación directa incluso con sectores a los que es muy difícil llegar desde el poder municipal. Desde informaciones de ese nivel hasta otras de mayor calado nos aportan estos instrumentos. De 40.000 vecinos que tenemos, aproximadamente 6000 son extranjeros, de los que 5500 proceden de Rumania, con un nivel de participación muy bajo, este es un reto al que sinceramente todavía no hemos dado solución, es una asignatura pendiente. En ese sentido la cosa va lenta. Por muchas razones, no sólo por nuestra culpa sino también por las características sociales, laborales, etc. de estos vecinos. Pero es un reto muy importante para las periferias de las grandes ciudades, como es nuestro caso. Es la siguiente operación que tenemos que hacer todos.

3a PARTE

ANEXO I

Código de Buen Gobierno Local de la FEMP

16.

Código de Buen Gobierno Local. Preámbulo

El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE) en sus Recomendaciones nº 60 y 86 aprobadas en 1999, pretende inspirar los comportamientos de las autoridades locales en relación con la “ética política”.

Por su parte el “Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales electos”, aprobado por el CPLRE, aboga por la promoción de códigos de conducta para los representantes locales como instrumentos que permitirán crear confianza entre los políticos y los ciudadanos, indispensable para que aquellos que tengan que desempeñar sus funciones puedan hacerlo de forma eficiente puesto que el respeto por el mandato del electorado va estrechamente unido al respeto de unas normas éticas.

En esta dirección insiste, también, la Conferencia de Ministros europeos responsables de las instituciones locales y regionales, con ocasión de la declaración sobre la “participación democrática y la ética pública a nivel local y regional”. Su declaración de la sesión de Valencia, 15 y 16 de octubre de 2007, haciendo referencia a la Agenda de Budapest y a otras Recomendaciones del Consejo de Ministros y del Consejo de Europa, nos recuerda la utilidad del Manual de Buenas Prácticas sobre la Ética Pública en el nivel de los Gobiernos Locales.

En base a sus recomendaciones y respetando el marco normativo vigente se considera conveniente la redacción de una serie de principios y el diseño de instrumentos de gobierno, que contribuyan a consolidar pautas de comportamiento de los representantes locales en aras a configurar una ética pública común que evite la mala gestión, destierre posibles actuaciones corruptas, y por el contrario sirva para generalizar las buenas prácticas.

El papel de los representantes locales en la gestión de los Ayuntamientos, esencial para el funcionamiento del sistema democrático por su proximidad a la ciudadanía, debe ser ejercido, en general, con sentido de la responsabilidad, voluntad de servicio a la sociedad, transparencia, eficacia y dedicación plena a sus funciones públicas.

No obstante, en algunas ocasiones, el sistema democrático soporta casos de mala gestión y corrupción, falta de transparencia en la gestión y en la

relación con la ciudadanía, alejamiento de los cargos electos de la realidad social, situaciones de transfuguismo, connivencia con los intereses privados, ausencia de cauces suficientes para el control de la gestión por la oposición.

Aún siendo casos excepcionales, estos hechos degradan y perjudican a la democracia y dañan la credibilidad de Instituciones y políticos. Frente a estos fenómenos, la única respuesta posible es la de comprometerse con el buen funcionamiento de la democracia local y profundizar en ella a través de una conducta honesta, transparente y abierta a la participación.

Lo cierto es que los Gobiernos Locales hemos sido protagonistas de los cambios de nuestro tiempo y determinantes de las transformaciones económicas y sociales para el progreso colectivo, el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades en nuestro país. Nuestros Ayuntamientos han contribuido al avance hacia la igualdad y la justicia social, la consolidación y el desarrollo de nuestra democracia, han imaginado nuevas formas de participación y el ejercicio de las libertades y derechos de ciudadanía, han impulsado derechos de nueva generación, han contribuido activamente a la igualdad entre hombres y mujeres, a la lucha contra la violencia de género, a la igualdad efectiva de todos los ciudadanos y ciudadanas, al cuidado y atención de personas dependientes, a la creación de empleo, a la formación permanente de los trabajadores y trabajadoras, al fortalecimiento de la cohesión social, a la consolidación del Estado de Bienestar y a la solidaridad y cooperación al desarrollo.

Hemos hecho realidad una nueva forma de gobernar, desde la cercanía a los ciudadanos y ciudadanas, hemos fortalecido la gestión pública, apostando por unos Ayuntamientos modernos y eficaces, con servicios públicos de calidad. Por tanto, consideramos el ámbito local como un espacio estratégico de la acción política y el futuro de la democracia, así como para el desarrollo de los derechos de la ciudadanía y una oportunidad para hacer realidad los derechos sociales de nueva generación. Con este bagaje, promovemos el desarrollo de este Código del Buen Gobierno Local.

Asimismo el Código podrá servir para complementar la legislación estatal, asegurando la efectiva realización de aquellos desarrollos normativos que las leyes estatales de aplicación en el ámbito local remiten a los gobiernos locales.

El Código se conformará también como un Estatuto para los Electos Locales, haciéndose eco de una de las afirmaciones del Código Europeo en cuanto a que “no se pueden imponer obligaciones sin que se ofrezcan garantías que permitan a los representantes locales y regionales electos cumplir sus deberes.”, y en ese sentido asegurará la libertad en el ejercicio del mandato y una retribución adecuada a las responsabilidades asumidas.

En aplicación de estas consideraciones contribuiremos a la mejora de los modelos de gestión y aseguraremos a los ciudadanos y ciudadanas un buen gobierno local como garantía de igualdad y solidaridad, adquiriendo un compromiso con la ética pública y la calidad democrática en el ámbito de gestión más próximo al ciudadano. Se trata, en fin, de profundizar en la configuración democrática y participativa de las corporaciones locales.

El escenario idóneo para llevar a cabo la aprobación de un acuerdo de estas características lo constituye la Federación Española de Municipios y Provincias, en cuyo seno y contando con el Consejo Territorial se ha concretado y finalmente consensuado un texto por parte de todos los partidos políticos representados en la misma.

Principios Del Código Del Buen Gobierno Local

Los electos locales así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, actuaremos en el desempeño de nuestras funciones, de acuerdo con la Constitución, los respectivos Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico y ajustaremos nuestra actividad a los principios éticos y de conducta contenidos en el presente Código de Buen Gobierno Local.

Regirán nuestras actuaciones la eficiencia, la modernización de la Administración y el buen servicio a la ciudadanía, defendiendo los intereses generales con honestidad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, austeridad y cercanía a la ciudadanía.

Contribuiremos a la mejora de los modelos de gestión y aseguraremos a la ciudadanía un buen Gobierno Local como garantía de igualdad y solidaridad, adquiriendo un compromiso con la ética pública y la calidad de la democracia en el ámbito de gestión más próximo a la ciudadanía.

Los representantes locales fomentaremos la transparencia y la democracia participativa.

Trabajaremos a favor de la inclusión social y el equilibrio territorial, entre el Centro y los Barrios, acercando los servicios a la ciudadanía y distribuyéndolos en el conjunto del municipio de forma equitativa.

Respetaremos la voluntad de la ciudadanía y actuaremos con lealtad política, comprometiéndonos a asumir el Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales.

Respetaremos y haremos respetar los derechos humanos, fomentaremos los valores cívicos, y utilizaremos un tono respetuoso y deferente en nuestras

intervenciones tanto hacia cualquier miembro de la Corporación como hacia la ciudadanía, a la que facilitaremos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Los representantes locales nos abstendremos de ejercer nuestras funciones o utilizar las prerrogativas del cargo para favorecer intereses privados, propios o de terceras personas, prohibiendo el favoritismo y el ejercicio de autoridad en beneficio propio.

Los electos locales así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, no aceptarán regalos que sobrepasen los usos y costumbres de la simple cortesía por parte de entidades o personas.

Incluiremos entre los principales objetivos de las políticas locales la lucha contra el cambio climático, la protección del medio ambiente y la ordenación racional y sostenible del territorio.

Medidas para mejorar la Gestión y la Calidad de la Democracia Local

Resulta indispensable el estímulo y desarrollo de todas aquéllas medidas que contribuyan a acercar la administración local al ciudadano y garanticen la máxima transparencia en la gestión y la más amplia información. Para conseguirlo:

Se articularán Comisiones de Control y Seguimiento en la contratación pública para garantizar que tanto la contratación realizada por el Ayuntamiento como por sus organismos autónomos y empresas de capital municipal se lleve a efecto bajo los principios de transparencia, legalidad, publicidad y libre concurrencia.

Crearemos mecanismos para posibilitar la formulación de Sugerencias y Reclamaciones como medio de profundizar en la participación y comunicación con los vecinos.

El Gobierno Local mantendrá reuniones periódicas con la oposición, para dar cuenta de las iniciativas y proyectos, así como para facilitar los acuerdos y la deseable gobernabilidad de la Administración Local.

Como norma general, se celebrarán Plenos ordinarios al menos de carácter trimestral, en los Ayuntamientos con población menor a 20.000 habitantes.

Se recomendará la incorporación de la oposición a los Consejos de Administración de las Sociedades y Empresas Públicas Municipales, y a los Patronatos de las Fundaciones Locales.

Se regulará la comparecencia en comisiones informativas de los directivos de organismos, empresas, patronatos y servicios municipales.

Las empresas públicas o con participación pública aplicarán en su gestión códigos éticos de conducta y criterios de estrategia de Responsabilidad Social Empresarial.

Se publicará detalladamente el procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas, con determinación de la cuantía y del beneficiario, y con máximo nivel de transparencia acerca de las personas jurídicas solicitantes y los grupos de las que dependan.

Regulación de una carta de derechos ciudadanos respecto al funcionamiento de los servicios.

Impulsar la aplicación de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a la Administración, destinando recursos a la utilización de las tecnologías de la información y el conocimiento.

Los Gobiernos Locales colaborarán con las instancias que defiendan los derechos de la población dando respuesta a sus requerimientos y solicitudes. Igualmente adoptarán las medidas adecuadas para garantizar la eficacia de las decisiones judiciales.

Los diversos Grupos Políticos dispondrán en dependencias municipales de un despacho o local para reunirse y recibir visitas, poniendo el Alcalde/sa a su disposición los medios materiales y humanos que permita el Presupuesto.

Se garantizará la pluralidad en los medios locales de información y comunicación favoreciendo un espacio de participación para la oposición.

Promoveremos el diálogo con los sectores sociales, con los trabajadores de la administración y las organizaciones sindicales, incentivando el compromiso con la eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales.

Se favorecerá la celebración anual de un debate sobre el Estado del Municipio.

Incompatibilidades y Declaraciones de Actividades y Bienes

Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán, al inicio y final del mandato, declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.

Se harán públicas las declaraciones de bienes, de actividades y causas de posible incompatibilidad, de los cargos públicos electos, directivos y personal de confianza de las instituciones, conforme a los modelos que serán aprobados por los Plenos.

Se trasladarán al Registro de bienes e intereses los cambios patrimoniales o de actividades que tengan lugar a lo largo de la Legislatura, en el plazo de dos meses desde que se produzcan.

Se publicarán las retribuciones íntegras, así como las compensaciones económicas que perciban por la representación desempeñada con motivo de su cargo, de los cargos públicos electos, de los directivos y personal de confianza de las instituciones.

Retribuciones económicas de los electos¹

Desde el respeto a la autonomía local, las retribuciones de los representantes de los Gobiernos Locales deben responder a criterios objetivos tales como la población, el presupuesto o la situación financiera municipal.

Igualmente deberá establecerse una relación de Concejales de gobierno y oposición con retribución y dedicación plena en función de los mismos criterios.

Se recomienda la dedicación exclusiva de los alcaldes y alcaldesas de los Municipios de más de dos mil habitantes.

Las cuantías retributivas se fijarán partiendo de unos baremos que utilizarán, como límites y criterios comparativos, el régimen retributivo de cargos públicos de otras instituciones y/o funcionarios públicos que desempeñen cargos de similar responsabilidad ya sea en el ámbito local, estatal o autonómico.

Las remuneraciones de los cargos electos serán publicadas para conocimiento de la ciudadanía.

Los electos locales así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, actuarán de acuerdo con criterios de austeridad y prudencia en su política de gastos.

Las Federaciones Territoriales de Municipios recomendarán las cuantías retributivas de aplicación en su territorio respectivo.

.....
1 Se dará el mismo tratamiento a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local.

Promoveremos la creación de un fondo en las CCAA a los efectos de garantizar las retribuciones de los electos locales en Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes.

Medidas de Democracia Participativa

La democracia representativa y la democracia participativa no son alternativas contrapuestas, sino que se complementan y refuerzan la una a la otra. Por otra parte, un movimiento asociativo sólido y una sociedad participativa y bien estructurada resultan imprescindibles para la profundización de la democracia local.

Se fomentará una Administración relacional, dialogante, que implique y consulte a la ciudadanía y a los diferentes agentes económicos, sociales y culturales, facilitando los cauces y los medios necesarios.

Se crearán instrumentos concretos como el Consejo del Municipio, grupos de trabajo en torno a proyectos determinados, talleres de reflexión ciudadana, cauces para la preparación de los Presupuestos Participativos, el Consejo Económico y Social y los Consejos Asesores sectoriales. Asimismo se recogerá en la normativa de organización la llamada iniciativa popular.

El Gobierno local educará para la participación ciudadana, diseñando planes de formación adecuados para fomentar el asociacionismo y el voluntariado cívico.

Se articularán fórmulas de participación respecto a diferentes colectivos, prestando atención diferenciada a la participación de los niños y niñas con el impulso de Consejos de la Infancia, y la misma u otras fórmulas para jóvenes, personas mayores, e inmigrantes.

Aseguraremos el derecho a la información entre la ciudadanía y los representantes locales, aprovechando al máximo las tecnologías de la información, a cuya utilización se contribuirá decididamente.

Desarrollaremos fórmulas diversas de evaluación ciudadana de la gestión local. Para favorecer dicha evaluación, daremos cuenta de forma regular del grado de cumplimiento de los objetivos de la gestión y del nivel de ejecución presupuestaria.

Mecanismos para su aprobación, difusión y cumplimiento

El Código ha sido debatido por los diferentes partidos políticos representados en la Federación Española de Municipios y Provincias, sometido a posterior

aprobación por su Comisión Ejecutiva, y a partir de la firma queda abierto a la ratificación individualizada de todos los Gobiernos Locales que deseen adherirse a este compromiso.

Los Ayuntamientos signatarios, haciendo uso de la autonomía local, incorporarán a su ordenamiento, a través de sus Reglamentos Orgánicos y otras normas de funcionamiento específicas, los principios y normas contenidos en este Código.

Los Ayuntamientos que ratifiquen este Código informarán de su existencia y contenido a la ciudadanía, lo mencionarán en los fundamentos de sus acuerdos y actos locales y velarán por su cumplimiento.

En el seno de la FEMP se creará un Observatorio de evaluación de calidad democrática encargado de valorar la aplicación del Código.

Nota: En todos los aspectos contemplados en este Código recibirán el mismo tratamiento los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local.

Miembros de la Comisión Política de Buen Gobierno Local de la FEMP y del Grupo Técnico de Apoyo

Comisión política:

- D. Odón Elorza González , Alcalde de San Sebastian. PSE-PSOE.
- D. Luis Partida Brunete, Alcalde de Villanueva de la Cañada, PP.
- D. Julio Setién Martínez, Alcalde de San Fernando de Henres, IU.
- D. LLuis Guinó i Subirós, Alcalde de Besalú, CIU.
- D. Héctor Azara Fustero, Alcalde de Farlete, PAR.
- Secretaria: D^a. Isaura Leal Fernández, Secretaria General FEMP.

Grupo técnico:

- D^a. Mónica Serrano García, Directora Coordinadora de Servicios Jurídicos y Políticas Locales.
- D. Antonio Díaz Méndez, Director Coordinador de Estudios, Estrategia y Formación.
- D^a. Carmen Mayoral Peña, Subdirectora de Estudios y Estrategia.

Calidad Democrática y Buen Gobierno



Las iniciativas para mejorar la calidad democrática y el buen gobierno de las administraciones públicas son el instrumento imprescindible para garantizar un futuro saludable de nuestra democracia.

Esta sensibilidad convertida en prioridad, es lo que lleva a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a organizar el seminario sobre **Calidad democrática y Buen gobierno**, en colaboración con la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL) del Ministerio de Presidencia.

La publicación recoge las aportaciones realizadas en dicho seminario por un buen número de los mejores especialistas en la materia en este momento, tanto desde el ámbito teórico y doctrinal, donde encontramos firmas tan reputadas como: Enrique Gil Calvo, Gregorio Peces Barba, Amelia Valcárcel, José Antonio Marina, Fernando Vallespín o Manuel Villoria, como desde los instrumentos prácticos, con los textos de: Pablo G. Mexía, David M. Madero y Jesús Lizcano o las experiencias políticas y de gestión de Jordi Joly, Carlos Vivas, Odón Elorza, Julio Andrade y Julio Setién.

Textos didácticos para una labor continuada de impulso al *buen gobierno* y a *la calidad en la gestión*, tarea en la que estamos empeñados desde la FEMP y la AEVAL, que se completa con la publicación del "**Código de buen gobierno local**" elaborado y aprobado por unanimidad en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias.