

RADIOGRAFIANDO LA DEMOCRACIA

UN ESTUDIO SOBRE
CORRUPCIÓN, BUEN GOBIERNO
Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

coordinado por:
Joaquín J. Marco Marco
Marta Pérez Gabaldón



CEU
*Universidad
Cardenal Herrera*

AVA
POI.
asociación
valenciana
politología



RADIOGRAFIANDO LA DEMOCRACIA

Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática

Coordinado por:

Joaquín J. Marco Marco

Marta Pérez Gabaldón



RADIOGRAFIANDO LA DEMOCRACIA: un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática.
II Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción

Coordinadores:
Joaquín J. Marco Marco
Marta Pérez Gabaldón

Edita: AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos

ISBN: 978-84-17003-17-3

Diseño/maquetación: Olelibros.com
equipo@olelibros.com
www.olelibros.com

Reservados todos los derechos. Queda prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, comercialización, transformación y, en general, cualquier forma de explotación sin permiso escrito del autor.



PRESENTACIÓN

El 24 y el 25 de noviembre de 2016, fruto de la colaboración entre la Asociación Valenciana de Politología (AVAPOL) y la Universidad CEU Cardenal Herrera, se celebró en el Palacio de Colomina de la ciudad de Valencia el II Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción. Siguiendo la estela del productivo y exitoso I Congreso, celebrado dos años antes, la organización quiso volver a generar un foro, abierto a contribuciones, en el que mantener abierto el debate y el análisis sobre los problemas que acechan a los sistemas democráticos, así como también seguir lanzando propuestas ante la necesaria regeneración democrática que debía abordar España y los países de nuestro entorno.

De nuevo, se movilizó a académicos, especialistas y profesionales para que propusieran temas de análisis y discusión sobre los tres ejes temáticos planteados. El objetivo de esta llamada a contribuciones no era tanto el de realizar un simple diagnóstico de la situación, como el de ir un paso más allá y aportar elementos para el debate y, sobre todo, propuestas de actuación para el futuro.

La obra que usted disfruta hoy no es más que el resultado de aquella llamada y la respuesta obtenida. Desde nuestra humilde opinión, los capítulos que componen esta obra son signo más que evidente de que hemos cubierto las expectativas generadas a tal efecto. Para ello, en esta obra se conjuga el pensamiento de insignes Profesores con las aportaciones de librepensadores y jóvenes en formación, por un lado, y las propuestas de *practitioners* con las de simples amantes de la política, por otro.

Como miembros de la organización del Congreso, no nos gustaría finalizar esta presentación sin dedicar unas líneas a agradecer a los ponentes, comunicantes y asistentes su entusiasmo y proactividad durante aquellas dos sesiones maratónicas. Además, y como no podría ser de otro modo, queremos dar las gracias en especial a los autores cuyas aportaciones componen este libro pues, como fruto de su trabajo, tenemos hoy esta obra colectiva que, deseamos, se pueda convertir en referente para el largo camino de profundización democrática que nos queda por delante.

Joaquín J. Marco Marco

Universidad CEU – Cardenal Herrera / Avapol

Marta Pérez Gabaldón

Universidad CEU – Cardenal Herrera



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
BLOQUE I. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	
1. La lucha contra la corrupción, Pablo Simón	10
2. Evolución jurisprudencial de los delitos de corrupción: un antes y un después de la crisis económica, Marta Fernández Cabrera	22
3. La corrupción política y el principio de legalidad penal: incidencia en la esfera de derechos de los justiciables, Enrique Fliquete Lliso	41
4. España, ¿campeona olímpica en corrupción?, Jorge Tuñón Navarro	57
5. La corrupción en España. Más allá de los lugares comunes del consenso dominante, Guillem Martí Bou	95
BLOQUE II. GOBIERNO ABIERTO	
1. Hacking cívico y empoderamiento de la ciudadanía, Hub Cívico.....	108
2. Una propuesta desde las políticas públicas para los mecanismos e instrumentos de transparencia del concierto y el autoconcierto en la Sanidad Pública, como necesidad de buen gobierno, Jesús Esteban Cárcar Benito.....	122
3. Una teoría crítica de la dirección política de la Administración Pública, Javier Pinazo Hernandis.....	146
4. La rendición de cuentas de los OCEX. Una aproximación a la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, María Ángeles Abellán López y Gonzalo Pardo Beneyto.....	174
5. Evaluación de la transparencia local en la región de Murcia 2016. Índice de transparencia de los ayuntamientos (ITA 2014), José Luis Ros Medina.....	185
6. La reputación de las organizaciones públicas entre sus diferentes grupos de interés: la reputación "neutral", María Ángeles Royo Zurriaga y María de Miguel Molina	207
7. Mediación y política, Elena Baixauli Gallego.....	238
8. El gobierno en funciones, Lourdes Barberán Gimeno, Ana del Carmen Trigo Segura, Samuel Isaacs Ávila Toti y Juan Andrés Sánchez Martínez.....	247
BLOQUE III. CALIDAD DEMOCRÁTICA	
1. Calidad democrática y democracia deliberativa: situación y perspectiva de futuro, Víctor Renovell.....	258
2. Mejora de la calidad democrática a través de instrumentos y políticas de participación ciudadana, Jorge Castellanos Claramunt	275
3. Democracia y rendición de cuentas: el papel de las instituciones políticas y los medios de comunicación en la "Flint Water Crisis", Marta Pérez Gabaldón, Manuel Chávez y Carin Tunney	289
4. Hacia un modelo cuantitativo para el análisis de los derechos humanos más allá de la integridad física, Carlos Eduardo Castro A.	309
5. Gestionar con el ciudadano en los ayuntamientos, M. José Catalá Verdet	333
6. La calidad de la democracia a nivel subnacional: los municipios colombianos (1988-2011), Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Harold David Pico García	356
7. Discurso político de la derecha populista europea, Razvan Víctor Pantelimón	382

8. El déficit democrático en la Unión Europea, ¿mito o realidad?, Álvaro Blasco, Giulia Costantini, Clara García, Sarah Lerch y Valeria Rosicarelli	403
9. Gobiernos subnacionales y paradiplomacia en Latinoamérica, William Pachón Muñoz, Julio César González Rodríguez y Luis Alfredo Cabrera Albornóz	423
10. Un ejemplo de participación ciudadana: los presupuestos participativos de Molina de Segura, José M. Mayor Balsas, Gloria Alarcón García y Elena Oliva Palazón	446
11. Campañas y política 2.0: análisis del uso de redes sociales por los candidatos a las elecciones autonómicas en la Comunidad Valenciana de 2015, Marta Pérez Gabaldón y Blanca Nicasio Varea	468
12. Situación de la transparencia en los municipios de Valencia. El soporte del servicio de transparencia de la Diputación de Valencia en el desarrollo de la transparencia municipal, Joshua Briz Ferrando	486
13. La colaboración público-privada en el marco del nuevo servicio público: un instrumento de gestión compartida para la mejora de la calidad democrática, Daniel Catalá Pérez y María de Miguel Molina	513
14. El TTIP: el caballo de Troya para la democracia en la Unión Europea, Ana Ródenas López, Iván Sanz Fuentes, Andrea Sausse y Florian Lizeul.....	544
15. Crisis de los partidos: algunas propuestas de reforma, Victoria Rodríguez Blanco	559

BLOQUE I

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Pablo Simón¹

1. La corrupción, un fenómeno difícil de medir

La corrupción ha entrado con bastante fuerza en la agenda política a partir de la crisis económica, convirtiéndose en un elemento central tanto para la opinión pública como para los partidos políticos. Ello ha generado que, más allá de las implicaciones políticas y sociales, un cuerpo cada vez mayor de académicos se haya centrado en su estudio y prevención en España. Dicho interés tiene una plena justificación si se explora someramente los efectos que genera en diferentes aspectos fundamentales de la vida social, política y económica de un país.

La literatura especializada ha señalado que la corrupción correlaciona de manera muy intensa con una erosión de la legitimidad política del sistema y de las instituciones (Anderson y Teverdova, 2003). Se sabe también que suele ir de la mano con disfuncionalidades electorales, prácticas clientelares o de manipulación de elecciones (Della Porta y Vannucci, 1997). También está demostrado que la corrupción tiene un importante efecto como drenaje del crecimiento económico o como un elemento que potencia un encarecimiento de la prestación de los servicios públicos, lo que se vincula con una mayor desigualdad (Mauro, 1995). Aunque la relación puede señalarse como endógena, también parece que la corrupción erosiona el tejido social (Rothstein, 2011) y, finalmente, algunos estudios han apuntado como la corrupción tiene un relevante impacto medioambiental (Welsch, 2004).

Por lo tanto, el interés en la corrupción como materia de estudio está más que justificado al margen de elementos coyunturales que puedan captar la atención del público en momentos concretos. En cualquier caso es necesario, antes que señalar posibles contra-medidas para la corrupción, ser capaz de cuantificar el fenómeno. Algo que no es una tarea sencilla. Al fin y al cabo, la corrupción es una actividad que quiere permanecer opaca. Como ha señalado la literatura especializada en diferentes ocasiones, existen dos aproximaciones a la hora de medir la corrupción (Heywood and Rose, 2014). De un lado, se puede medir la corrupción como las causas o procesos

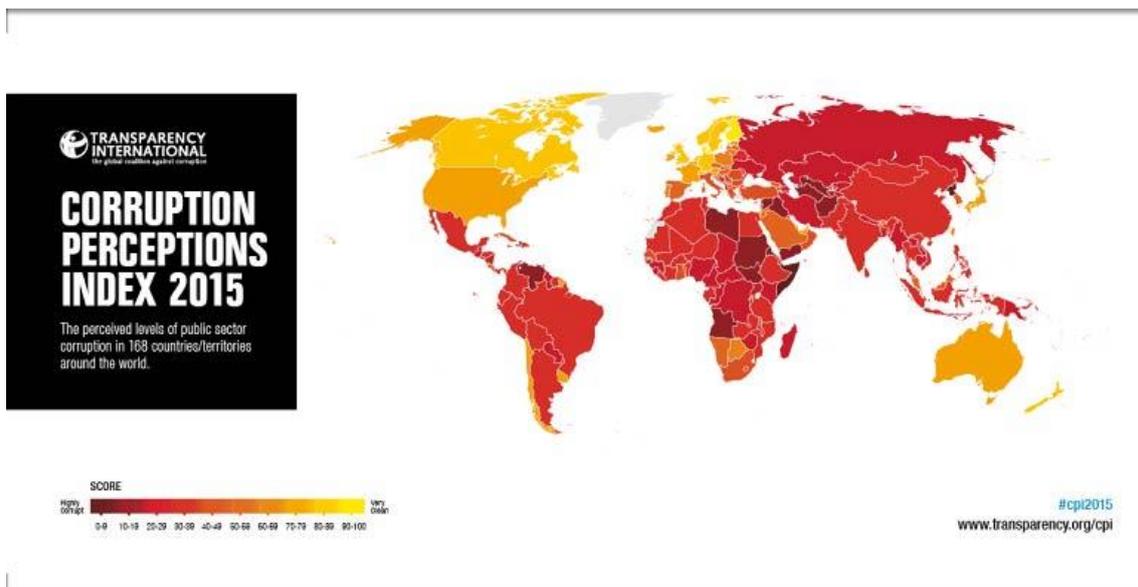
¹ Politólogo. Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid. Editor de Politikon



judiciales investigados por corrupción. Esta medida, fácilmente cuantificable, tiene el inconveniente de solaparse con otras cuestiones referentes a la efectividad del Estado o de su sistema judicial, lo que no necesariamente captura la corrupción. Podría ser que según esta métrica estados fallidos como Afganistán puntuaran como unos de los menos corruptos del mundo.

Del otro lado, la medida más empleada es la de percepción de la corrupción. Sin embargo, este indicador se basa en datos de encuesta y en percepciones, por lo tanto es susceptible de verse influido por elementos de contexto. Incluso se puede cuestionar si siempre pueden viajar fácilmente entre países ¿Acaso no es justo cuando los casos se investigan que aparecen ante la opinión pública e incrementa la percepción de que hay más corrupción? ¿No puede haber niveles diferentes de tolerancia o sensibilidad hacia la corrupción? En cualquier caso, esta ha sido una de las medidas más habitualmente empleadas por la literatura, además de la empleada por diferentes instituciones como Transparencia Internacional o el Banco Mundial. Es más, la metodología de ambas instituciones suele basarse en encuestas a expertos lo que apunta que su mayor validez es la que proviene de su evolución temporal más que de su valor absoluto.

A continuación se presenta el nivel de corrupción percibida de acuerdo con los indicadores de Transparencia Internacional para 2015:



De entrada este mapa ayuda para poner en su contexto el caso de España y señala que este país tiene problemas de corrupción que, en contexto global, no son tan

graves como los que puede haber en países de América Latina o África. Sin embargo, en una comparativa con los países de la OCDE la situación es menos satisfactoria. De acuerdo con los indicadores de percepción, España se encuentra por delante de países como Grecia o Italia, pero sí que demuestra unos niveles de preocupación no tan lejanos a los de la mayoría de países de Europa del Este. Además, está bastante lejos de otros países de Europa central y septentrional. De hecho, la percepción ha tendido a empeorar en comparación con las oleadas de los últimos cuatro años aunque la asociación entre democracias de Tercera Ola y una evaluación más pesimista se mantiene fuerte, si bien con notables excepciones a mejor (como Portugal o Chile) o a peor (como Italia).

En el Euro-barómetro se ha incidido en encuestas específicas sobre aspectos específicos de la percepción de corrupción. A diferencia de Transparencia Internacional, esta encuesta no se basa en encuestas a expertos sino a ciudadanos, pero permite incidir en elementos concretos de la corrupción como es en qué medida la percepción se acompaña de la práctica de sobornos o su aceptación. En el gráfico siguiente se discute la cuestión:

Corrupción

En España los ciudadanos perciben la corrupción como un gran problema, pero no la experimentan de forma cotidiana y coinciden en condenarla.

Percepción

Ciudadanos que creen que la corrupción es un problema extendido en su país (%)

Grecia	99	██████████
Italia	97	██████████
Lituania	95	██████████
Rep. Checa	95	██████████
España	95	██████████
Croacia	94	██████████
Rumania	93	██████████
Eslovenia	91	██████████
Portugal	90	██████████
Eslovaquia	89	██████████
Bulgaria	84	██████████
Letonia	83	██████████
Hungría	82	██████████
Polonia	82	██████████
Irlanda	78	██████████
UE	76	██████████
Francia	68	██████████
Bélgica	67	██████████
Austria	66	██████████
Estonia	65	██████████
Reino Unido	64	██████████
Holanda	61	██████████
Alemania	59	██████████
Suecia	44	██████████
Luxemburgo	42	██████████
Finlandia	29	██████████
Dinamarca	20	██████████

Sobornos

Ciudadanos que afirman que alguien les ha pedido o ha esperado un soborno en últimos 12 meses (%)

Lituania	29	██████████
Rumania	25	██████████
Polonia	15	██████████
Eslovaquia	14	██████████
Hungría	13	██████████
Bulgaria	11	██████████
Rep. Checa	8	██████████
Grecia	7	██████████
Letonia	6	██████████
Eslovenia	6	██████████
Croacia	6	██████████
Austria	5	██████████
UE	4	██████████
Estonia	4	██████████
Irlanda	3	██████████
Bélgica	3	██████████
Italia	2	██████████
Holanda	2	██████████
Francia	2	██████████
España	2	██████████
Suecia	1	██████████
Portugal	1	██████████
Luxemburgo	1	██████████
Finlandia	1	██████████
Dinamarca	1	██████████
Alemania	1	██████████
Reino Unido	0	██████████

Aceptación

Ciudadanos que consideran aceptable ofrecer un regalo para conseguir algo de la administración (%)

Letonia	67	██████████
Hungría	61	██████████
Lituania	60	██████████
Eslovaquia	50	██████████
Rep. Checa	47	██████████
Croacia	43	██████████
Grecia	42	██████████
Bulgaria	37	██████████
Rumania	35	██████████
Austria	33	██████████
Estonia	32	██████████
Polonia	31	██████████
UE	23	██████████
Reino Unido	23	██████████
Eslovenia	20	██████████
Italia	20	██████████
Irlanda	19	██████████
Holanda	18	██████████
Bélgica	17	██████████
España	16	██████████
Alemania	16	██████████
Suecia	15	██████████
Francia	14	██████████
Luxemburgo	14	██████████
Portugal	9	██████████
Dinamarca	8	██████████
Finlandia	6	██████████

Fuente: Eurobarómetro (397).

Kiko Llaneras — Politikon.es



Como se puede comprobar y, en línea con lo señalado por la encuesta de Transparencia Internacional, los españoles se encuentran entre los europeos con mayor percepción de corrupción. De hecho, el porcentaje es bastante elevado y muy por encima de la media de los países de la Unión Europea. Sin embargo, cuando se pregunta por el grado en que los ciudadanos han esperado o pedido un soborno el último año, España se encuentra entre los países en los que esta práctica está menos extendida, muy lejos de Europa del Este. De nuevo, cuando se pregunta por el grado en que esta práctica es aceptable, de nuevo España puntúa mucho mejor que la media de países de la UE. Por lo tanto, parece desprenderse que pese a que el tema de la corrupción es considerado como algo extendido en este país, los ciudadanos no parecen haberse visto directamente afectados por ella – a través de sobornos – ni demuestran una tolerancia a la misma superior al promedio de países de la UE.

Estos datos pueden complementarse con la información que apunta el mismo Eurobarómetro sobre en qué instituciones se considera que dicha corrupción está extendida. Los datos en ese sentido son iluminadores una vez se comparan con respecto a la media de la UE:

¿Dónde sentimos que la corrupción es más extendida?

"¿Cree que, en su país, el ofrecimiento y aceptación de sobornos y el abuso de poder en beneficio propio están extendidos entre...?"

En...	Media UE	España		Unión Europea y España
Bancos e instituciones financieras	36%	62%	+26	
Partidos políticos	59%	84%	+25	
Los políticos	56%	72%	+16	
Los tribunales	23%	38%	+15	
Funcionarios (que conceden permisos a negocios)	33%	45%	+12	
Fiscalía del Estado	19%	31%	+12	
Funcionarios (que conceden licencias de obra)	43%	54%	+11	
Autoridades fiscales	24%	35%	+11	
Las empresas privadas	38%	48%	+10	
Seguridad social y asistencial	18%	24%	+6	
Policia, aduanas	36%	41%	+5	
El sector de la educación	16%	18%	+2	
Los inspectores (ej. trabajo, salud, construcción, etc.)	35%	36%	+1	
Funcionarios (que resuelven concursos)	45%	44%	-1	
El sistema sanitario	33%	23%	-10	

Fuente: Eurobarómetro (2013)

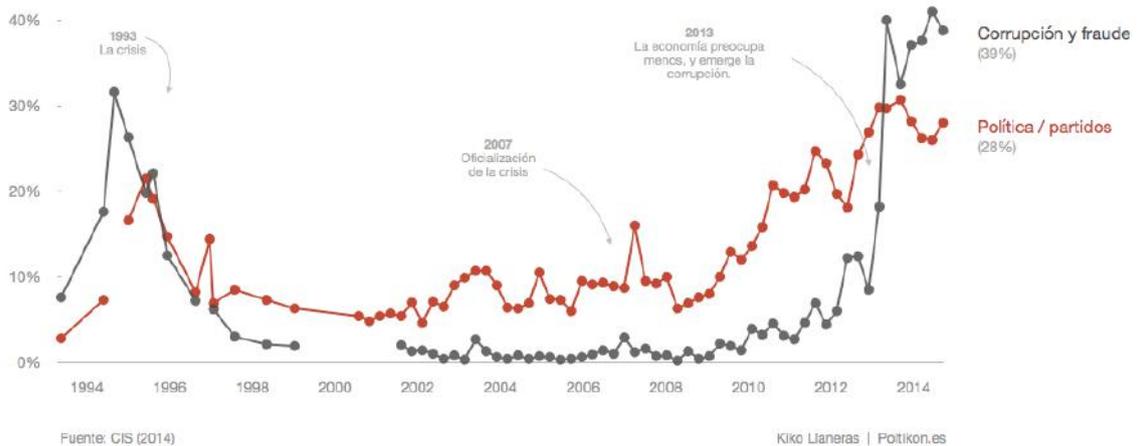
Kiko Llaneras - Politikon.es

Como se puede ver, es en las instituciones más relacionadas con la crisis política y económica donde la percepción de corrupción está más por encima de la media de la Unión. En el caso de los bancos e instituciones financieras 26 puntos más, los partidos políticos 25, los políticos en general 16 y los tribunales 15. Lo cierto es que en estos casos encaja con el perfil de desafección política propia de la crisis más reciente. Sin embargo, en el caso de los servicios públicos, particularmente de la sanidad, se entiende que la corrupción está menos extendida. Incluso en este último caso sorprende la percepción de honestidad que persiste en la opinión pública española.

Si nos centramos en el caso más específico de cómo ha evolucionado la preocupación de los españoles por la corrupción, el CIS ofrece métricas más ajustadas al sentir de la opinión pública:

Corrupción y política percibidas como problemas principales

Porcentaje de personas que cita estos problemas al responder a: "¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?"



Como se puede observar en los sucesivos barómetros del CIS, existe una fuerte asociación entre la identificación de la corrupción como problema y la de los partidos políticos. Además, es fácil comprobar como esta corrupción está asociada de manera importante a la existencia de recesiones económicas, como fueron las crisis de mediados de los años noventa y de finales de la primera década de los 2000. En todo caso, se puede apreciar que coincide con los momentos en los cuáles los escándalos de corrupción están más en los medios, aunque no necesariamente significa que haya específicamente más en ese momento. También merece la pena señalar que ambos picos se conectan con momentos de cambio político. De un lado, durante la década de los noventa, la primera vez que el Partido Popular llegó al gobierno. Del otro, entre



2014 y 2015, cuando se rompió la oferta política en España con la emergencia de Ciudadanos y Podemos.

2. El control vertical de la corrupción

Los expertos en corrupción han distinguido por lo general dos mecanismos de control de la corrupción (Lapuente et al, 2011). De un lado, el control vertical de la corrupción, el cual se asienta en una lógica agente-principal. En general sabemos que la corrupción tiene efectos perversos para un país: hace que las instituciones funcionen peor, erosiona el capital social y conlleva importantes ineficiencias económicas. De acuerdo con esta lógica se debería esperar que hubiera un castigo electoral para los partidos que se involucran en prácticas corruptas. El principal (el electorado) en un principio siempre preferirá un agente (político) que sea honesto, de tal modo que tan pronto este último incurriera en prácticas corruptas realizaría control *ex post* y elegiría a otro partido. De esta manera, la amenaza de sanción electoral haría que los partidos se esforzaran a su vez por prevenir la corrupción (Lederman, 2005).

Sin embargo, lo cierto es que la conclusión es relativamente pesimista respecto a la vigilancia ciudadana de la corrupción. Aunque en casi todos los países existe sanción electoral por los casos de corrupción, en España suele ser baja. Esto se suele explicar por tres mecanismos diferentes (Anduiza et al, 2013). En primer lugar, la existencia de una aproximación ideológica a los escándalos de corrupción, sumada a unos medios partidistas y polarizados (Prior 2013), implicaría no darle credibilidad a los escándalos que afectan a los partidos propios pero sí a los del “rival”. Por lo tanto, el blindaje partidista frente a la corrupción haría que se tendiera a exculpar a los partidos por sus prácticas corruptas. Una segunda razón por la que esta sanción podría ser reducida es la hipótesis del “cinismo político” (Cappella y Jamieson, 1996). Si todos los partidos son vistos como igualmente corruptos y, por lo tanto, los ciudadanos no castigan este comportamiento ante la creencia de que toda la oferta electoral es semejante. De esta manera, los ciudadanos no cambiarían su voto por razones de crítica a la corrupción.

Finalmente, el tercero de los argumentos es la conocida como teoría del intercambio implícito (Pereira y Mello, 2015), la cual conecta mucho más con el nivel local. Según esta idea los ciudadanos están dispuestos a ser indulgentes con la corrupción en las urnas porque, indirectamente, reciben un beneficio de la misma. Esta idea está muy relacionada con el establecimiento de redes clientelares y, en particular, con aquellos casos de corrupción que implican importantes beneficios para las economías locales.

Supone el reconocimiento implícito por parte de los votantes de que no existe una coincidencia entre la eficiencia económica en el corto plazo y el cumplimiento de la legalidad.

Esta idea ha sido planteada de manera bastante pormenorizada en un artículo de Pablo Fernández, Pablo Barberá y Gonzalo Rivero (2016). Su estudio se centra en la suerte electoral de los alcaldes de 75 municipios (Andalucía y Valencia entre 2003 - 2007) con algún tipo de escándalo de corrupción distinguiendo entre dos tipos. Por un lado, aquella corrupción que supone una ganancia individualizada para el alcalde como son la malversación de fondos, la contratación ilegal o el soborno. Y por el otro lado, aquella corrupción que puede generar beneficios o externalidades positivas en el corto plazo para economía local, como es la violación de leyes medioambientales o la autorización de construcción en suelo no urbanizable.

De acuerdo con sus resultados, aquellos alcaldes que fueron corruptos pero realizaron actividades de recalificación o especulación urbanística perdieron solo un 2% voto en promedio mientras que los que se implicaron en prácticas que les reportaban un beneficio estrictamente individual perdieron sobre el 4%. Esta evidencia apunta cómo el urbanismo se ha convertido en un elemento clave para entender el grado de impunidad electoral de la corrupción. Ello, unido al desarrollo de redes clientelares para la financiación de estas actividades, está detrás de muchos de los principales escándalos de corrupción en nuestro país. Parece razonable pensar que con la crisis económica esta impunidad puede haberse relajado ante la ausencia de rentas a repartir pero lo esencial del modelo que ha permitido y permite la corrupción urbanística no ha sido anulado (Fernández-Villaverde et al, 2013).

Evidencia reciente señala que además los efectos electorales podrían ser más sutiles de lo que se había considerado antes. Los escándalos de corrupción, más que traducirse en una sanción electoral lo suficientemente importante para desalojar al partido en el gobierno moverían a la abstención (Costas-Pérez, 2013). Por lo tanto, es más que probable que estamos esperando demasiado de un instrumento demasiado imperfecto como es el voto.

3. El control horizontal de la corrupción

Por lo tanto, a la hora de proponer medidas para reducir la corrupción es importante tener en cuenta que no parece que los votantes tengan demasiados incentivos para la



corrupción. Las medidas conectadas con un control ciudadano-político pueden tener una eficacia limitada. Por ejemplo, se habla de listas abiertas como una receta fácil e intuitiva contra la corrupción: se podría sancionar más fácilmente al corrupto si se lo pudiera castigar de manera individual. Sin embargo, la evidencia académica no está nada clara en este sentido. Es más, si pensamos en la corrupción local como ligada a actividades urbanísticas con externalidades positivas para los votantes, los corruptos podrían continuar siendo reelegidos bajo cualquier sistema de listas. Sobreestimar su influencia sería un error y, la escasa evidencia disponible tiende a ir en sentido contrario (Chang, 2005).

Por el contrario los expertos han centrado más su atención en el establecimiento de sistemas de control horizontal de la corrupción, es decir, en habilitar sistemas de pesos y contrapesos que permitan la prevención de estos comportamientos (Dahlstrom et al, 2011). Es evidente que en el plano urbanístico, por más que existan sanciones severas, el daño causado por una mala práctica es muy difícil de solventar. De aquí que sea preferible enfatizar propuestas de detección temprana de la corrupción para evitar que se produzca, por más que implique ir a la contra de una opinión pública que pone más el acento en la sanción penal y la regulación.

Es conocido que muchos de los problemas de corrupción en España están conectados con los ayuntamientos y, más concretamente, con la gestión del urbanismo. Aunque el tema de más actualidad es la financiación ilegal de los partidos políticos, durante el periodo de la burbuja inmobiliaria ha habido innumerables casos de corrupción a nivel local. Según el informe “Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España” (Darias et al, 2012), alrededor del 8% de los municipios españoles se han visto envueltos en algún tipo de escándalo de este tipo, especialmente los emplazados en las islas y la costa mediterránea.

Uno de los elementos que más fuertemente se asocian con la corrupción política es el grado de discrecionalidad que tienen los políticos en el control de las administraciones. La literatura apunta que una fuerte politización de la administración, en la que el alcalde dispone de amplio margen para nombramiento de cargos o establecer contratos, se asocian con mayores índices de corrupción (Dahlstrom and Lapuente, 2012). El caso de los ayuntamientos españoles se parece bastante a este extremo y facilita la construcción de redes clientelares. Por lo tanto, una primera medida que busque reducir la corrupción debería dirigirse a reducir esta politización administrativa.

No faltan modelos en este sentido. Por ejemplo, en la mayoría de países europeos se emplea un sistema por el cual los cargos electos tienen capacidad de legislar pero la ejecución queda en manos de un directivo profesional nombrado por mayoría cualificada y con un ciclo que no coincide con elecciones. Al quitar las atribuciones de contratación e implementación al cargo público estas redes de intereses quedan condenadas a desaparecer. Una medida complementaria que se ha sugerido, aunque más polémica, es la co-participación en esta materia de diferentes niveles administrativos (en especial el autonómico) para aumentar los controles. Algunas de estas fórmulas ya han sido sugeridas a través de la figura del gestor público y que podrían aplicarse fácilmente en la administración local (Ramió, 2016). Otra de las propuestas de control horizontal habla de reforzar el papel de secretarios e interventores municipales en el control de los alcaldes. La idea es que aumentando su independencia y coparticipación en la toma de decisiones, en especial en la contratación, se podría generar un efecto similar al comentado anteriormente.

Del mismo modo estos funcionarios podrían servir como mecanismo de alerta temprana ante actuaciones sospechosas, elevando quejas ante señales de irregularidad siempre que se les diera la cobertura necesaria para mantener su identidad temporalmente en secreto mientras se realiza la investigación.

Finalmente una mayor simplificación de la jurisdicción contencioso-administrativa dado que funciona con gran lentitud e ineficiencia. Se requiere una simplificación normativa. Por último las actuaciones penales también pueden reforzarse si bien se trata del último mecanismo ante el fracaso de todos los demás. La dotación de más medios humanos y físicos parece necesaria. Del mismo modo, un incremento de las penas, impedir la prescripción de estos delitos o una nueva ley de plazos procesales podría ser razonable. En la misma línea, la mejora de las leyes de transparencia, sólo recientemente abordadas en España, también pueden ser un avance importante.

4. La corrupción no es un mal endémico

De lo anterior podemos desprender algunas conclusiones tentativas. La primera es la indeseabilidad de la corrupción desde múltiples aristas pero, al mismo tiempo, la dificultad para medir el fenómeno. En este sentido los indicadores más empleados son los que se centran en la percepción de corrupción, lo que sitúa a España como un país con problemas en comparación con los países de su entorno. Sin embargo, una segunda cuestión interesante a destacar es que España es un país que parece



presentar menos corrupción administrativa que política. Es decir, no hay la percepción de que los sobornos sean algo generalizado o de que haya gran tolerancia con ellos, pero sí que existen múltiples casos. Esto último, por cierto, coincidente con los momentos de crisis económica y cambio político.

En tercer lugar, se debe distinguir entre los controles verticales y horizontales de la corrupción. Los verticales se refieren al control electoral de la corrupción por parte de los votantes. Como se señala por parte de la evidencia, en general este tiende a ser escasos. Elementos como el sesgo partidista, el rol de los medios de comunicación, el cinismo político o el intercambio implícito en los casos de corrupción estarían detrás de lo limitado de dicha sanción en las urnas. Los otros controles son los horizontales, y se refieren a en qué medida la administración pública dispone de mecanismo de detección y alerta temprana. El rol jugado por los funcionarios y planificadores, los sistemas de delación de corrupción o el papel limitado de los políticos en obra pública son algunos de los ejemplos. Probablemente sobre estos últimos España aún tiene camino por recorrer.

Finalmente, debe entenderse que no existen medidas mágicas para solventar los problemas de corrupción. Ahora bien, creo que lejos de centrarnos exclusivamente en el último recurso frente a ella -la sanción penal- es imperativo que nos preguntemos cuáles son sus causas y, más concretamente, cómo podemos acabar con los incentivos que existen en nuestro sistema político para que se produzca. Lejos de un mal cultural, la corrupción en España se puede atacar de manera efectiva con un diseño institucional que haga más difícil que se produzca.

5. Bibliografía

- Anderson, C. J., & Tverdova, Y. V. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91-109.
- Anduiza, E., Gallego, A., & Muñoz, J. (2013). Turning a Blind Eye Experimental Evidence of Partisan Bias in Attitudes Towards Corruption. *Comparative Political Studies*, 46(12), 1664-1692.
- Cappella, J. N., & Jamieson, K. H. (1996). News frames, political cynicism, and media cynicism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 71-84.

- Chang, E. C. (2005). Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation. *Journal of Politics*, 67(3), 716-730.
- Costas-Pérez, E. (2013). The Effects of Political Corruption on Turnout: Mobilization or Disaffection. *Universitat de Barcelona & Institut d'Economia de Barcelona (IEB)*.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2011). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 1065912911408109.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2012). Weberian bureaucracy and corruption prevention. *Good Government: The Relevance of Political Science*, 150-73.
- Darías, L. M. J., Martín, V. O. M., & González, R. P. (2012). Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España. *Ería*, (87).
- Della Porta, D., & Vannucci, A. (1997). The 'perverse effects' of political corruption. *Political studies*, 45(3), 516-538.
- Fernández-Vázquez, P., Barberá, P., & Rivero, G. (2016). Rooting out corruption or rooting for corruption? The heterogeneous electoral consequences of scandals. *Political Science Research and Methods*, 4(02), 379-397.
- Fernández-Villaverde, J., Garicano, L., & Santos, T. (2013). Political credit cycles: the case of the Eurozone. *The Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 145-166.
- Heywood, P. M., & Rose, J. (2014). "Close but no Cigar": the measurement of corruption. *Journal of Public Policy*, 34(03), 507-529.
- Lapuente, V., Fernández-Vázquez, P., & Rivero, G. (2011). Carencias en el control vertical y horizontal de la corrupción. *Informe sobre la Democracia en España*.
- Lederman, D., Loayza, N. V., & Soares, R. R. (2005). Accountability and corruption: Political institutions matter. *Economics & Politics*, 17(1), 1-35.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, 681-712.
- Pereira, C., & Melo, M. A. (2015). Reelecting Corrupt Incumbents in Exchange for Public Goods: Rouba mas faz in Brazil. *Latin American Research Review*, 50(4), 88-115.
- Prior, M. (2013). Media and political polarization. *Annual Review of Political Science*, 16, 101-127.
- Ramió, C. (2016). La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España. Editorial Catarata.



- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- Welsch, H. (2004). Corruption, growth, and the environment: a cross-country analysis. *Environment and Development Economics*, 9(05), 663-693.

EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN: UN ANTES Y UN DESPUÉS DE LA CRISIS ECONÓMICA

Marta Fernández Cabrera²

1. Introducción

En los últimos años el fenómeno de la corrupción se ha convertido en un problema social grave a ojos de los españoles según las últimas encuestas del CIS³. De acuerdo a los datos de percepción existentes a nivel europeo, España es de los países de la Unión que en los últimos tres años ha sufrido los mayores cambios en este sentido. Este dato resulta curioso porque incluso otros países con mayores datos de victimización como Italia o Polonia poseen una tasa menor de percepción social del problema (Villoria Mendieta, 2016:56). Ahora bien, este nuevo sentimiento de preocupación generalizada no significa que la delincuencia real haya aumentado en la misma medida. Los datos de percepción obedecen a variables exógenas al fenómeno corrupto, como la desafección democrática o la desconfianza en el funcionamiento en las instituciones, aspectos que nada tienen que ver con un aumento de la delincuencia real (Villoria Mendieta, 2016:57). De hecho, es probable que la corrupción fuera mayor en los noventa, donde los controles administrativos eran menores y había una menor conciencia del problema.

Una de las variables que sí ha incidido profundamente en el cambio de percepción del problema social ha sido la exposición de los ciudadanos al fenómeno corrupto a través de los medios de comunicación, sobre todo la prensa (Palau & Davesa, 2013:24)⁴. Estos han creado una opinión pública indignada que, ante los recortes económicos como consecuencia de la crisis, veía todos los días en las portadas de los dos periódicos más importantes del país un nuevo escándalo de corrupción, los cuáles han afectado de forma transversal a todas las instituciones, partidos políticos y a los sectores tanto público como privado. Asimismo, también ha contribuido a dicho aumento de percepción el hecho de que la prensa, a golpe de titular, haya lanzado directamente el mensaje de que aumenta la corrupción basándose en datos facilitados

² Profesora de la Universidad de Málaga

³ Vid. datos del CIS. Disponibles en <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html>. Para ver la evolución desde el año 1995 Vid. Tarín Quirós, 2016: 522.

⁴ Impacto que es especialmente elevado cuando aparecen casos de corrupción nuevos o estos reciben una cobertura mediática intensa.



por la fiscalía, que son los datos oficiales que más se alejan de las cifras de delincuencia real⁵.

Este cambio de percepción en los últimos años se ha traducido en demandas sociales a los poderes públicos para que hagan frente al problema de la corrupción a través de una respuesta rápida y contundente. Para ello, en vez de acometer necesarias reformas preventivas en el ámbito del Derecho administrativo, el legislador ha acudido una vez más al Derecho penal como vía de solución del conflicto. Por ello, en las reformas penales de los años 2010 y 2015 ha ampliado numerosas conductas típicas y ha aumentado las penas de la mayoría de los delitos contra la Administración pública. No obstante, las reformas legislativas no han sido la única modificación que se ha producido en el Derecho penal como consecuencia de la crisis económica. La verdadera transformación que ha tenido lugar en este sector del ordenamiento jurídico se ha producido a nivel jurisprudencial, con el considerable aumento de condenas de todos los delitos de corrupción.

Este incremento marca un antes y un después con la situación anterior, ya que el periodo de bonanza económica que generó la burbuja inmobiliaria creó un clima de indiferencia social que dio lugar a que tanto la persecución de este tipo de delitos como el número de sentencias condenatorias fuera escaso. Esta situación coyuntural de impunidad que contribuyó a la ocultación del problema vino a agravar la situación previamente existente de dificultad a la hora de detectar por parte de los ciudadanos y de los jueces los efectos sociales dañosos que irrogan en la sociedad los delitos relacionados con la corrupción. Las consecuencias negativas derivadas de la lesión de algunos de bienes jurídicos colectivos en el ámbito de instituciones u otros delitos socioeconómicos no son tan fáciles de percibir por parte del ciudadano de a pie como los que producen los delitos patrimoniales o contra la vida. Para una adecuada interiorización de los mismos se requiere de conocimientos técnicos, información o cultura en ocasiones ajenos a muchos sectores de la sociedad⁶, pues, se trata de tipos delictivos no violentos, complejos y a menudo atenuados por la existencia de una conducta moral adyacente (Green, 2013:58-60).

⁵ Como ejemplo de estos titulares: “La corrupción aumenta un 50% desde el comienzo de la crisis”, disponible en <http://www.abc.es/espana/20130916/abci-informe-fiscalia-corrupcin-201309151756.html>; “Los delitos relacionados con corrupción aumentan un 18 % en Castilla-La Mancha”, disponible en <http://www.eldigitalcastillalamancha.es/subidonde-la-corrupcion-en-castillala-mancha-aqui-estan-los-datos-228372.htm>;

⁶ Así, por ejemplo, para Malem Seña la corrupción requiere tomar una virtud cívica en serio como una educación moral, participación sustantiva e igualdad económica y política. (Malem Seña, 1997:89)

Constatada la existencia de un cambio de opinión en la sociedad española a la hora de percibir el problema, éste se ha traducido en el ámbito penal en un incremento de condenas de los delitos contra la Administración pública, que ha venido motivado, principalmente, por el aumento en la persecución de este tipo de delitos por parte de policías, jueces y fiscales. Pero dicha transformación en el pensamiento social también se ha traducido a nivel penal en un cambio interpretativo por parte de los jueces a la hora de aplicar estos delitos. Desde el año 2010 se viene consolidando una corriente jurisprudencial que tiene como objetivo dar una respuesta más severa a la corrupción de la que se venía dando hasta ahora. De hecho, se puede afirmar que no son los supuestos de hecho que llegan a los tribunales lo que ha cambiado, pues siguen siendo los mismos que antes de la crisis económica, lo que se ha modificado ha sido el modo en que los tribunales los afrontan. Esto no quiere decir que todas las sentencias anteriores a dicho año hayan empleado argumentos claramente orientados a absolver a los sujetos responsables de la comisión de este tipo de delitos y que las posteriores persigan el objetivo contrario, sino que, al menos, se puede decir que existe una tendencia en este sentido.

La hipótesis de trabajo es que la situación de empobrecimiento de la población española como consecuencia de la recesión económica, que ha afectado también a jueces y fiscales, y el aumento de la conciencia social sobre el problema de la corrupción han dado lugar a que estos sujetos hayan emprendido la búsqueda de nuevos argumentos o hayan procedido al desecho de otros con el objetivo de castigar con mayor contundencia estas conductas relacionadas con la corrupción. Por ello, tras un análisis pormenorizado de las sentencias del Tribunal Supremo con anterioridad y posterioridad al año 2010, expondré los principales cambios jurisprudenciales que han tenido lugar en este ámbito. El objetivo final del trabajo es doble, demostrar, en primer lugar, que los jueces a pesar de que su labor consiste en aplicar la ley de forma imparcial son permeables a los cambios sociales y en segundo lugar, identificando los argumentos erróneos que han utilizado los tribunales para absolver a determinados sujetos, trataré de exponer argumentos para que éstos sean modificados o abandonados definitivamente.



2. Principales cambios en la jurisprudencia

2.1. La desviación de conductas a otros sectores del ordenamiento jurídico como el Derecho administrativo utilizando el argumento de los principios de la intervención mínima

Los principios de la intervención mínima están compuesto por dos principios limitadores del Derecho penal, el de fragmentariedad y el de subsidiariedad o *ultima ratio*, que tratan de evitar que el Derecho penal regule materias o incrimine conductas que le deberían quedar vedados a este sector del ordenamiento. El principio de fragmentariedad impide que el Derecho penal sancione conductas no suficientemente graves contra bienes jurídicos no esenciales para la convivencia social. Por su parte, el principio de subsidiariedad o *ultima ratio* trata de agotar otros medios de control social menos lesivos disponibles tanto fuera como dentro del ordenamiento jurídico antes de recurrir al Derecho penal para solucionar un problema. Así, este postulado se asienta sobre la idea de que el Derecho penal como medio de control social sólo debe intervenir cuando fracasen otros medios de solución social del conflicto (Roxin, C. 2006: 45). Para ello, dicho principio sirve para tratar de dilucidar si para reprimir un comportamiento lesivo se debe recurrir a la “artillería pesada” del ordenamiento jurídico o si por el contrario, basta con la intervención de otro tipo de medidas ajenas a este sistema que impliquen un coste menor. En este sentido, deberá preferirse en primer lugar en la utilización de medios desprovistos de sanción, como una buena política social. Sólo en el caso de que este primer análisis sea negativo habrá que acudir a sanciones de carácter no penal y únicamente cuando dichos medios de control social hayan fracasado recurriremos a la pena o la medida de seguridad (Mir Puig, 2015:118).

Argumentos derivados de ambos principios, pero sobre todo el de subsidiariedad o *ultima ratio*, han sido muy empleados por parte de los jueces para absolver a sujetos criminalmente responsables de la comisión de conductas consideradas “no suficientemente graves” especialmente en los delitos de negociaciones prohibidas y de prevaricación. En este sentido, respecto al delito de negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos, que castiga al sujeto que emite un informe o una resolución infringiendo el deber de abstención, los jueces penales han alegado la ausencia de gravedad de la conducta, considerándola simplemente una falta de ética pública por parte del sujeto o que a lo sumo merece un reproche por parte del Derecho

administrativo⁷. En este sentido, se pronuncia la SAP de Islas Baleares 106/2000, de 23 mayo, que señala “la crítica hacia dicha incriminación fue constante desde el punto de vista doctrinal científico, por entrañar tal situación el establecimiento de sanciones punitivas simplemente obedientes al incumplimiento de deberes de abstención o no intervención”.

Respecto al delito de prevaricación, que sanciona al sujeto que emite una resolución injusta, la jurisprudencia reitera que no podrá ser considerada arbitraria una resolución “cuando pueda ser revisada y sus nocivas consecuencias modificadas en vía de recurso administrativo”, evitando así que se acuda a la *ultima ratio* como medio para sancionar conductas que deben quedar en la jurisdicción administrativa. En este sentido se pronuncia la STS 1636/2000 de 26 de octubre de 2000, que señala que “las desviaciones de las normas administrativas tienen su corrector más adecuado en la esfera del derecho administrativo que despliega una amplia cobertura y garantía para los administrados en general, por la vía de las reclamaciones en vía gubernativa y eventualmente en la jurisdicción Contencioso-Administrativa”. Asimismo, la STS 1658/2003 de 4 diciembre que señala “no es suficiente la mera ilegalidad, la mera contradicción con el Derecho, pues ello supondría anular en la práctica la intervención de control de los Tribunales del orden Contencioso-Administrativo, ampliando desmesuradamente el ámbito de actuación del Derecho Penal, que perdería su carácter de última «ratio». El principio de intervención mínima implica que la sanción penal sólo deberá utilizarse para resolver conflictos cuando sea imprescindible. Uno de los supuestos de máxima expresión aparece cuando se trata de conductas, como las realizadas en el ámbito administrativo, para las que el ordenamiento ya tiene prevista una adecuada reacción orientada a mantener la legalidad y el respeto a los derechos de los ciudadanos. El Derecho Penal solamente se ocupará de la sanción a los ataques más graves a la legalidad, constituidos por aquellas conductas que superan la mera contradicción con el Derecho para suponer un ataque consciente y grave a los intereses que precisamente las normas infringidas pretenden proteger”.

El desvío por parte de los tribunales penales de conductas penalmente relevantes hacia otros sectores del ordenamiento como el Derecho administrativo empleando el argumento de los principios de la intervención mínima es un fenómeno que se produce casi exclusivamente en el ámbito de los delitos contra la Administración pública⁸. Sin embargo, resulta del todo censurable. Tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal

⁷ Así, las SSTS 1871/2001 de 22 octubre; 920/2001, de 16 mayo; 6 96/2013, de 26 septiembre.

⁸ Críticamente respecto a este fenómeno se han pronunciado (Jareño Leal, 2011: 39-40 y 62-63); (Álvarez García, 2013: 46-48).



Constitucional han reiterado en diversas ocasiones que estos principios constituyen un criterio regulador de la política criminal dirigido al legislador y no una regla de aplicación de la ley que recae sobre el juez⁹. Al legislador le corresponde en cada caso determinar lo que debe entenderse por *ultima ratio* mientras que al aplicador de la ley, lo que le corresponde es la comprobación de la tipicidad; su margen de discreción está delimitado por el principio de legalidad” (Álvarez García, 2013: 47). Por ello, como señala este autor, al incorporar este argumento, los tribunales confunden dos planos de la discusión distintos, el del principio de *ultima ratio*, del que se ocupa el legislador al decidir opciones de política criminal, y el de comprobación de la tipicidad, que corresponde al juez y cuyo margen de discreción está delimitado por el principio de legalidad (Álvarez García, 2013: 47).

Por consiguiente, la existencia de una infracción “paralela” al delito penal en otro sector del ordenamiento jurídico no convierte en discrecional la decisión del juez de optar por una u otra. Los tribunales penales deberán encontrar el límite de la tipicidad en el cumplimiento de sus propios términos (Álvarez García, 2013: 48). Además, “el ampararse en esos casos en el principio de la intervención mínima constituye una forma de «vestir» la prevaricación”, pues al fin y al cabo supone aceptar que la conducta enjuiciada es suficientemente grave como para ser objeto de algún tipo de sanción por parte del ordenamiento jurídico y que atenta significativamente contra el bien jurídico (Álvarez García, 2013: 48).

En cualquier caso, al margen del argumento acabado de exponer, hay un aspecto que conviene señalar respecto a las desviaciones al Derecho administrativo y del que raramente son conscientes los jueces penales. Los sujetos típicos que habitualmente cometen el delito de prevaricación, las autoridades (sobre todo alcaldes y concejales), difícilmente pueden ser sancionados a través de este sector del ordenamiento. Las sanciones que prevé el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, sólo pueden ser aplicadas a quienes tienen la condición de empleado público, es decir, funcionarios o personal laboral pero nunca a sujetos, como los alcaldes y concejales, que ostentan cargos políticos. Por tanto, la desviación por parte de los jueces de conductas antijurídicas con relevancia penal a la sanción disciplinaria supone, prácticamente, una absolución encubierta de todo tipo de responsabilidad a estos

⁹ El Auto del TS 517/2013 de 7 marzo (JUR 2013\105100) expone “No es aplicable el principio de intervención mínima del Derecho Penal por tratarse de un principio que rige al momento de legislar las conductas, pero no al momento de aplicarlas a los hechos cometidos, que, en el caso concreto, son subsumibles en el tipo penal de apropiación indebida que dispone el art.252 del Código Penal”.

sujetos, pues, al margen de la responsabilidad política, raramente se prevén en el ordenamiento administrativo sanciones específicas contra este tipo de sujetos.

Además de no constituir un argumento legítimo por parte de los jueces penales para desviar conductas a otros sectores, se debe poner en duda la afirmación de que las conductas que se derivan al Derecho administrativo no constituyen suficiente gravedad como para ser sancionadas por el Derecho penal. Es cierto que a través del delito de prevaricación no debe sancionarse un mero incumplimiento de formalidades legales al emitir una resolución administrativa pero resulta cuestionable que durante mucho tiempo se hayan considerado meras ilegalidades la adopción de resoluciones administrativas que han prescindido totalmente de las más mínimas reglas procedimentales. Así, por ejemplo se puede citar la STS 1658/2003 de 4 de diciembre, que absuelve al alcalde que concede una licencia urbanística en contra de la normativa vigente, sin ser presentado proyecto de obra de ninguna clase, y concediendo la licencia en el mismo día de la solicitud, omitiendo cualquier clase de informe; la STS 917/ 2003 de 23 de junio, que absuelve al alcalde que no previó en los presupuestos la asignación económica para retribuir la actividad desarrollada por los posibles contratados, y no publicó la oferta pública de dichos puestos con el objetivo de otorgar dichos puestos a determinados sujetos; la STS 927/2003 de 23 de junio, que absuelve al alcalde que a través de un procedimiento plagado de ilegalidades administrativas encarga un estudio para la construcción de un parque temático a una empresa privada por 600.000 dólares, eliminando los mecanismos de control que prevé el propio procedimiento, como la votación de la decisión por el Pleno del Ayuntamiento y del resto de los órganos colegiados; la STS 189/2008 de 25 de abril, que absuelve al alcalde que no se abstiene de adjudicar una licencia que él mismo había informado como arquitecto técnico.

La eliminación de controles básicos que establece el procedimiento para emitir una resolución administrativa difícilmente puede considerarse como una “mera ilegalidad” que puede ser subsanada en el ámbito administrativo. De hecho, este es uno de los principales cambios que se ha producido en la jurisprudencia relativa al delito de prevaricación como consecuencia de la crisis económica. Antes se consideraban ilegalidades de escasa entidad conductas que ahora son calificadas como indicios claros de la existencia de un delito de prevaricación (Jareño Leal, 2016:524-525). Por tanto, aunque en los fundamentos jurídicos de las sentencias postcrisis sigue estando presente la alusión a los principios de la intervención mínima, en los últimos años, la referencia a estos principios se ha hecho más como lugar común por parte de los



tribunales, producto de lo habitual que resulta en la praxis judicial reiterar argumentos provenientes de otras sentencias, que con la intención de exonerar a sujetos criminalmente responsables.

2.2.Exigir la producción de un perjuicio económico en delitos que no protegen un interés patrimonial

Además de la alusión al Derecho administrativo y al principio de *ultima ratio*, con el objetivo de evitar el castigo de conductas no consideradas suficientemente graves, los tribunales han absuelto a determinados sujetos de la comisión de delitos como el de negociaciones prohibidas o de prevaricación, por no causar el sujeto con su conducta un perjuicio económico para la Administración pública o no obtener un beneficio en este sentido. Todo ello, a pesar de que no figuran éstos entre los requisitos de los preceptos objeto de acusación en el Código penal.

Así, por ejemplo, respecto al delito de prevaricación, la STS 226/2006 de 19 de febrero señala como argumento para absolver al alcalde de un determinado municipio que “no consta que el precio pagado fuera distinto al precio real, ni por lo mismo la afectación de los intereses económicos de la Administración local; extremo éste que no lo precisa el relato de hechos probados, ni tampoco lo aclara la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida”. En este mismo sentido se pronuncian también la STS 927/2003 de 23 de junio (RJ 2003\6367), que señala “ningún perjuicio se causó a los querellantes” o la STS 181/2012 de 5 de marzo (RJ 2012\4065) que expone “tampoco se desprende de los hechos probados que se haya producido ninguna manipulación de los precios”. Respecto al delito de negociaciones prohibidas, constituye un buen ejemplo de esta posición jurisprudencial la STS 1887/2002 de 13 de noviembre, que absuelve al alcalde porque la cantidad reflejada como beneficio del acusado por la negociación, 112.000 pesetas en cinco años, no es relevante de una conducta con la suficiente entidad para justificar la intervención del derecho penal. En estas sentencias aparece como razonamiento para evitar la condena el hecho de que no se produjo una lesión al erario público o que el sujeto activo no obtuvo beneficio económico de ningún tipo, a pesar de que

También incorporan indirectamente el argumento económico aquellos pronunciamientos que consideran que no se produce una adjudicación ilegal de un contrato público si el sujeto activo cumple con la contraprestación del mismo (Jareño Leal, 2016: 522). Así, hay autores que consideran cuestionable la condena por parte del Tribunal Supremo al

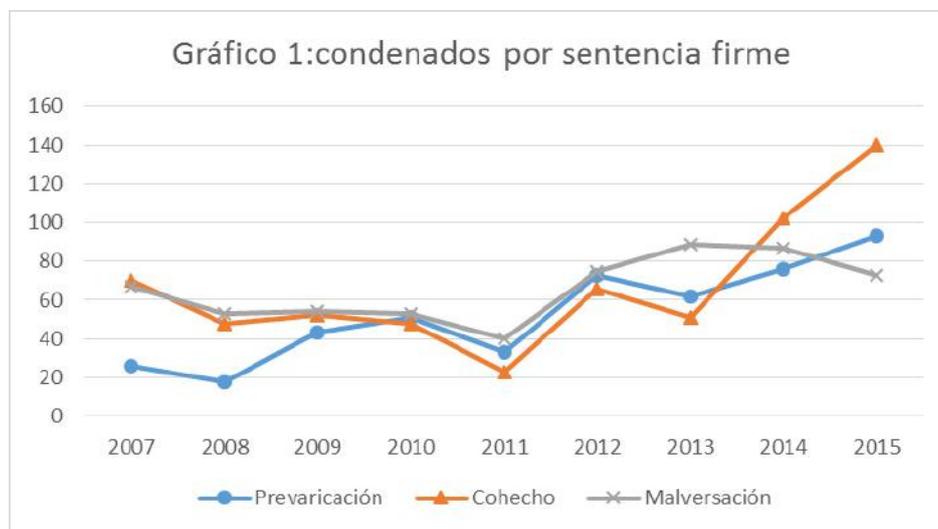
alcalde de un municipio por haber intervenido en la adjudicación de un contrato de suministros de material informático en favor de la empresa de su esposa “habiéndose probado que la adquisición del citado material informático era necesaria y que el precio de adquisición fue incluso favorable al propio Ayuntamiento “(Morales Prats & Morales García, 2011: 1842). Esta opinión doctrinal, que ha sido compartida durante mucho tiempo por la jurisprudencia, demuestra claramente que los jueces han menospreciado los efectos negativos que produce la corrupción que no produce una detracción de fondos públicos. Los tribunales han configurado un perfil criminológico del sujeto corrupto que merece una condena por parte del Derecho penal vinculando con aquel que obtiene beneficios de tipo económico para sí o para un tercero. Sin embargo, si se prevén delitos contra la Administración pública que precisamente no exigen dicho requisito es por el hecho de que hay conductas corruptas en las que los efectos sociales dañosos que se irrogan en la sociedad no se vinculan con la producción de un perjuicio de estas características.

El hecho de que el proceso de toma de decisiones esté corrupto o la decisión administrativa se adopte vulnerando gravemente la legalidad produce el efecto de que de la misma no se pueda predicar que se ajusta al interés general, fin que constitucionalmente se persigue desde la institución pública. Por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública, si se opta por un procedimiento con una menor publicidad y menores controles, con el objetivo de conceder el contrato a un candidato concreto, la Administración otorga a los administrados un trato desigual que les impide participar en condiciones de concurrencia competitiva. Este trato desigual no sólo tiene consecuencias éticas, sino que también produce ineficiencias económicas. De este modo, la institución pública adultera el procedimiento de selección del contratista. El contrato no será adjudicado a quien ofrezca las mejores condiciones, sino a aquel que utilice determinados mecanismos o corruptelas (Medina Arnáiz, 2010). Así, la Administración, orientada a satisfacer necesidades de carácter colectivo, adquirirá bienes o servicios más costosos o de peor calidad, produciéndose un empeoramiento del servicio que ésta ofrece a los ciudadanos.

La dificultad a la hora de percibir la importancia de este tipo de efectos sociales negativos ha dado lugar a que durante mucho tiempo las condenas por los delitos de prevaricación y de negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos hayan sido escasas. Sin embargo, el cambio de actitud de los jueces frente a la corrupción que no produce un perjuicio a los fondos públicos ha sido uno de los principales cambios en la jurisprudencia de los delitos contra la Administración pública. Desde 2010 se



puede afirmar que se ha desechado definitivamente este razonamiento para absolver a sujetos criminalmente responsables de la comisión de delitos que no exigen dicho requisito. De hecho, el aumento de la conciencia social sobre la importancia de los delitos que no generan un perjuicio económico o un beneficio de este tipo al sujeto activo es lo que podría justificar que el delito de malversación, de claro contenido económico, se haya mantenido más estable en cuanto al número de condenas mientras que en el de prevaricación, sí que haya aumentado considerablemente (gráfico 1). Este aspecto también se percibe en las diligencias previas abiertas por ambos tipos delictivos, aunque ambas en aumento, son más constantes en el delito de malversación que en el de prevaricación (gráfico 2).



Fuente: INE



Fuente: Ministerio fiscal

2.3. Un concepto de interés general o bien común desenfocado

Además del económico, otro de los argumentos que han servido para exonerar de responsabilidad a determinados sujetos, especialmente en los delitos de prevaricación y negociaciones prohibidas, ha sido que el sujeto con su conducta perseguía satisfacer intereses generales o el bien común. Así, por ejemplo, se pronuncia la STS 927/2003, de 23 de junio, que exonera de responsabilidad al alcalde acusado de prevaricación debido a que “con independencia, de las irregularidades que, desde el punto de vista de la legalidad, pudieran advertirse en su formalización, por haber desconocido determinadas exigencias propias de la contratación administrativa, es lo cierto que el objetivo perseguido con él se hallaba enmarcado en un proyecto más amplio, por lo que contaba con apoyo institucional de la Diputación Provincial de Cádiz, que pretendía localizar y motivar a inversores, especialmente procedentes de Estados Unidos, para crear sociedades y realizar proyectos en la provincia de Cádiz.”. También se ha empleado este argumento en el delito de Malversación, así hay sentencias, como la de la Audiencia provincial de Islas Baleares 18/2012, de 19 de marzo, relativa al caso Concurso, en la que se absuelve de la comisión de este tipo penal al ex presidente balear Jaime Matas, que realiza una artimaña a través de una empresa pantalla para poder remunerar de forma encubierta a la persona que le elabora los discursos, que no podía constar oficialmente por quebrantar una norma de incompatibilidad. El Tribunal considera, con una dudosa argumentación, que en este caso no resulta de aplicación el delito de malversación porque los caudales no van destinados a un fin particular, sino a uno de transcendencia pública.

Sin embargo, la persecución de fines de interés general es incompatible frontalmente con camuflar preferencias personales o tratos de favor o desfavor. En este caso aunque el sujeto no incorpore los caudales públicos a su patrimonio, teniendo en cuenta el procedimiento de adjudicación llevado a cabo por éste, difícilmente se puede afirmar que el objetivo del sujeto activo es satisfacer intereses generales. Como señala JAREÑO LEAL no cabe perseguir intereses colectivos o fines públicos a cualquier precio (Jareño Leal 2011: 41). El cumplimiento de supuestos fines de interés general no puede servir como excusa para vulnerar reglas procedimentales básicas. Por consiguiente, la postura jurisprudencial anteriormente expuesta obedece a un concepto erróneo de interés general que da carta blanca a los servidores públicos para no respetar las reglas básicas del procedimiento.



A menudo los jueces penales conciben el procedimiento administrativo como un estorbo burocrático, un lastre que los funcionarios y autoridades públicas pueden incumplir en aras de satisfacer con rapidez y eficiencia el bien común. Sin embargo, el procedimiento administrativo constituye una garantía de satisfacción de los intereses generales, pues posibilita el acierto y la oportunidad de la actuación administrativa, permitiendo que la institución pública tenga en cuenta todos los intereses en juego, “evitando que actúe de forma irreflexiva o arbitraria” (Gamero Casado, E & Fernández Ramos, S., 2011)¹⁰. Asimismo, salvaguarda los derechos de los administrados, pues posibilita la participación de posibles personas afectadas en el proceso de adopción de decisiones, permitiendo que éstas puedan intervenir en defensa de sus derechos legítimos.

Esta línea jurisprudencial, que apela a la persecución del interés general como criterio de absolución, ha ido poco a poco modificándose con la aparición de una nueva sensibilidad social respecto a los delitos contra la Administración pública. Desde que la corrupción se ha elevado a la categoría de problema social grave, el cumplimiento de intereses generales no constituye un argumento para otorgar contratos a sujetos vulnerando el procedimiento o los principios informadores del Derecho administrativo. Buen ejemplo de este cambio jurisprudencial es la STS 259/2015 de 30 de abril, en la que se condena por prevaricación a dos autoridades que por supuestas razones de urgencia fraccionan un contrato con la finalidad de acudir al procedimiento de adjudicación directa, que garantiza en menor medida los principios de publicidad y transparencia, que el de procedimiento negociado o el abierto. Señala en este caso el Tribunal “la contradicción con el derecho que se manifiesta tanto en la omisión de trámites esenciales como en el propio contenido sustancial de las resoluciones, es de una entidad tal que no puede ser explicada con una argumentación técnico-jurídica mínimamente razonable, ya que la ilegalidad es contundente y manifiesta.”. Por tanto, aunque el fin que persigue el sujeto es de interés general, el tribunal pone de manifiesto que este hecho no justifica el incumplimiento de normas procedimentales básicas. Así, señala que aunque el objetivo era “laudable”, en este caso homenajear a las víctimas de la guerra civil y de la represión posterior, “no puede en modo alguno obtenerse, comprometiendo fondos públicos a través de un procedimiento fraudulento que prescinda deliberadamente de los cauces legales”.

¹⁰ En este sentido también se pronuncia la STS 1658/2003 de 4 de diciembre (RJ 2004\1781), en la que se apunta que el procedimiento “tiene la doble finalidad de servir de garantía de los derechos individuales y de garantía de orden de la Administración, y de justicia y acierto en sus resoluciones”.

2.4.El hecho de que no exista necesidad administrativa que motive la decisión como aspecto no valorado por los tribunales

Otro de los aspectos que ha evolucionado en la jurisprudencia relativa a los delitos de corrupción es el modo de afrontar el problema sobre si existe o no una necesidad administrativa subyacente a la adopción de la decisión administrativa. A pesar de que la jurisdicción contencioso-administrativa lleva mucho tiempo insistiendo en que las decisiones administrativas deben ser sometidas a control jurisdiccional (también penal), tradicionalmente, los tribunales penales raramente se han planteado la cuestión sobre si la necesidad administrativa que justifica una determinada decisión efectivamente existía o no. Esto se debe a que tradicionalmente el tema de la necesidad administrativa se ha considerado que forma parte de los actos políticos y no de los actos administrativos sometidos a control. Por ello, resulta poco frecuente en la jurisprudencia que se plantee discusiones relativas a si realmente existía la necesidad de que la Administración adquiriera un determinado local o si era imprescindible la realización de una determinada obra o el acto administrativo dictado fue simplemente una excusa para otorgar un contrato público a un correligionario político o a un familiar. La diferencia entre considerar justificada la necesidad administrativa o no es fundamental, pues en caso de que no se considere justificada, la conducta del sujeto podrá ser sancionada no sólo por adjudicar ilegalmente un contrato (lo que sería constitutivo de los delitos de prevaricación o de negociaciones prohibidas), sino que deben entrar en juego los delitos de malversación o fraude funcional que tienen una pena más elevada y que castigan la producción de una lesión al erario público.

Así, por ejemplo, la SAP de Islas Baleares 106/2000 de 23 mayo no se plantea la posibilidad de aplicar el delito de malversación o fraude para castigar la conducta del alcalde que vende unos terrenos de su propiedad al Ayuntamiento. Teniendo en cuenta que el objeto del contrato no es fungible, el tribunal se podría haber cuestionado si efectivamente existía la necesidad por parte del consistorio de adquirir algún tipo de terreno en esa zona para satisfacer alguna necesidad administrativa o incluso si se adquirió por un precio adecuado al de mercado porque, en caso de darse estas circunstancias, se podría haber apreciado la intención de detraer fondos públicos y entrar en juego delitos que castigan al sujeto con una pena mayor.

También descarta, a mi juicio erróneamente, la aplicación de un delito contra el patrimonio público (malversación o fraude funcional) la STS 606/2016 de 7 julio. Así, aunque constituya un hecho probado que la necesidad de la compra de sillas para el



Ayuntamiento “no había sido ni suscitada ni planteada”, el Tribunal alega que el precio de las mismas es el usual de mercado y que “no aparece la producción de un daño o perjuicio patrimonial para la entidad pública”. Sin embargo, en contra de lo que argumenta el Tribunal, la intención de producir un perjuicio económico a la Administración se pone de manifiesto, no con el hecho de adquirir las sillas a un precio usual de mercado, sino con la existencia de una necesidad administrativa falsamente creada con el único objetivo de satisfacer los intereses económicos de un correligionario político. Este hecho convierte a la inversión patrimonial realizada por el Ayuntamiento en carente de justificación y, revela la intención, al menos de forma indirecta, por parte del sujeto activo de ocasionar un perjuicio económico al erario público.

Sin embargo, sí se pronuncia sobre la necesidad administrativa que subyace bajo la decisión adoptada por el alcalde la SAP de Islas Baleares 8/2014 de 13 de enero. En el supuesto de hecho de esta sentencia todo indica que la complicada trama elaborada por los dos acusados revela una intención de apropiarse de fondos públicos por encima de la de otorgar un beneficio administrativo a su propia causa. Así, señala el Tribunal que teniendo en cuenta que dicha entidad ocupaba ya una serie de locales “ninguna necesidad ni justificación había para dicho alquiler”, menos aún dada la precaria situación financiera del ente público. Por eso, apunta a que en este caso hay datos suficientes para considerar que la intención de los sujetos es la de producir un perjuicio económico. Y es la el razonamiento de esta última sentencia la que resulta más habitual en los pronunciamientos relativos a los delitos de corrupción, que al menos se plantean más a menudo si hay una necesidad que justifique la decisión administrativa adoptada.

2.5. La complicación de la prueba del dolo y los errores de prohibición

Otro de los aspectos problemáticos de los delitos contra la Administración pública que han sido expuestos tanto por la doctrina como por la jurisprudencia es la dificultad a la hora de probar el dolo como elemento subjetivo del tipo penal. Es decir, demostrar que el sujeto conocía todos los requisitos objetivos del tipo y que a pesar de ello actuó de manera antijurídica. La prueba del dolo, dado que se trata de un elemento normativo que hace referencia a un aspecto de la psique del sujeto, se suele hacer a través de un juicio de inferencia, es decir, deduciéndolo a partir de datos objetivos y probados. Sin embargo, la jurisprudencia ha sido bastante exigente con su prueba y ha dictado numerosas absoluciones debido a que no ha quedado suficientemente acreditada la

existencia de este elemento del tipo. Así, a pesar de que el alcalde comete numerosas irregularidades administrativas graves en la emisión de una resolución administrativa la STS 927/2003, de 23 de junio, declara “no estar acreditado el elemento subjetivo del tipo, es decir, que los acusados obraran a ciencia y conciencia de la arbitrariedad de su actuación”.

Sin embargo, a diferencia de lo que ha manifestado tanto la doctrina como la jurisprudencia, la prueba del dolo no presenta más dificultad en los delitos contra la Administración que en otra clase de delitos, especialmente si no se incorporan requisitos ajenos al tipo penal objeto de aplicación, como emitir una resolución contraria al interés general o que el sujeto activo obtenga un beneficio económico. Exigir este tipo de requisitos en el tipo objetivo es lo que ha motivado a la jurisprudencia a tener que realizar un esfuerzo probatorio extraordinario e innecesario en el tipo subjetivo, demostrando que la intención del sujeto era la de conseguir obtener dichos objetivos. En definitiva, una adecuada interpretación de los elementos del tipo permite la simplificación de la prueba del dolo. Como señala JAREÑO LEAL, “hay que distinguir entre el elemento subjetivo presente en los hechos, por una parte, y la finalidad perseguida con los mismos, por otra (como se hace, en general, en todos los delitos)”. Así, prosigue la autora, “es indiferente que el funcionario busque finalmente su enriquecimiento o que sólo persiga lo que a su juicio son intereses generales” (Jareño Leal, 2011:42), pues dichas finalidades son ulteriores y ajenas al dolo y ni si quiera son exigidas por el tipo penal. Por eso, como apunta RODRÍGUEZ MORO, a menudo, el problema respecto al elemento subjetivo no es la imposibilidad de probar ciertas conductas, sino la existencia de una corriente jurisprudencial que ha tendido a aferrarse a interpretaciones de los tipos penales lo más restrictivas posibles (Rodríguez Moro, 2015: 187). Dicho esto, en la medida que ha ido poco a poco desapareciendo la exigencia de otros requisitos subjetivos no previstos por los tipos penales, la prueba del dolo se ha vislumbrado como más sencilla.

Otro de los aspectos que ha cambiado con respecto a la jurisprudencia anterior a la crisis económica, es la actitud de los tribunales respecto al error de prohibición. Aunque es cierto que el error de prohibición es habitualmente alegado por las defensas, raramente es aceptado por los Tribunales y menos aún tras el aumento de la conciencia sobre la importancia del problema de la corrupción. Es decir, resulta difícil que prospere la alegación de que el sujeto desconocía, por ejemplo, el hecho de que la contratación debía ser tramitada a través de un determinado procedimiento o que existe una norma administrativa que lo obligaba a abstenerse de intervenir en



determinados casos, etc. Por el contrario, acepta un error de prohibición, la STS 1718/2002, de 21 de octubre, debido a que nadie advirtió al alcalde de la ilegalidad de su conducta, dado que el municipio por ser pequeño no contaba con gestores con los suficientes conocimientos técnico-jurídicos para conducir los trámites administrativos y no consta que el Secretario-interventor ni si quiera pusiera nota desfavorable en los actos administrativos llevados a cabo¹¹.

Sin embargo, aunque no existan advertencias por parte del Secretario del Ayuntamiento o de otro sujeto con conocimiento técnico, algo que tras la crisis es cada vez más habitual¹², el juez podrá realizar la imputación del dolo basándose simplemente en la existencia de un rol, el de alcalde, concejal o funcionario, al que se le presuponen una serie de conocimientos técnicos propios de su rango o nivel jerárquico (Sánchez-Vera Gomez-Trelles, 1999)¹³. Así, las figuras del alcalde y del concejal, sujetos típicos más habituales de estos delitos en la jurisprudencia, ejercen un rol especial definido de forma precisa a través de una serie de deberes y a éstos se les presupone unos mínimos conocimientos sobre la ley y la función pública que son ajenos al resto de los ciudadanos. Por ello, sin necesidad de acudir a la advertencia por parte del Secretario, el tribunal declara la existencia de dolo en la reciente STS 436/2016 de 23 mayo, señalando que “la pretendida falta de dolo por parte de los recurrentes, debe rechazarse por ser incompatible con las maquinaciones y simulaciones efectuadas” o la STS 189/2008 de 25 de abril que señala “es meridiano el deber de abstención del alcalde conocer sobre la resolución administrativa que pueda conceder o denegar una licencia municipal de obras en la que previamente ha sido firmante en concepto de arquitecto privado”¹⁴.

3. Conclusión

A lo largo del presente trabajo se han expuestos los principales cambios argumentativos que han tenido lugar en los delitos de corrupción, fundamentalmente en torno a aquellos que no protegen un bien jurídico de carácter patrimonial, y que han dado lugar a un aumento de condenas en la materia. Buena muestra de esta nueva tendencia es el alegato que lleva a cabo el Magistrado ponente con carácter previo a la STS 259/2015, de 30 de abril, que señala “pocas dudas pueden albergarse, y

¹¹ Acepta también un error de prohibición por el hecho de que la secretaria del Ayuntamiento no advirtió de la ilegalidad la STS 189/2008 de 25 de abril (RJ 2008\1855).

¹² Y constituye una gran ayuda a la hora de probar el elemento subjetivo

¹³ Como apunta el autor, tal modo de proceder por parte del juez no sólo es lícita sino que es la única posibilidad que tiene en materia de la prueba del dolo.

¹⁴ A pesar de lo expuesto, esta sentencia acaba absolviendo al alcalde por no considerar la infracción del deber de abstención como una ilegalidad suficiente que justifique la arbitrariedad de la resolución.

menos en el momento actual en el que la reacción social frente al fenómeno de la corrupción política y administrativa está a la altura de la relevancia de esta lacra, respecto de la necesidad de que los gestores públicos gocen de la confianza y el respeto de los ciudadanos. Y si para ello es exigible cierta ejemplaridad social a quien ejerce cualquier función pública, con más intensidad debe hacerse respecto de aquellos cuya función consiste precisamente, en ser representantes de los ciudadanos”.

Esta dirección emprendida por nuestros tribunales marca un antes y un después con la situación jurisprudencia con anterioridad a la crisis económica y que se caracterizaban por una cierta magnanimidad o comprensión hacia este tipo de conductas, dando lugar a que el número de condenas fueran escasas. Pero, como se ha expuesto a lo largo de estas líneas, lo cierto es que con el cambio de mentalidad de jueces y fiscales no sólo se ha producido un incremento del número de sentencias condenatorias, sino que la transformación es principalmente cualitativa, pues los tribunales venían empleando razonamientos de dudosa legitimidad y éstos los han abandonado o modificado, consiguiendo que sean argumentativamente mejores. Esto se debe a que en el pasado se estaba exonerando de responsabilidad a sujetos por la comisión de conductas graves empleando una serie de argumentos, como los que se han expuesto, de dudosa legitimidad.

Dicho esto, existen estudios empíricos que revelan que el aumento de la preocupación social por los elevados niveles de corrupción irroga efectos negativos en el sistema social, como la desconfianza en los poderes públicos y en las instituciones e incluso que dicho sentimiento puede ser criminógeno, dando lugar a un aumento de la delincuencia real en este ámbito (Villoria Mendieta & Jiménez Sánchez, 2012: 129). No obstante, a lo largo de este trabajo se ha constatado la existencia de un aspecto positivo de dicho cambio de percepción social como es el de la mejora argumentativa de los jueces penales respecto a la aplicación de los delitos contra la Administración pública. Esto ha dado lugar a un aumento del número de condenas en éste ámbito que, sin lugar a dudas, contribuirá a incrementar los efectos preventivos y represivos de la pena.

4. Bibliografía

- Álvarez García, F.L. (2013): “Lección 1ª. Introducción a los delitos contra la Administración pública”, en VV.AA. (ÁLVAREZ GARCÍA, J. Coord). Tratado de



- derecho penal español. Parte especial. III, Delitos contra las Administraciones Públicas y de Justicia. Tirant lo Blanch.
- Gamero Casado, E & Fernández Ramos, S. (2011). *Manual básico de derecho administrativo*. Tecnos.
 - Green, S.P. (2013) *Mentir, hacer trampas y apropiarse de lo ajeno. Una teoría moral sobre los delitos de cuello blanco*. Marcial Pons.
 - Jareño Leal, A. (2011): *Corrupción y delincuencia de los funcionarios públicos en la contratación pública*. Madrid, Iustel.
 - Jareño Leal, A. (2016) “Los delitos contra la Administración y la Contratación pública: reformas legislativas y aplicación jurisprudencial”, en VV. AA. *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. (VILLORIA MENDIETA, M.; GIMENO FELIÚ, J.; TEJEDOR BIELSA, J. Dirs). Atelier.
 - Medina Arnáiz, T. (2010): “Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública” en *La Ley*, nº 7382, págs 1-20.
 - Malem Seña, J. F (1997) “El fenómeno de la corrupción”, en VV.AA. *La corrupción política* (Eds. LAPORTA, F.J. y ÁLVAREZ, S.). Alianza editorial.
 - Mir Puig, S. (2015) *Derecho penal. Parte General*. Repetitor.
 - Morales Prats, F. & Morales García, O. (2011) “Capítulo IX. De las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función”, en VV.AA. *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*. Thomson Reuters. Madrid.
 - Palau & Davesa (2013) “El impacto de la cobertura mediática de la corrupción en la opinión pública española”. *Revista española de Investigaciones sociológicas*, 144, págs. 97-126).
 - Rodríguez Moro, L. (2015) “Corrupción pública e intereses económicos de particulares: el «caso Matas». Especial referencia a los delitos de prevaricación administrativa, malversación y tráfico de influencias”, en VV.AA. (PUENTE ALBA, L.M. Coord). *La intervención penal en supuestos de fraude y corrupción. Doctrina y análisis de casos*. Bosch.
 - Roxin, C. (2006): *Strafrecht. Allgemeiner Teil*. Band. 1 Grundlage. Der Aufbau der Verbrechenslehre. München, C.H. BECK.
 - Sánchez-Vera Gómez Trelles, J. (1999) “Tipo objetivo. Prueba del dolo y participación en el delito de prevaricación. Comentario a la STS de 15-10-1999 (Sala 2ª)”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n° 415 (1999), págs. 1-6.
 - Villoria Mendieta, M. & Jiménez Sánchez, F. (2012) “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*. Nº 138. 2012, págs. 109-134.

- Villoria Mendieta, M. (2016) “Principales rasgos y características de la corrupción en España”, en VV. AA. La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos. (VILLORIA MENDIETA, M.; GIMENO FELIÚ, J.; TEJEDOR BIELSA, J. Dirs). Atelier.



LA CORRUPCIÓN POLÍTICA Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL: INCIDENCIA EN LA ESFERA DE DERECHOS DE LOS JUSTICIABLES

Enrique Fliquete Lliso¹⁵

1. Introducción

La *corrupción* política, o simplemente *corrupción*, en su acepción genérica y comúnmente aceptada, esto es, la referida al ámbito jurídico-público, no existe como tipo penal. Ni en el vigente Código Penal -en modificación operada por la ley orgánica 1/2015, de 30 de marzo- ni en su redacción anterior, dada por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, existe el delito de *corrupción* en el ámbito público. Tampoco, pues, existe la condena por *corrupción* política, por lógica de la aplicación de la máxima *nulla poena sine legem previa*, ínsita en el principio de legalidad penal del art. 25 CE. De esta forma, la *corrupción* pública no es un delito, sino una construcción conceptual que queda en el imaginario colectivo, sobre las actuaciones de los poderes públicos contrarias a derecho que implican sanción penal.

En España, en puridad, no hay políticos condenados por *corrupción*. Pero es innegable que, para la opinión pública, los medios de comunicación, y para los propios partidos políticos, tal reproche penal existe. Y siendo así, parece necesario determinar los actos punibles que, dentro de tipos penales vigentes, se entienden como propios del concepto de *corrupción*. Y ello porque no resulta inocua ni a ojos del legislador -el cual ha desarrollado un haz de normas que inciden en la llamada *corrupción*-, ni a ojos de la opinión pública -la cual tiene a la *corrupción* como uno de los principales problemas de interés social, y la lucha contra la misma es no solo una prioridad política sino una directriz de acción pública-, pues atribuye a la *corrupción* consecuencias jurídicas, sociales y políticas.

¿Es necesaria una tipificación concreta de la *corrupción* y su sistematización penal? Parece lógico pensar que sí. Por una parte, porque muchos ciudadanos que ya han sido condenados, pasan por identificarse como corruptos cuando los hechos objeto de su condena, no tienen una relación con el acervo común del concepto *corrupción*. Y

¹⁵ Doctor en Derecho · Abogado · Profesor Derecho Constitucional UV. Consejero Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

sobre ellos, pesa el estigma público de la *corrupción* por el hecho de haberse dedicado a la política. Y también, al contrario. Pero en tal situación, la incidencia del “juicio paralelo” en la esfera de los derechos fundamentales, exige una escrupulosa corrección en la clasificación del tipo penal que es objeto de la investigación, en la medida que el concepto genérico *corrupción* acentúa las nefastas consecuencias de la condena popular -previa y extraprocésal- causada por ese plus en el reproche público que la *corrupción* implica, especialmente en quienes se dedican a la vida pública y en las propias formaciones políticas a las que se encuentran vinculados.

En definitiva, se advierte la necesidad de ahondar en el concepto de *corrupción* para poder garantizar el principio de seguridad jurídica, puesto que se atribuyen consecuencias jurídicas a dicho concepto. Pero también porque la *corrupción* cobra especial importancia en los juicios paralelos y, por ende, en la problemática de éstos y, en particular, por su incidencia en la esfera de los derechos fundamentales de los investigados. Incluso, y por su vinculación con el principio de legalidad penal, para que cuando exista una condena públicamente identificada con *corrupción*, ésta efectivamente corresponda con un delito determinado como *corrupción*, y que haya sido tipificado en ley penal como tal, desde un razonamiento inverso a la común inteligencia del meritado principio constitucional.

2. Inexistencia de un concepto jurídico de corrupción

Una primera lectura del preámbulo de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal¹⁶, advierte que, para el legislador, los delitos de *corrupción* pública son una realidad conceptual con trascendencia jurídica, y lo hace desde el siguiente textual: “(...) Se refuerza la punición de los llamados delitos de *corrupción* en el ámbito de la Administración pública. Con carácter general, se elevan las penas de inhabilitación previstas para este tipo de delitos, y se añade la imposición de penas de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. Además, se introducen nuevas figuras delictivas relacionadas con la financiación ilegal de partidos políticos”¹⁷.

¹⁶ Publicado en BOE núm. 77 de 31 de marzo de 2015, en vigor desde el 1 de julio de 2015

¹⁷ Indica, en su apartado XIX el mismo Preámbulo que “Se introducen determinadas modificaciones para reforzar la punición de los llamados delitos contra la *corrupción* en el ámbito de la Administración pública.

De una parte, se establece una previsión especial en materia de libertad condicional: podrá denegarse cuando el penado hubiere eludido el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño económico causado a la Administración a que hubiere sido condenado. Con ello se pretende que los condenados a penas privativas de libertad por delitos contra la Administración pública, cuando se haya acreditado una sustracción de fondos públicos o un daño económico a la Administración, no puedan acceder al beneficio de la libertad condicional si no han procedido a la correspondiente reparación económica.



El legislador advierte de la existencia de los *llamados delitos de corrupción*, y reconoce la virtualidad de tal concepto, aunque evita determinar cuál es su definición y cuáles son los elementos comunes de los tipos penales que se integran en ellos. Restringe también la mención de esa *llamada corrupción* al “*ámbito de la Administración pública*”, en la medida que la diferencia de otros tipos penales en los que se explicita el término *corrupción* en el propio tipo penal (“*Delitos de corrupción en los negocios*”, en el que se incluyen los delitos de pago de sobornos para obtener ventajas competitivas -la *corrupción* en el sector privado o de la *corrupción* de un agente público extranjero- modificando la rúbrica de la Sección 4.^a del Capítulo XI del Título XIII del Libro II, que pasa a denominarse “*Delitos de corrupción en los negocios*” que comprende los arts. 286 bis a 286 *quater*. Y la *corrupción* de menores, del Capítulo V).

Los *llamados delitos de corrupción* en el ámbito de la Administración pública, no obstante, no merecen una intitulación propia en el Código Penal, puesto que se mantiene la rúbrica del Título XIX “*Delitos contra la Administración pública*”, y se adiciona un Título XIII, *bis*, que se encontraría dentro de los supuestos de *corrupción* -según indica el citado Preámbulo-, denominado “*De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos*”. Es una regulación asistemática la que ha adoptado el legislador penal, donde no se puede advertir *prima facie* cuales son los elementos comunes de todos los tipos delictuales que integran la precitada categoría penal llamada *corrupción* pública.

Tal indeterminación no resulta baladí. La mención a la *corrupción* en la parte expositiva de la ley orgánica de modificación del Código Penal, pero no en su parte dispositiva¹⁸, hace que tal referencia resulte inocua a efectos penales, esto es, carece

Por otro lado, se revisan las penas previstas para todos los delitos relacionados con la corrupción en el ámbito de la Administración pública, con el fin de elevar las condenas previstas en la actualidad. En primer lugar, la reforma lleva a cabo el aumento generalizado de las penas de inhabilitación especial para empleo o cargo público. Así sucede en los delitos de prevaricación administrativa, infidelidad en la custodia de documentos y revelación de secretos, cohecho, tráfico de influencias, en la apropiación indebida y administración desleal cometida por funcionario público, fraudes y exacciones ilegales, entre otros. Y, en segundo lugar, en los delitos más graves en los que ya se prevé la posible imposición de una pena de inhabilitación especial para cargo o empleo público, se añade la imposición adicional (no alternativa) de otra pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. La inhabilitación especial para cargo público alcanza únicamente al que se ostenta al cometer el delito. De este modo, se impide que el condenado por el delito de corrupción pueda optar durante el tiempo de la condena a un cargo electivo. Así se ha establecido, entre otros, en los delitos de cohecho, prevaricación de funcionario público o tráfico de influencias.

Finalmente, la reforma introduce un nuevo Título XIII bis con la rúbrica «De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos», integrado por los dos nuevos artículos 304 bis y 304 ter, que da respuesta penal a la necesidad de definir un tipo penal específico para estos actos delictivos, ya que en la vigente legislación española no existe un delito concreto que esté tipificado como delito de financiación ilegal de partidos políticos. Con esta modificación se castigará a aquellas personas que acepten y reciban donaciones ilegales o que participen en estructuras u organizaciones cuyo principal objeto sea el de financiar ilegalmente a un partido político»

¹⁸ Sobre el valor jurídico de los Preámbulos o Exposiciones de Motivos, el Tribunal Constitucional en su sentencia 36/81, de 12 de noviembre, indica: “El preámbulo no tiene valor normativo, aunque es un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las Leyes” (Fundamento Jurídico 7º). Igualmente, la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre declaró que: “los preámbulos o exposiciones de motivos de las leyes carecen de valor normativo y no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad” (Fundamento Jurídico 2º)

de efecto positivizador de la *corrupción* como conducta punible y como definitorio de un conjunto de tipos penales con elementos comunes, ya que en el articulado de la norma penal no se asigna un tipo penal determinado que pueda incardinarse en el reproche genérico de *corrupción*, ni se efectúa una intitulación con tal nominación que permita identificar la voluntad del legislador para asignar a la misma la posibilidad de englobar conductas típicas positivizadas con un sustrato común.

Y si el legislador penal no ha dotado a la *corrupción* de un contenido típico, es porque no ha sido esa su voluntad. La mención en el Preámbulo de la ley ha sido el medio para poder satisfacer las expectativas sociales que exigen de la adopción de medidas legislativas contra la *corrupción*, pero su virtualidad se ha tornado en un *desideratum*, ausente de eficacia dispositiva, pero suficiente a los efectos de un cumplimiento, si quiera aparente, de las exigencias explícitas de la normativa internacional¹⁹, a la que nos referiremos a continuación.

No obstante, sirva la anterior reflexión para incidir en la suma trascendencia de una regulación penal de la *corrupción*, dado que el reproche social de ésta se encuentra precisamente en la esfera de la punibilidad y su calificación típica. La *corrupción* existe, ante la opinión pública, cuando existen unos procedimientos penales donde los sujetos activos del “inexistente” tipo penal son objeto de una investigación y, en su caso, de procesamiento y juicio. Existe pues *corrupción* cuando se toma conocimiento público de la existencia de un procedimiento judicial seguido contra personas relacionadas con la actividad política, por una causa relacionada con la *corrupción*. Aunque tal *corrupción* no tenga contenido típico punible. Habría que preguntarse quién decide que se trata de *corrupción* cuando no existe una tipificación de tal delito.

Pese a la omisión del legislador penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal irroga unas consecuencias jurídico-procedimentales a los “*delitos relacionados con la corrupción*”. Así, el art. 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en redacción dada por Ley 41/2015, de 5 de octubre²⁰, respecto a la actuación de la policía judicial en caso de inexistencia de autor conocido del delito, en su apartado 2º indica que: “*No obstante, cuando no exista autor conocido del delito la Policía Judicial conservará el atestado a disposición del Ministerio Fiscal y de la autoridad judicial, sin enviárselo, salvo que*

¹⁹ Informe Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, *GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION* (GRECO), 1 julio 2016: “*GRECO se complace con el compromiso adoptado por parte de España para solventar las deficiencias técnicas existentes en su legislación penal y adecuarlas a las disposiciones contempladas en la Convención Penal sobre Corrupción y su Protocolo Adicional cuando España las ratificó*”.

²⁰ Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesal. B.O.E. 6 octubre. Vigencia: 6 diciembre 2015



concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) *Que se trate de delitos contra la vida, contra la integridad física, contra la libertad e indemnidad sexuales o de delitos relacionados con la corrupción*". Y si existen consecuencias procedimentales ante esos delitos, se hace indispensable que dichos delitos existan como tales, esto es, que sean los "delitos relacionados con la corrupción" predeterminados por la ley penal.

Igualmente, la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea²¹, establece en su artículo 20.1, con título "Ausencia de control de la doble tipificación y sus excepciones": *"Cuando una orden o resolución dictada en otro Estado miembro sea transmitida a España para su reconocimiento y ejecución, estos instrumentos no estarán sujetos al control de la doble tipificación por el Juez o Tribunal español, en la medida en que se refiera a alguno de los delitos enumerados a continuación y se cumplan las condiciones exigidas por la Ley para cada tipo de instrumento de reconocimiento mutuo. Los delitos son los siguientes: (...) Corrupción (...) "*²², reconociéndose la *corrupción* como conducta punible -categoría delictiva- por parte del legislador nacional.

Pero también la Ley 50/1981, 30 diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, regula la llamada "Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada". La creación de esa Fiscalía Especial se introdujo mediante Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, que regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y se crea la "Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción"²³.

²¹ BOE núm. 282 de 21 de noviembre de 2014

²² *"El parámetro de referencia es pues, de entrada, la ley del Estado emisor de manera que, como regla general, la calificación de los hechos según la legislación del Estado de ejecución resulta irrelevante. Ello es así, en segundo lugar, ya no solo como regla general, sino con carácter también necesario, cuando estamos en presencia de alguna de las treinta y dos figuras que se relacionan expresamente y respecto de las cuales, siempre que estén castigados en el Estado miembro emisor con una pena máxima de al menos tres años, "darán lugar a la entrega (...) sin control de la doble tipificación de los hechos" (apartado 2º). Respecto de los delitos distintos de los mencionados en el apartado 280, por último, la regla general contemplada en el apartado 1º -calificación según la ley del Estado emisor- puede exceptuarse y supeditarse a que los hechos sean constitutivos de delito según la legislación del Estado de ejecución (apartado 4º), contemplándose como primer motivo facultativo de no ejecución de una orden de detención el que los hechos que hubieran motivado su emisión no tengan la consideración de delito según esta última legislación (art. 4.1). (...) profunda imprecisión como consecuencia de la ausencia en la DM sobre la euro-orden de toda pretensión de definir o describir, siquiera sea mínimamente, las categorías delictivas respecto de las cuales queda suprimido el control de la doble incriminación. Imprecisión que, en un contexto caracterizado por una armonización parcial y, en muchos casos, de mínimos o a través de instrumentos no ratificados por todos los Estados miembros o con posibilidad de formular reservas o excepciones, en modo alguno impediría su aplicación a hechos no considerados como delictivos en todos los Estados miembros o, incluso, respecto de los cuales la despenalización es el resultado de una opción muy debatida y específicamente elegida en un Estado miembro. Respecto a los primeros, la doctrina penalista o procesalista no ha dejado de señalar cómo figuras tales como la corrupción, cuando es cometida por particulares". Sánchez Legido, A., "La Euro-orden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, diciembre 2007, págs. 22 y 27*

²³ La Exposición de Motivos de la Ley 10/1995, de 24 de abril, justifica la creación de esa Fiscalía Especial en los siguientes términos: *"Con ocasión del debate de Política General sobre el estado de la Nación celebrado los días 19 y 20 de abril de 1994 en el Congreso de los Diputados, se adoptaron una serie de resoluciones instando al Gobierno de la Nación a promover y adoptar, en su caso, determinadas medidas de orden legislativo. En concreto, fue aprobada una por la que se insta al Gobierno a promover la modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para la creación de una Fiscalía Especial para la represión de los delitos de naturaleza económica y corrupción. Sus funciones*

Con la Ley 24/2007, de 9 de octubre, modificativa de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, se da nueva denominación a la “Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción”, que pasa a llamarse “Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada”, aunque la propia Exposición de Motivos la identifica como “Fiscalía Anticorrupción”²⁴. El artículo 19 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal -en redacción dada por Ley 24/2007- determina que dicha Fiscalía especial “Anticorrupción” intervendrá en casos de “especial trascendencia” -que será apreciada por el Fiscal General del Estado- en relación con un amplio elenco de tipos delictuales. Algunos de ellos directamente relacionados con los delitos contra la Administración Pública (prevaricación, abuso o uso indebido de información privilegiada, malversación de caudales públicos, tráfico de influencias, cohecho, negociación prohibida a los funcionarios, alteración de precios en concursos y subastas públicos), si bien otros no guardan relación directa con el ejercicio de potestades públicas por parte del sujeto activo del delito²⁵.

Ello conduce a calificar como *corrupción* a determinadas actuaciones delictivas en cuya averiguación interviene la Fiscalía especial Anticorrupción, pero que no guardan relación, ni la condición de representante público del autor, ni se integran en los tipos penales contra la Administración pública previstos en el Código Penal. Y tal disparidad delictual no hace sino abundar en la necesidad de determinar un concepto jurídico penal de *corrupción*.

La omisión del legislador penal contrasta con una extensa relación de acciones internacionales ordenadas a la determinación de un corpus legislativo para la lucha

consistirán fundamentalmente en la intervención en los procesos penales por delitos económicos relacionados con la corrupción y en la coordinación de actuaciones de las distintas fiscalías en orden a la prevención y represión de estos delitos. A estos efectos obedece la Ley que modifica el aludido Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, partiendo del hecho de la conveniencia siempre deseable de la especialización orgánica y funcional que se hace necesaria como remedio para el problema de nuevas formas de delincuencia que se apartan de aquella que podríamos llamar «tradicional» y que ha venido en definirse como delincuencia económica. Dado el carácter que se pretende de esta Fiscalía Especial es obvio que la práctica puede servir de pauta y guía para lograr un encaje correcto y una articulación adecuada. En este sentido, se ha considerado válido el modelo de la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas, cuya implantación y desarrollo por la Ley 5/1988, de 24 de marzo, ha puesto de manifiesto el acierto legislativo en la persecución de los fines que legalmente le fueron atribuidos.

²⁴ Exposición de Motivos, ordinal IV: “Con relación a la Fiscalía Anticorrupción y contra la Delincuencia Organizada se realiza una reforma de mayor calado, ya que se actualiza la lista de delitos objeto de su actividad con clara vocación de futuro, como demuestra el hecho de que se contemple la futura incorporación al Código Penal de los delitos de corrupción en el sector privado, fruto de los compromisos europeos de España en materia de armonización legal; al tiempo que se suprimen las referencias concretas a la ubicación sistemática de los tipos en el Código Penal, prefiriendo, por su mayor perdurabilidad, la mención genérica del «nomen iuris» de los correspondientes delitos. El mayor cambio, en todo caso, respecto a esta Fiscalía Especial se produce al ampliar su radio de actuación a todo un género de actividades presuntamente delictivas que hasta el presente podían quedar extramuros de su marco competencial, y que coinciden con la noción genérica de delincuencia organizada”

²⁵ Así se prevé la actuación de la Fiscalía Anticorrupción en delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y contrabando, defraudaciones, insolvencias punibles, delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores, delitos societarios, blanqueo de capitales y conductas afines a la receptación, corrupción en transacciones comerciales internacionales y corrupción en el sector privado (art. 19 Ley 50/1981, de 30 de diciembre, Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).



contra la *corrupción*, interés prioritario de la comunidad internacional. Así, siguiendo a DOLZ LAGO²⁶, cabe destacar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 31 de octubre de 2003 (ratificada el 19 de julio 2006), el Convenio de la OCDE de lucha contra la *corrupción* de agentes políticos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de 17 diciembre 1997 (ratificado el 3 enero 2000), la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transaccional y sus protocolos (Palermo), de 15 noviembre 2000 (ratificada el 21 febrero 2002), el Convenio europeo relativo a la lucha contra la *corrupción* en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea de 26 mayo 1997 (en vigor en España desde 28 mayo 2005), el Convenio Penal del Consejo de Europa sobre la *Corrupción* nº 173, de 27 enero 1999 (en vigor en España desde 1 agosto 2008) y el Convenio Civil del Consejo de Europa nº 174, de 4 noviembre 1999 (en vigor en España desde 1 abril 2010).

A tales instrumentos internacionales hay que sumar la Comunicación de 6 junio 2011 de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, sobre “*Lucha contra la corrupción en la Unión Europea*” y, especialmente, las actualizaciones de evaluación y cumplimiento del informe GRECO, del Consejo de Europa²⁷.

Consecuencia de las recomendaciones internacionales contra la *corrupción* ha sido el despliegue por parte del Estado español de una serie de medidas, tanto legislativas como de acción de Gobierno, ordenadas a su cumplimiento²⁸.

²⁶ Dolz Lago, M.J., “Corrupción en la vida pública: Los delitos de tráfico de influencias y cohecho”, *Abogacía Española, Consejo General*, <http://www.abogacia.es/2014/01/16/sintesis-sobre-el-delito-de-trafico-de-influencias-y-el-de-cohecho/>, enero 2014

²⁷ Informe Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa, *GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION* (GRECO)

²⁸ Portal de la Transparencia del Gobierno de España http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Sobre-el-Portal/Novedades-de-transparencia/Informe-GRECO-2016.html; Así, se destacan:

1.- En relación con la Transparencia en las cuentas y rendimientos de los partidos políticos:

a.- La obligación de los partidos políticos de publicar las mismas en su web un mes después de presentadas al Tribunal de Cuentas.

b.- La Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno.

c.- Mejora de los recursos del Tribunal de Cuentas para fiscalización de la financiación política.

2.- En relación a los procedimientos de investigación por corrupción:

a.- La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal: recoge entre otros supuestos la responsabilidad penal de las personas jurídicas, la regulación del tráfico de influencias activo, penas más severas para los delitos de corrupción. Incluye la corrupción activa y pasiva y las ventajas inmateriales contempladas en las disposiciones del Código Penal relativas a corrupción, incluido el tráfico de influencias. Incluye el procesamiento de la corrupción en el sector privado. Aumento de las sanciones para los delitos de corrupción, para garantizar que éstos puedan dar lugar a extradición y aumentar las sanciones para el tráfico de influencias. Incluye casos de corrupción cometidos por funcionarios extranjeros o de organismos internacionales sitos en España. Exige a los partidos políticos la transparencia de su actividad económica e introduce nuevas figuras delictivas relacionadas con el delito de financiación ilegal de partidos políticos.

b.- La Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea: Abole el requisito de la doble imputación en relación con los delitos de corrupción y tráfico de influencias cometidos en el extranjero.

3.- La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley

Una revisión de la reseña que efectúa el Gobierno de España respecto a las medidas legislativas contenidas en la modificación del Código Penal, advierte de la trascendencia del concepto jurídico-penal de *corrupción*. Pero también se evidencia que, tal importancia no se traslada a la parte dispositiva de la Ley, en la medida que la *corrupción* se plantea como categoría penal indeterminada, y se traslada la misma a unos tipos penales no definidos expresamente por la norma penal como *corrupción*, y en los que -salvo los delitos de *corrupción* entre particulares y *corrupción* de menores-, no utiliza el término *corrupción*.

En consecuencia, ni la normativa internacional incorporada a España suple la misión del legislador penal nacional, ni las disposiciones legislativas acordadas por el Parlamento cumplen las exigencias de determinar un concepto para la *corrupción*, y sistematizar los tipos penales que se consideran incluidos en ella.

Para el Tribunal Constitucional, la *corrupción* no es un tipo penal, ya que forma parte del ámbito de lo valorativo, o al menos así se puede deducir de algunos de sus pronunciamientos. En la tradicional confrontación de los derechos al honor (art. 18 CE) y libertad de expresión y de información (art. 20 CE), el Alto Tribunal considera que la acusación pública por *corrupción* no se puede tener como información sino como opinión o crítica, con las consecuencias que dicha calificación tiene en la determinación de la prevalencia ante el derecho al honor y sus límites.

Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 216/2013, de 19 de diciembre, en su Fundamento 4º, establece que *“(...) En el presente caso la calificación como corrupto, que es, en definitiva, lo que se deduce del artículo publicado, incluido en un dossier titulado “Corrupción” y, de forma más directa, de las posteriores declaraciones con ocasión de la presentación de la revista, constituye un juicio de valor, por lo que el derecho concernido es el derecho a la libertad de expresión. Esta conclusión no puede verse enervada porque la atribución del referido calificativo se fundamente en determinados hechos narrados en el artículo cuestionado, puesto que, más allá de su*

Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas: recoge el control de la actividad económico-financiera de las formaciones políticas, la prohibición de donaciones procedentes de personas jurídicas y la obligación de publicidad de las cuentas de los partidos. El preámbulo de la Ley recuerda que *“Los partidos políticos son actores esenciales de la vida política, económica y social. Como cauce de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, son sujetos de derechos. Como partícipes en la estructura del propio Estado, han de ser y son, sujetos de obligaciones. Por ello, junto a la responsabilidad, debe ser la ejemplaridad la que presida las actuaciones de estos entes que sustentan la centralidad social de la democracia”*.



veracidad tales hechos aparecen como mero sustento del concreto juicio de valor emitido²⁹.

Pero también el mismo Tribunal establece que la lucha contra la *corrupción* es un objetivo de interés general superior al de las Comunidades Autónomas, y considera necesario un común denominador normativo para la lucha contra el fraude y la *corrupción* en la gestión de los fondos públicos, en el marco de la competencia exclusiva del Estado para el establecimiento de bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas³⁰.

²⁹ Continúa diciendo: “Como señalamos en la STC 41/2011, de 11 de abril, FJ 2, en los casos en los que, como ocurre en el supuesto que ahora se analiza, se atribuye la comisión de hechos antijurídicos, la exposición de los hechos y la emisión de valoraciones aparecen indisolublemente unidas. De ahí que hayamos afirmado en supuestos en los que se imputaba a un tercero la comisión de hechos delictivos que “lo ejercido por quien emite esa imputación es su libertad de expresar opiniones” (STC 41/2011, de 14 de abril, FJ 2, que cita las SSTC 136/1994, de 9 de mayo, y 11/2000, de 17 de enero).” “El empleo del término “corrupción”, o la sugerencia de que el Sr. Fernández pudiera tener algún tipo de relación con actividades de ese carácter, en ese contexto, no tenía como finalidad el puro insulto o la humillación, sino que lo que se pretendía era denunciar la dificultad de compatibilizar los intereses públicos y privados en el ámbito urbanístico” (Fundamento 4º).

Igualmente, en la Sentencia 278/2005, de 7 de noviembre, la acusación pública de *corrupción* “resultaba netamente ofensiva para el denunciante y lesionaban su honor (...) la expresión utilizada imputaba un interés corrompido al moverse al margen de las funciones propias de su cargo. Resulta claro que la imputación realizada constituye un juicio de valor y, por esto mismo, se inscribe en la libertad de expresión (STC 232/2002, de 9 de diciembre) (...) Ubicándose los hechos en el eventual ejercicio de la libertad de expresión al limitarse a la emisión de un juicio de valor sobre la conducta de otro, nuestro análisis deberá escrutar la concurrencia en la conducta sancionada de los requisitos exigidos por los arts. 20.1 a) CE para que el acto comunicativo merezca la protección constitucional, comprobando que las opiniones emitidas no contienen expresiones vejatorias (SSTC 105/1990, de 6 de junio; 171/1990 y 172/1990, ambas de 12 de noviembre; 223/1992, de 14 de diciembre; 4/1996, de 16 de enero; 57/1999, de 12 de abril; 110/2000 y 112/2000, de 5 de mayo). La aplicación de esta doctrina a este motivo de la demanda de amparo conduce a su desestimación. Las manifestaciones realizadas constituyeron, indudablemente, un ataque a la reputación. Fueron simples frases despectivas desconectadas de cualquier razonamiento que las explicase o justificase. Por todas estas razones, es claro que la frase analizada constituyó un ejercicio desmesurado y exorbitante de la libertad de expresión (vid. STC 11/2000, de 17 de enero, FJ 7), procediendo, en definitiva, desestimar la demanda de amparo.” (Fundamento 5º).

En términos similares la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, nº. 591/2015 de 23 de octubre de 2015: “Y en segundo término, como afirmamos en las Sentencias de esta Sala 375/2013, de 5 de junio, y 423/2014, de 30 de julio, la libertad de expresión adquiere mayor peso cuando se informa sobre temas de *corrupción*, sobre todo cuando los sujetos implicados ocupan o han ocupado cargos públicos; pues en tales casos la comunicación pública de hechos noticiosos o la expresión de una opinión crítica al respecto, es, además de lícita, necesaria para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a conocer cómo se gobiernan los asuntos públicos. Además, como dijimos en la primera de las Sentencias citadas: « [...] en este sentido es natural que no solo resulten afectados los que ejercen el gobierno, sino también todas las personas relacionadas de una u otra manera con la actividad que es objeto de censura (STS de 11 de octubre de 2001, RC n.º 1873/1996). Desde este punto de vista, por consiguiente, el peso de la libertad de información frente al derecho al honor es en el caso examinado de una importancia muy elevada».”

³⁰ Sentencia Tribunal Constitucional 130/2013, de 4 de junio, recurso de inconstitucionalidad a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones: “conviene insistir en esta última idea de que pese a que el objetivo fundamental de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas, no es éste, sin embargo, el único al que pueden tender las bases, cuyo establecimiento cabe, por tanto, que responda a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo. Ello es especialmente importante en el campo que ahora nos ocupa, pues ciertamente en la regulación de las subvenciones, además de la garantía a los administrados de un tratamiento común, concurren, tal y como ha señalado el Abogado del Estado y como se apunta en la exposición de motivos de la Ley 38/2003, otros objetivos de interés general —algunos de ellos consagrados incluso a nivel constitucional— estrechamente conectados con el carácter de gasto público de la subvención, que pueden, eventualmente, justificar una regulación básica y entre los que cabe mencionar la asignación equitativa de los recursos a través del gasto público (art. 31.2 CE), la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 CE), la programación y ejecución del gasto público conforme a los principios de eficiencia y economía (art. 31.2 CE), la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), la prevención de eventuales distorsiones del funcionamiento del mercado, la coherencia y coordinación de la política subvencional de todas las Administraciones públicas, la lucha contra el fraude y la *corrupción* en la gestión de los fondos públicos, así como el incremento de la transparencia, el control y la evaluación del gasto subvencional.”

De todo ello se advierte la necesidad de establecer un concepto de *corrupción* y una sistematización de los tipos penales que lo integran, en la medida que el legislador ha previsto anudar efectos jurídicos en la esfera de la penalidad a tal concepto y también por resultar una exigencia determinada por la necesidad de su erradicación mediante mecanismos tanto punitivos como de control previo.

3. Corrupción, legalidad penal y seguridad jurídica

Ahora bien, esta falta de determinación del concepto de *corrupción* en el ámbito penal, no solo supone incardinarlo como concepto jurídico indeterminado, sino que, y en la medida que afecta a la esfera de los derechos de los afectados por sus consecuencias jurídico-penales, podría ser constitutivo de una infracción lesiva del principio de legalidad penal como derecho fundamental y del principio de seguridad jurídica.

El principio de legalidad penal se encuentra regulado en el art. 25.1 CE, como derecho fundamental: *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.”* La exigencia de ley en la que se regulen los elementos típicos del delito y su pena, y que la misma sea la vigente en el momento de comisión de los hechos delictivos, son su núcleo esencial. La exigencia de ley previa y cierta en el ámbito penal. El núcleo esencial de la garantía del derecho fundamental del art. 25.1 CE *“reside en impedir el efecto punitivo en cuanto sanción no prevista legalmente”* (STC 2/2003, de 16 de enero)³¹. Un derecho fundamental, el de legalidad en materia penal y sancionadora, en el que se integran diferentes contenidos³²: la reserva de ley como exigencia formal y una triple exigencia material (*lex scripta, lex previa y lex certa*).

³¹ *“Desde la perspectiva material del derecho fundamental garantizado en el art. 25.1 CE, el núcleo esencial de la garantía en él contenida reside, según la doctrina del Tribunal Constitucional, en impedir el exceso punitivo en cuanto sanción no prevista legalmente (...) desde la STC 2/1981, de 30 de enero, hemos reconocido que el principio non bis in idem integra el derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora (art. 25.1 CE) a pesar de su falta de mención expresa en dicho precepto constitucional, dada su conexión con las garantías de tipicidad y de legalidad de las infracciones. Así, hemos declarado que este principio veda la imposición de una dualidad de sanciones “en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento” (STC 2/1981, FJ 4; reiterado entre muchas en las SSTC 66/1986, de 26 de mayo, FJ 2; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 234/1991, de 16 de diciembre, FJ 2; 270/1994, de 17 de octubre, FJ 5; y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2).”*

³² STC 42/1987, de 7 de abril: *“El art. 25.1 de la Constitución prescribe que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”. El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla “nullum crimen, nulla poena sine lege”, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término “legislación vigente” contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.” (fundamento jurídico 2º).*



La falta de determinación del concepto típico de *corrupción* en el ámbito de la exigencia de *lex certa* –la cual es una manifestación del principio de seguridad jurídica y de certeza del ordenamiento del art. 9.3 CE, en el ámbito penal- no resulta especialmente compleja de advertir, ya que la misma afecta a las consecuencias jurídicas que se anudan a ella tanto en la actuación de la policía judicial del art. 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, como a la exención del control de la doble tipificación por el Juez o Tribunal español, del art. 20.1 de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

El principio de tipicidad -que el legislador recoge en los artículos 1.1 y 10 del Código Penal³³-, se encuentra afectado por la inexistencia del concepto jurídico de *corrupción* –que igualmente se contempla en el art. 2.1 del Código Penal³⁴- en la medida que la taxatividad³⁵ de la norma penal pierde toda su virtualidad por falta de previsión de los elementos típicos del llamado delito de *corrupción*.

Pero, igualmente, tiene incidencia en la virtualidad del principio de seguridad jurídica, el cual se encuentra reconocido en el art. 9.3 de la Constitución Española, pero también el texto constitucional hace una referencia expresa en su Preámbulo al calificarlo como “*principio inspirador de todo el ordenamiento jurídico*”.

La seguridad jurídica es tanto una suma de todos los principios básicos del art. 9.3 CE – certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, de interdicción de la arbitrariedad y reserva de ley-, como un principio con valor autónomo, en tanto éste se determina como la certeza sobre el contenido de la norma y el modo de aplicación del ordenamiento jurídico. La seguridad jurídica parte de así de la norma jurídica para afirmar desde ella la necesidad de conocer las consecuencias jurídicas que ésta determina: lo permitido, lo prohibido, lo ordenado, la

³³ Artículo 1: “1. No será castigada ninguna acción ni omisión que no esté prevista como delito o falta por Ley anterior a su perpetración.”

Artículo 10: “Son delitos o faltas las acciones y omisiones dolosas o imprudentes penadas por la Ley.”

³⁴ Artículo 2: “1. No será castigado ningún delito ni falta con pena que no se halle prevista por Ley anterior a su perpetración. Carecerán, igualmente, de efecto retroactivo las Leyes que establezcan medidas de seguridad.”

³⁵ Principio que determina la exigibilidad de la exacta concreción de los actos y omisiones punibles, y de la sanción que su omisión acarrea. STC 145/2013, de 11 de julio: “El derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) absorbe el derecho a la legalidad sancionadora administrativa y se articula a través de una doble garantía, material y formal. La primera es la exigencia de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes con la mayor precisión posible, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, de esta manera, las consecuencias de sus acciones (SSTC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 1; 81/2009, de 23 de marzo, FJ 4; y 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4). Como señala la STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, “la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador (...) el principio de taxatividad se dirige, por un lado “al legislador y al poder reglamentario”, exigiéndoles el “máximo esfuerzo posible” para garantizar la seguridad jurídica, lo que en modo alguno veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, “aunque su compatibilidad con el art. 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia” (Fundamento Jurídico 4º)

finalidad de lo normado. Y anudado a tal sentido, que lo establecido en la norma no sea alterado sino por los cauces establecidos por el propio ordenamiento jurídico; es la certeza que tiene el individuo de la permanencia de una situación jurídica³⁶.

La seguridad jurídica y la justicia formal están así conectadas, puesto que la justicia formal es el presupuesto necesario para alcanzar la seguridad jurídica. El ámbito de la seguridad jurídica no se limita a la certeza de lo establecido en la norma, sino también a la aplicación de la norma, en tanto el modo en el que se interpreta el ordenamiento jurídico resulta la determinación del significado de la norma. Los principios del art. 9.3 CE determinan en su correcta aplicación, la consecución de la seguridad jurídica pues ésta es el resultante de todos ellos³⁷.

Trasladado tal contenido a la imprevisión conceptual de *corrupción*, se llega a que “*los llamados delitos contra la corrupción en el ámbito de la Administración pública*”, según el textual del Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, de modificación del Código Penal, no tienen una correlación cierta con tipo delictivo alguno en la parte dispositiva de la norma, impidiendo su certeza y modo de aplicación, pues se desconocen sus consecuencias jurídicas, por lo que la determinación de su contenido queda a expensas de un intérprete ajeno al legislador, por cauces dispares a los establecidos por el propio ordenamiento jurídico. En definitiva, abunda en la incertidumbre de una situación jurídica y sus consecuencias, afectando de plano a los principios constitucionales de seguridad jurídica, de certeza del ordenamiento, y de legalidad penal.

³⁶ El Tribunal Constitucional, en la sentencia 27/1981, de 20 de julio, dice: “*la seguridad jurídica, es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad (...)*” “*Los principios constitucionales invocados por los recurrentes: irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución -legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad- no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho. En especial, lo que acabamos de afirmar puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.*” (Fundamento Jurídico 10º)

Peces Barba propuso como redacción del art. 1.1 CE la siguiente: “*España se constituye en un Estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico a la seguridad jurídica la libertad, la igualdad y la solidaridad.*” Peces-Barba, G., “Seguridad jurídica y solidaridad como valores de la Constitución española Funciones y fines del derecho” *Estudios en Honor del profesor Mariano Hurtado Bautista*, Universidad de Murcia, Murcia, 1992, pág. 272. *Cit. en* Lauroba Lacasa, M. A., “El principio de seguridad jurídica y la discontinuidad del Derecho”, *Louisiana Law Review* Vol. 63, núm. 4, 2003, pág. 1243

³⁷ “*En este ámbito, la seguridad jurídica significa fundamentalmente dos cosas: a) cognoscibilidad de las normas jurídicas y b) previsibilidad de las consecuencias de cada conducta y, en concreto, de la actuación de los poderes públicos que han de aplicar esas normas. En otras palabras, la seguridad jurídica, entendida como principio que asegura al ciudadano la certeza de su situación jurídica, se divide en dos grandes manifestaciones: a) seguridad jurídica ex ante, esto es, como una garantía tendente a asegurar el proceso técnico de búsqueda y hallazgo del derecho (su interpretación y el conocimiento del derecho) y b) seguridad jurídica ex post, como la garantía de estabilidad del resultado de dicho proceso, de forma que se da una pauta para el ciudadano en cada caso concreto*” Lauroba Lacasa, Mª A., “El principio de seguridad jurídica y la discontinuidad del Derecho”, *ob. cit.*, pág. 1244



4. Corrupción y distorsiones del procedimiento penal: los juicios paralelos

Especialmente gravosa se advierte la omisión del concepto de *corrupción*, en las situaciones de distorsión del procedimiento penal, en particular cuando se producen los llamados juicios paralelos y en los supuestos de revelación del secreto de sumario, donde la opinión pública efectúa una valoración del hecho investigado desde la premisa culpabilística que implica la *corrupción*.

La revelación del secreto del sumario no es la premisa necesaria para que se produzca un juicio paralelo, pero normalmente dicha revelación tiene al juicio paralelo como consecuencia necesaria. En ambos supuestos, la finalidad que se pretende es la de trasladar a la opinión pública el contenido de unos Autos, y establecer una decisión popular o mediática sobre la culpabilidad o inocencia del investigado en un procedimiento.

Se da con personas públicas o con delitos que han sensibilizado a la sociedad, por la acción de los medios de comunicación. El juicio paralelo carece de unos principios mínimos predeterminados, y no tiene referencia en los derechos que constitucionalmente asisten a los investigados, impidiéndoles toda posibilidad de defensa, en la medida que no tienen a su disposición ni el mismo medio de comunicación, ni la misma audiencia, ni el mismo crédito público, del cual está desposeído el investigado, pero que, por el contrario, sí inviste al informador o crítico público.

En los juicios paralelos, los elementos que se tienen en consideración para establecer una decisión condenatoria, en el caso de la *corrupción*, simplemente es la propia existencia del procedimiento penal. Como ya se ha expuesto, si no existe el delito de *corrupción*, resultará imposible que alguien pueda ser condenado por tal delito por parte de un Juzgado o Tribunal. Sin embargo, en los juicios paralelos, la acusación por *corrupción*, y la condena anticipada por dicho delito inexistente, es habitual. Se traslada así la misión de determinar el concepto y contenido de la *corrupción* en el ámbito penal, del legislador a la opinión pública. O más concretamente, a los que predeterminan tal opinión.

El fundamento constitucional de los juicios paralelos como expresión de una opinión, una crítica o una información, se encuentra en el ámbito de ejercicio de los derechos

fundamentales a la libertad de expresión e información, ex. Art 20 CE. Tal cobertura constitucional, no obstante, tiene su oposición en el derecho fundamental al honor, ex art 18 CE, pero también en la esfera de los derechos de los justiciables en el proceso penal: derecho a un juez predeterminado por la ley, derecho a la presunción de inocencia, derecho a un juicio justo, derecho a la imparcialidad del juez, ínsitos en el art. 24 CE.

De esta forma, el juicio paralelo está vinculado con el principio de publicidad del proceso³⁸ del art. 120 CE, donde el secreto de sumario se conforma como una de las más típicas formas de excepción del principio. Esa misión de formar una opinión pública, discurre en *paralelo* a la propia de la Administración de Justicia en su misión constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y provoca los juicios paralelos que son, para ESPIN TEMPLADO³⁹, *“el conjunto de informaciones aparecidas a lo largo de un periodo de tiempo en los medios de comunicación, sobre un asunto sub iudice a través de los cuales se efectúa por dichos medios la valoración sobre la regularidad legal y ética del comportamiento de personas implicadas en hechos sometidos a investigación judicial. Tal valoración se convierte ante la opinión pública en una suerte de proceso. Al cabo de un determinado periodo de tiempo, en el que han ido apareciendo informaciones sobre los hechos acompañados de juicio de valor más o menos explícitos, editoriales, contribuciones de personas ajenas a la plantilla de tales medios, las personas afectadas aparecen ante la opinión pública, o al menos ante un segmento de ellas, como inocentes o culpables”*.

La existencia de los juicios paralelos empero supone una distorsión del proceso penal, puesto que los medios de comunicación pasan a desarrollar funciones de juez, determinando la culpabilidad o inocencia del justiciable a partir de los datos que son conocidos del proceso. Tal atribución, fundada en el derecho a formar una opinión pública libre, desconoce, en su ejercicio, las garantías que constitucionalmente se otorgan a los justiciables, trasladando el ámbito de su enjuiciamiento, desde un marco jurisdiccional garantistas, a un escenario que se caracteriza por la afirmación de culpabilidad *inaudita parte*, fundada en las voluntad cuasi inquisitorial del profesional

³⁸ “Nadie duda que el principio de publicidad esté vinculado a la Justicia de forma plena, por lo que las posibles limitaciones de la primera se consideran excepciones a la regla general. Igualmente, el principio de publicidad permite la formación de un espíritu cívico y el desarrollo de una opinión pública, que de otro modo tendría que ser muda frente a abusos de los jueces; fundamenta la confianza pública en la Justicia y refuerza la independencia de esta, acrecentando su responsabilidad social y neutralizando vínculos jerárquicos y el espíritu del cuerpo”, Montalvo Abiol, J.C., “Los juicios paralelos en el proceso penal: ¿anomalía democrática o mal necesario?” *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 16, julio 2012, pág. 106

³⁹ Espín Templado, E., *Revista Poder Judicial*, nº especial XIII, pág. 123, cit. en Montalvo Abiol, J.C., “Los juicios paralelos en el proceso penal: ¿anomalía democrática o mal necesario?”, *ob. cit.*, pág. 111



de la comunicación, y de aquellos que aparecen como co-participes en el proceso popular (tertulianos, *opinadores* y otros agentes).

La cuestión que se plantea en la presente no es la correspondiente al estudio de los juicios paralelos y su encaje constitucional⁴⁰, sino la trascendencia de la omisión de un concepto jurídico de *corrupción*, en cuya ausencia, todo actuar delictivo de los actores de la vida política se convierte en tal *corrupción*. Se trata de un *plus* en la distorsión que ya de por sí provoca la existencia de los juicios paralelos, en la medida que todo actuar ilícito de un cargo público, es, de antemano, *corrupción*. Y si es *corrupción*, en el imaginario colectivo dicho justiciable es, irremediabilmente, culpable, con independencia del resultado del proceso judicial.

La dimensión público-social de la *corrupción*, en la medida que no existen unos conceptos jurídicos marco que la determinen, alcanza así a todo tipo penal en el que resulte sujeto activo del delito un político -ya sea gestor público, ya sea representante electo, ya sea responsable en una organización política-. Desde dicha dimensión, se llega a la afirmación delictiva por *corrupción*, de políticos en procesos donde no se sustancia la comisión de “*los llamados delitos contra la corrupción en el ámbito de la Administración pública*”, sino de otros tipos delictuales, ajenos a los citados en el Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2015.

El resultado de la imputación por *corrupción*, cualquiera que sea el delito del que se acuse al cargo público, es una sentencia de condena colectiva, que no se puede revocar ni siquiera con una absolución en el proceso judicial. El político investigado por *corrupción*, aunque resulte absuelto, es culpable⁴¹, y lo seguirá siendo por el resto de sus días, socavando de forma grotesca, no sólo el derecho fundamental al honor del propio político, sino también todos los fundamentos del proceso penal. Una mínima cautela en la afirmación de la culpabilidad en los juicios paralelos y el exigible rigor en la determinación del concepto jurídico de *corrupción*- que incumbe básicamente al legislador penal-, permitiría reconducir todo el pseudo-proceso mediático, a los límites que exige el marco constitucional y el propio Estado de Derecho.

⁴⁰ Sobre los juicios paralelos, *vid* Otero González, P. “Medios de tutela ante los juicios paralelos durante la fase de juicio oral” *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, Ministerio de Justicia, Vol. LIII, 2000. También Cortes Bechiarelli, E., “Juicios paralelos y derechos fundamentales del justiciable” *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, nº 21, 2003

⁴¹ Respecto al particular, especial relevancia tiene la absolución de quien fue President de la Generalitat, Sr. Camps Ortiz, en el llamado “juicio de los trajes”, que no le evitó el estigma de ser calificado como *corrupto* pese a declararse su no culpabilidad.

Y ello porque la determinación del concepto jurídico penal de *corrupción*, sería la premisa necesaria para permitir un mecanismo reaccional ante la acusación de *corrupción* que no se fundase en la dimensión jurídico penal del término, y la consiguiente posibilidad de trasladar el debate al ámbito de un conflicto entre el derecho al honor y el derecho a la información, y no al de la crítica u opinión, más estricto en sus límites, según la doctrina del tribunal Constitucional⁴².

5. Bibliografía

- Cortes Bechiarelli, E., “Juicios paralelos y derechos fundamentales del justiciable” *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, nº 21, 2003
- Dolz Lago, M.J., “Corrupción en la vida pública: Los delitos de tráfico de influencias y cohecho”, *Abogacía Española, Consejo General*, <http://www.abogacia.es/2014/01/16/sintesis-sobre-el-delito-de-trafico-de-influencias-y-el-de-cohecho/>, enero 2014
- Lauroba Lacasa, M. A., “El principio de seguridad jurídica y la discontinuidad del Derecho”, *Louisiana Law Review*, Vol. 63, núm. 4, 2003
- Montalvo Abiol, J.C., “Los juicios paralelos en el proceso penal: ¿anomalía democrática o mal necesario?” *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 16, julio 2012
- Otero González, P., “Medios de tutela ante los juicios paralelos durante la fase de juicio oral” *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, Ministerio de Justicia, Vol. LIII, 2000
- Peces-Barba, G., “Seguridad jurídica y solidaridad como valores de la Constitución española Funciones y fines del derecho”, *Estudios en Honor del profesor Mariano Hurtado Bautista*, Universidad de Murcia, Murcia, 1992
- Sánchez Legido, A., “La Euro-orden, el principio de doble incriminación y la garantía de los derechos fundamentales”, *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, diciembre 2007

⁴² Y permitiría ampliar el ejercicio de la acción penal por un delito de calumnias, que solo es dable ante la afirmación pública de la comisión de un tipo penal.



ESPAÑA, ¿CAMPEONA OLÍMPICA EN CORRUPCIÓN?⁴³

Jorge Tuñón Navarro⁴⁴

1. Introducción: sobre ética y corrupción

¿Con factura o sin factura? No consiste solo en un eslogan de la Agencia Tributaria; sino que la confesión de haber pagado “sin factura” amenazó con convertirse en un tema central de la campaña electoral española del año pasado al ser requeridos directamente los candidatos Pablo Iglesias y Albert Rivera; y supone un dilema al que se habrán tenido que enfrentar (seguramente) tanto quienes leen estas líneas como quien las suscribe. Pagar a la empleada doméstica o al albañil que nos remoja la terraza sin factura son comportamientos poco éticos con respecto a la sociedad en la que nos toca vivir, puesto que de nuestro ahorro se descuentan servicios sociales, educación, sanidad, etc.

Sin embargo, no tienen comparación con el agujero que suponen para las arcas públicas: las mordidas por la concesiones de obras o proyectos públicos; la financiación ilegal de los partidos; el blanqueo de capitales por parte de empresas y políticos; los modelos clientelares y pseudo-mafiosos con los que algunos gobiernos pervierten el sistema democrático corrompiendo y secuestrando en la práctica las instituciones; o la aceptación de dádivas de empresarios para el enriquecimiento particular a cambio de legislaciones más favorables de algunos intereses económicos y en detrimento de los intereses generales del país; entre otras prácticas anti-éticas, anti-sociales y corruptas.

Hace muy poco, sobre todo cuando en España “se ataban los perros con longanizas” (a mediados de la década pasada), mirábamos por encima del hombro a nuestros “*fratelli*” italianos. En aquella época del (más tarde frustrado) “sorpasso” nos regocijábamos de las tropelías y corruptelas del “*latin lover*” Silvio Berlusconi, que para nuestro asombro se las arregló para ser elegido Primer Ministro hasta en cuatro

⁴³ Esta comunicación está inspirada y supone un resumen del informe del mismo autor: *La ética de la corrupción en España*, publicado por la OBS Business School de la Universidad de Barcelona en noviembre de 2016: <http://bit.ly/2fg7RGL>

⁴⁴ Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid y experto científico externo de la Comisión y del Parlamento Europeo

ocasiones durante tres periodos diferentes. Nos mofábamos de la paja en ojo ajeno, pero no advertíamos la viga en el nuestro⁴⁵.

El resto de la historia ya la conocemos. Llegó la crisis y nos dimos de bruces con la realidad. La tarta a repartir fue mucho más pequeña, muchos no podían ya vivir como lo venían haciendo y en ocasiones no había ya pastel para todos. Entonces caímos en la cuenta. Nos dejó de hacer gracia observar como el vecino evadía impuestos o utilizaba recursos públicos en beneficio particular. Nos dimos de bruces con la realidad: éramos más o menos igual de corruptos que aquellos a quienes atribuíamos el magisterio en el arte de la picaresca.

La agudización de los efectos de la crisis económica en España y el descrédito de sus instituciones y de la clase política vienen alimentando durante los últimos años una visibilidad mediática de la corrupción inusitada hasta la fecha. El empacho de corrupción, que afecta por igual a diferentes partidos políticos y a la Corona, resulta insoportable: los casos Nóos, Rato-Bankia, Pujol, Púnica, Taula, Gürtel, Bárcenas, o los ERE, entre otros, suponen la punta del *iceberg* con la que venimos desayunando cada día de este 2016. De hecho, durante todo el ejercicio los sucesivos barómetros del Centro de Estudios Sociológicos han venido indicando, que casi la mitad de los españoles señalaba la corrupción como el segundo problema del país, solo por detrás del desempleo.

¿Pero esta inusitada visibilidad mediática de la corrupción en España, supone que sea un país más corrupto hoy que hace dos décadas?; ¿Cuáles son los comportamientos constitutivos de corrupción política y empresarial más frecuentes en la España actual?; ¿Cómo podemos medir la corrupción?; ¿Existe alguna diferencia intrínseca entre nuestra corrupción y la internacional? ¿En clave comparada, somos más o menos corruptos que los países de nuestro entorno?; ¿Optamos acaso a la medalla de oro olímpica en corrupción en 2016? Este trabajo pretende arrojar luz sobre estas y otras cuestiones, ahondando en los factores explicativos y realizando humildemente algunas propuestas, que pudieran ayudar a mitigar este cáncer que amenaza con gangrenar el crecimiento y el futuro del país.

⁴⁵ Sobre el caso italiano bien puede consultarse la investigación del propio autor del presente informe, Jorge Tuñón, titulada: *Calciopoli o la Ética de la Corrupción ¿Reflejo de la sociedad y la política en Italia? / Calciopoli or the ethics of corruption: Mirror of society and politics in Italy*; y disponible en: https://www.academia.edu/3783985/Calciopoli_o_la_Ética_de_la_Corrupción_¿Reflejo_de_la_sociedad_y_la_política_en_Italia



Sin pretender aquí efectuar un riguroso análisis sobre la etimología ni la filosofía del concepto de la ética pública, sí que podemos enmarcarla, a rasgos generales, en torno al concepto de justicia, o incluso al de los valores que modelan tanto el derecho como la misma sociedad. Históricamente, una vez que el transcurso de los siglos hizo perder a las diferentes religiones el monopolio sobre el concepto de moral, se pretendió establecer una ética común destinada a los ciudadanos (fuese cual fuese su credo o ideología), inspirada de manera imprescindible en el Derecho y en el Estado. Con la irresoluble complejidad de dotarla de un contenido común y concreto, se ha hecho referencia a la “moral universal” o al “mínimo común ético” (Palomino, 2008:94).

La ética es la “disciplina del conocimiento que tiene por objeto el estudio de los distintos caracteres, hábitos, costumbres y actitudes del ser humano, y clasifica las acciones en buenas o malas, debidas o indebidas, convenientes o nocivas, en virtudes y vicios, y enseña cuáles son aquellas acciones dignas de imitar” (Diego, 2004: 9-10). Aplicado estrictamente al campo de la Política y de la Administración, la ética pública será el instrumento a través del cual el Estado debe guiar la conducta de sus gobernantes.

Si bien los ciudadanos reclaman a sus gobernantes la satisfacción de unas determinadas demandas de la comunidad política, en muchos países la mencionada satisfacción no resulta siempre posible, entre otras causas, por los vicios que impiden la eficiencia en el funcionamiento de sus administraciones públicas. La lentitud y la ineficacia administrativa se ven, con más frecuencia de la deseada, retroalimentadas por el descubrimiento de diferentes escándalos de corrupción que desacreditan a la vez al personal público y a las mismas instituciones, generando una notable pérdida de credibilidad en las mismas y en el gobierno. Resulta entonces preceptivo el estudio de la ética pública como disciplina que contempla la definición de la bondad o malicia (para la comunidad) de las acciones del gobierno y de la administración. En ese sentido, la ética pública puede entenderse como un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando unas pautas de conducta y un carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y de la libertad del ser humano (Villoria, 2000: 19).

La ética, factor clave para elevar la calidad de la administración pública, promueve que los cargos públicos sean ocupados por los más capaces, por los más leales a la constitución política y por los que posean un amplio sentido de justicia para su comunidad política; y no por personas famosas, carismáticas, polémicas, o, como ya

en su tiempo explicaba Aristóteles, por las que anhelan los cargos de gobernantes y administradores públicos. Una correcta implementación de la ética pública pasaría por: la promulgación de leyes éticas que obligasen tanto a los organismos públicos como al sector privado; el establecimiento de un marco normativo de conducta a través de códigos de conducta que identificasen los valores deseables para los servidores públicos; y la ponderación de especialistas encargados de la formación en ética pública (Diego, 2006b). Todo ello debilitaría el fenómeno que permite que en la actualidad se puedan identificar con más frecuencia de la deseable en el seno de la administración pública, personas no sólo incompetentes para su cargo, sino desleales para con el país y los ciudadanos a los que deben servir, además de carecer de espíritu de dignidad y justicia. En el marco de la crisis financiera, uno de los factores que lastra las posibilidades de recuperación económica, es también la falta de virtud y ética que exhiben algunos de nuestros conciudadanos, particularmente aquellos que ocupan relevantes cargos públicos.

Como resultado del descuido al que ha sido cercenada la ética en el ámbito público, la mayor y más importante de las consecuencias ha sido la aparición de anti-valores y prácticas negativas, que han invadido cada esfera de la vida pública de las sociedades contemporáneas. Efectivamente, estamos hablando de un fenómeno de alcance mundial, la corrupción, que “ha dejado de tener tintes locales y es un problema verdaderamente global, pues la magnitud alcanzada en las últimas décadas no es ya sólo un problema moral de países pobres, sino también, y sobre todo, de los ricos. Es más que nunca un problema cambiante e intersectorial” (Pamplona, 2006). Y es que los anti-valores y las prácticas corruptas han invadido cada ámbito de la vida pública en las sociedades contemporáneas, desde el político hasta el social, pasando por el económico y el cultural, según coinciden intelectuales del prestigio de Habermas, Sartori, o Küng, entre otros.

Prueba de lo anterior, es que en 2004 el entonces ministro de Justicia chileno, Luis Bates, estimaba que el componente económico de la corrupción, entre sobornos, malversación de fondos públicos, licitaciones corruptas y lavado de dinero, generaba el equivalente anual al 5% del producto interior bruto mundial (Bates, 2004). Pero esta estimación, de difícil comprobación dada la naturaleza de la materia, puede quedarse corta ya que el desvío de fines y recursos económicos es una realidad latente no sólo en los gobiernos nacionales sino incluso en organizaciones internacionales como la OTAN, la ONU o a la mismísima UE. La corrupción se manifiesta igualmente tanto en países pobres o en vías de desarrollo como en países desarrollados y en muchas



ocasiones exportadores de valores como EE.UU, Reino Unido, Francia, Italia o España, entre otros.

Aunque la corrupción haya acompañado a la humanidad a lo largo de su historia, la revolución en el mundo de las comunicaciones ha permitido, no sólo la revelación de un número indecente de casos, sino el alcance mundial de los propios escándalos. Como denunciaba Caiden (2001, 244), mientras que la corrupción podía suponerse en regímenes evidentemente fraudulentos, era menos previsible en otros países que lideran el mundo a escala militar, económica e incluso moral; y menos aún en el seno de “la comunidad internacional, con escándalos que posiblemente surgieron primero en la UNESCO, y luego en la propia ONU, los bancos de desarrollo regional, la OTAN, la UE, y recientemente en las organizaciones no gubernamentales, inclusive en la organización de los Juegos Olímpicos”. Si bien la lacra de la corrupción se ha expandido por la mayoría de los países y de las organizaciones supranacionales del mundo, no es menos cierto que también ha crecido la concienciación y el interés por seguirla, estudiarla y por tanto combatirla, a través de organismos como Transparencia Internacional (TI), la Oficina contra el Soborno de la Organización para el Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Oficina de Lucha contra el Fraude de la Unión Europea (OLAF), o el Grupo Multidisciplinario sobre la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) (Diego, 2006: 201).

2. La corrupción: concepto y medición

La corrupción se encuentra íntimamente ligada con la desafección política que se experimenta en algunos países como España durante los últimos años. La visibilidad mediática que conlleva el descubrimiento de tramas corruptas en las que se han visto inmersos políticos de larga trayectoria en todos los puntos de nuestra geografía (Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Baleares y un largo etcétera), a algunos integrantes de la propia Casa Real, pero incluso a todo tipo de empresarios, deportistas o personajes de la farándula manchados por los recientes Papeles de Panamá, nos suscita ciertas cuestiones. Algunas son muy evidentes. ¿Hasta qué punto somos un país corrupto?; ¿Lo somos más o menos que otros?; ¿Se corresponde la percepción de la corrupción con la que realmente existe?; ¿Cómo se puede medir la corrupción?; y por último y muy lógicamente ¿En qué consiste exactamente la corrupción?

¿Qué es la corrupción?

Como bien sostienen Manuel Villoria y Fernando Jiménez (2012: 109), la escandalosa “abundancia de noticias sobre actos corruptos en España no suele venir acompañada de análisis rigurosos de su extensión, ni de sus características tipológicas o de sus componentes estructurales”, mientras que dicha acumulación de informaciones sobre casos de corrupción pública “podría estar generando una sensación de expansión del fenómeno, que acabaría afectando a la propia percepción existente y reforzando, finalmente, la desafección existente en nuestro país”. Es decir, sostienen los profesores que corrupción existe, como veremos con unos índices concretos, pero probablemente no ahora más que durante los años felices de la primera década de siglo.

Por el contrario, la crisis económica, las estrecheces y la visibilización mediática de múltiples escándalos de corrupción que han involucrado a variadas personalidades de la vida pública, habrían creado un caldo de cultivo excelente para una percepción de una corrupción superior a la realmente existente. Y dicha percepción existe, puesto que casi la mitad de los españoles la sitúan como el segundo mayor problema del país, solo por detrás del desempleo. Sin embargo, los índices de corrupción no son tan diferentes a los de hace una década, a los de la “España feliz”. Probablemente la diferencia tenga que ver con la sobreexposición mediática de unos comportamientos que antes (de una manera u otra) se toleraban y respecto a los cuales “se hacía la vista gorda”, y que en la actualidad no se consienten (al menos informativamente) y suscitan la indignación de la ciudadanía.

Ni que decir tiene, que a ello ha ayudado que la corrupción española sea mucho más política que administrativa y que en su momento se propagase muy al calor de la eclosión del *boom* de la construcción. La mayor percepción actual y la espiral que ella genera debido a una menor transigencia, pudiera apuntar a una eclosión de las prácticas corruptas desde hace diez años a esta parte en España. Sin embargo y sin ánimo alguno de exoneración, lo único que ha eclosionado ha sido la indignación, la percepción y la intransigencia con respecto a unas prácticas que estaban latentes y que sin idéntica visibilidad se sucedían con una frecuencia muy similar en el pasado. Es decir, probablemente España no sea mucho más corrupta que hace una década, sino tristemente tan corrupta como entonces. Lo que ha variado ha sido (esencialmente) la percepción. El problema es que vivíamos entonces en la ignorancia. Al menos la crisis económica habrá servido para quitarnos aquel tupido velo de los ojos.



De otra parte, resulta indispensable acotar cuáles son las prácticas a las que nos referimos como corruptas. En definitiva, ¿Qué es y qué no es corrupción? ¿Acaso toda trasgresión legal puede ser considerada como corrupción?; ¿Qué sucede entonces con las actitudes legalmente factibles pero moralmente reprobables? No se trata de una cuestión baladí, puesto que “no existe un concepto de corrupción capaz de acoger en sí todas sus modalidades y, al tiempo, ser suficientemente riguroso (Villoria y Jiménez, 2012: 114)

La noción de corrupción que vienen manejando tanto los estudiosos, como la prensa y la ciudadanía españolas, es una noción inclusiva, extensiva y amplia. La corrupción sería todo abuso de poder para el beneficio privado, ya sea éste directo o indirecto. Es decir la corrupción no se reduce a la mera comisión de sobornos, sino que ampliamente es percibida como toda distribución inequitativa de los recursos públicos. “Cuando a una persona se le otorga poder para que lo use en beneficio del grupo que se lo cede fiduciariamente y, traicionando la confianza, lo utiliza para beneficiarse directa o indirectamente, estamos ante un supuesto de corrupción. Esto puede permitirnos considerar como corruptos actos realizados tanto en el sector privado como en el público” (Villoria, 2016).

Es decir, consideramos igualmente corrupta la ocultación de la situación financiera y el fomento de la venta de las acciones de Bankia por parte de su presidente, que la aceptación de sobornos (del 3% del montante de la licitación) por parte de cualquier político o director de compras de una empresa. En los anteriores existiría un beneficio directo. Sin embargo, no son menos corruptas las prácticas que implican un beneficio indirecto. Hablamos de realidades tristemente tan extendidas como la concesión de proyectos o contrataciones a cambio de promesas de empleo en favor de familiares o amigos, o la misma promulgación de una ley o regulación que beneficia indebidamente a un grupo de interés, que por su parte, figura entre los financiadores del partido en el gobierno, muy frecuentemente al margen de la Ley de Financiación de Partidos.

Pero las anteriores no son las únicas. El intercambio discrecional y particularista de favores, por el cual los decisores políticos conceden privilegiada o ilegalmente derechos y prestaciones a cambio de apoyo electoral o económico a quienes forman parte de sus redes. El denominado clientelismo que ha permitido la sucesión reiterada de gobiernos monocolors en algunos territorios españoles, como la Comunidad Valenciana o Andalucía, entre otros. Así pues, el clientelismo, entendido como: la concesión de beneficios o favores exclusivos; la adjudicación de contratos,

subvenciones o concesiones administrativas; la exención de impuestos o requisitos; o la mera facilitación de información privilegiada, tanto a unos beneficiarios, como a unas áreas geográficas específicas; a cambio bien de dinero, bien de votos suponen unas fórmulas de clientelismo, tristemente muy conocidas últimamente en España (Noos, ERE, Gürtel, Púnica, Taula, Pujol, entre otras reseñables o mediáticamente relevantes durante 2016).

Igualmente, no podemos obviar el despilfarro y el abuso de privilegios públicos como otra forma de corrupción. Nos resultan sobradamente conocidos aquellos comportamientos, lamentablemente permitidos y solo desde inicios de la crisis económica socialmente rechazados en España, con los de los altos cargos que utilizan coches oficiales o taxis pagados con recursos públicos para desplazamientos particulares, disfrutan de opíparas comilonas en restaurantes de lujo a cargo del erario público, servicios de prostitución o compañía, o regalan costosas joyas esposas/os o amantes. Todos los anteriores, que tenemos tan en mente, por ejemplo a causa del denominado caso de las “tarjetas black”, suponen evidentes conductas antiéticas, corruptas y abusos de poder en beneficio privado.

Especialmente dañinas son ese tipo de conductas de abuso de privilegios públicos en conexión con la faraónica eclosión urbanística padecida por España durante la primera década de siglo. Nos referimos a todas aquellas obras suntuosas e innecesarias (aeropuertos sin aviones, radiales sin coches o proyectos de depósitos de gas en zonas sísmicas en el Mediterráneo iniciados, comprometidos y clausurados), en las que los gestores públicos despilfarran (a sabiendas) ingentes cantidades de recursos públicos, como si de una donación se tratase a unas empresas adjudicatarias, en el mejor de los supuestos sólo simpatizantes del partido político en el poder, en el peor de los casos proclives a pagar mordidas (el 3% del montante fue muy usual en algunos gobiernos regionales), sobornos o realizar generosos regalos o descuentos en propiedades inmobiliarias, incluidos preciosos áticos con vistas en Marbella.

No suponen las prácticas anteriores, casos anecdóticos o macroeconómicamente intrascendentes, sino que según la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la contratación pública despilfarran en torno al 4,5% del PIB por sus deficientes mecanismos de control e ineficiencia. Para el último ejercicio computado (2015) el 4,5% del PIB español superó los 48.600 millones de Euros, cifra nada despreciable y que excede de los 40.000 millones de Euros del importe del Rescate Bancario que



España recibió en 2012 (que deberá ser devuelto con dinero público) y que supone un saqueo anual de unos 1.100 Euros por habitante.

Como bien denuncia recientemente el especialista en la materia Manuel Villoria (2016), una tipología de corrupción muy preocupante es la que denomina como corrupción legal. Es decir, la que consiste en “capturas de ciertas políticas públicas o, al menos de decisiones fundamentales en el marco de dichas políticas por poderosos grupos de interés. La captura puede realizarse a través del estratégico aterrizaje en puestos importantes del Gobierno, en órganos regulatorios o en comités asesores clave; también mediante el reclutamiento de políticos bien relacionados y poderosos para su incorporación a consejos de administración bien remunerados; o mediante la presión mediática, dado el control de los grandes grupos multimedia”. Ni que decir tiene la actualidad de la que goza en la España actual el debate acerca de las “puertas giratorias” y el creciente número de ex presidentes, ministros o altos ejecutivos de la administración pública que pasan a ocupar relevantes puestos ejecutivos en compañías privadas, sobre las que anteriormente hubieron de legislar, con el evidente conflicto de intereses y en claro detrimento de los intereses públicos.

¿Cómo se mide la corrupción?

Tras haber tratado de explicitar en qué consiste la corrupción y detallar algunas de sus tipologías más evidentes en España, entendemos necesario ahondar sobre la problemática de la medición de la corrupción. Por su propia naturaleza nos referimos a prácticas oscuras, sobre las cuales sus practicantes no suelen tener el mayor interés en dar publicidad. Es por ello que las dificultades para obtener datos fiables acerca de las frecuencias de las prácticas corruptas, sean prácticamente insalvables. Motivo a su vez por el que los índices internacionales comparados (Transparencia Internacional o EY)⁴⁶ se realicen (preferentemente) mediante datos subjetivos de percepción, en lugar de gracias a datos objetivos de prácticas corruptas contabilizadas.

De cualquiera de las maneras, los diferentes estudios y análisis de la corrupción vienen, hasta la fecha, tratando de medirla de tres formas diferenciadas: a) objetivamente por medio de los datos de las denuncias de corrupción y de las

⁴⁶ Transparencia Internacional es una Organización No Gubernamental Internacional con sede central en Berlín que publica periódicamente cada año su Índice de la Percepción de la Corrupción (edición de 2015, http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf); mientras que EY es una consultora internacional (antigua Ernst and Young), que con periodicidad bianual, publica su Encuesta Global sobre el Fraude (edición de 2016, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/\\$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf)).

investigaciones abiertas por el ministerio público o los jueces de instrucción; b) gracias a encuestas de percepción de corrupción realizadas a inversores nacionales y extranjeros, expertos o a la ciudadanía en general; y c) a través de las denominadas “encuestas de victimización” en las que se pregunta a los ciudadanos por sus experiencias directas en pago de sobornos o en las extorsiones que pueden llegar a sufrir por parte de los funcionarios del Estado.

Sea cual sea la metodología de medición elegida no debemos obviar que la cuantificación precisa de la corrupción es un reto prácticamente inalcanzable y que los datos obtenidos siempre deberán ser analizados con precaución y en perspectiva. La dificultad de obtener mediciones precisas deriva de un conjunto de factores que pivotan sobre la clandestinidad intrínseca de las prácticas corruptas.

De una parte, la corrupción (esencialmente la política), forma (lo queramos o no) parte del propio juego político y electoral, motivo por el que muchos de los casos de corrupción política emergen durante los periodos electorales, utilizados (sin duda) como armas arrojadas entre adversarios políticos. De otra parte, la percepción social de la corrupción está fuertemente determinada por la visibilidad y la relevancia mediática de su cobertura, con lo que una mayor o menor presencia en los medios de escándalos de corrupción no implica directamente unos mayores o menores niveles de corrupción. Asimismo, existe un problema de “*lag times*” o “retraso en los efectos”, cuando como consecuencia de una rigurosa persecución de la corrupción (ya sea por el gobierno o por los medios de comunicación de un territorio) se visibilizan tramas y escándalos, que pueden generar la sensación de que la corrupción es más elevada, que cuando no se perseguía o se miraba hacia otra parte. Paradójicamente puede suceder que se incrementen los índices de percepción de la corrupción, cuando, *de facto*, la misma se reduce (Villoria y Jiménez, 2012: 117).

Precisamente, no cabe duda de que en la España actual de 2016, tal y como podrá comprobarse en los índices aportados en el próximo apartado, confluyen los tres fenómenos antes descritos. Dentro de un modelo mediático Pluralista y Polarizado, típico de los países de la Europa meridional (Hallin y Mancini, 2004; Patterson, Fullerstone y Tuñón, 2016), la prensa de partido (muchas veces como consecuencia de la inacción gubernamental tanto a escala nacional como regional) se ocupa de dar visibilidad mediática a la corrupción política generada por los rivales electorales, tal y como resulta palmario durante la campaña electoral continua que padece España desde el otoño de 2015.



Igualmente, los índices de percepción de la corrupción en la España actual son los más elevados de Europa (campeones continentales), lo cual no indica necesariamente que sea el país más corrupto de Europa, sino el reciente hartazgo y la novedosa indignación de la sociedad española por la visibilidad mediática de unas prácticas corruptas, que antes, bien desconocía, bien toleraba.

Particularmente en España se acentúa la cuestión del retraso en los efectos, con motivo del estallido de la crisis económica y financiera en 2008 y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, sector muy ligado a las prácticas fraudulentas. En efecto, muchas de ellas bien se circunscriben, bien hunden sus raíces en aquel periodo de la “España feliz”, si bien tienen relevancia mediática y se juzgan en la actualidad. No se pretende ni mucho menos exonerar responsabilidades o minusvalorar el problema que tiene España con la corrupción, puesto que suponemos que si bien algunas de esas prácticas que ahora los medios de comunicación revelan como escandalosas, pertenecen al pasado, las que se están urdiendo y practicando en la actualidad, solo se conocerán en el futuro.

3. Corrupción en España: ¿Del título europeo en percepción al oro olímpico?

Tal y como ha sucedido en otros países de la Europa Meridional, de los que la misma España constituye un paradigmático ejemplo, el fuerte impacto de la crisis económica y financiera está muy directamente relacionado con la pérdida de confianza en las instituciones, la desafección política y el aumento de los índices de percepción de corrupción. Ello también ha venido motivado por la sucesión de toda una serie de casos de corrupción política al máximo nivel que han puesto muy en entredicho la integridad del conjunto de la clase política, factor decisivo para el declive de la confianza en la Administración Pública y las instituciones.

El propio Informe sobre “Integridad Pública y Confianza en Europa”, realizado por el Hertie School of Governance en 2015⁴⁷, bajo encomienda de la presidencia holandesa de la UE, refería el escándalo de Caja Madrid & Bankia, como paradigmático y explicativo de la situación en la Europa del Sur y en España, por lo que respecta en términos de elevados niveles de percepción de la corrupción y pérdida de confianza en las instituciones y la administración. “Por ejemplo en uno de los casos, la prensa

⁴⁷ ERCAS/Hertie (2015): European Research Centre for Anti-Corruption and State Building and the Hertie School of Governance: Public Integrity and Trust in Europe. En: <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/public-integrity-and-trust-in-europe>

española informó que en los doce meses anteriores al rescate por parte de las autoridades españolas, los ejecutivos de Caja Madrid cobraron un total de más de un millón de euros en dietas y recibieron 1.200 regalos. Se reveló que todos los consejeros estaban vinculados tanto a los principales partidos políticos como a los sindicatos, generando dudas sobre la integridad de las instituciones públicas. En 2010, Caja Madrid se había fusionado con una serie de pequeñas cajas de ahorro para conformar Bankia, que en mayo de 2012 informó de unas pérdidas de 4.3 billones de euros, que alcanzaron un año después los 19 millones de euros. Se trató de la mayor pérdida corporativa de la historia española, y el gobierno español rescató a Bankia con dinero de los contribuyentes” (ERCAS/Hertie: 2015: 28)

Efectivamente, Rodrigo Rato, ex director del Fondo Monetario Internacional (FMI) por otra parte, en calidad de punta del *iceberg*, será la cabeza visible de quienes se habrán sentado en el banquillo durante 2016 por el caso Bankia. Pero desafortunadamente, no constituye una excepción, sino precisamente todo lo contrario entre los casos de elevada visibilidad mediática, que ponen de relieve la connivencia y las prácticas fraudulentas generalizadas de la clase política española, con el consiguiente deterioro de las instituciones democráticas a las que representan y la consiguiente pérdida de confianza de la ciudadanía, así como su elevada percepción de los niveles de corrupción en el país. No cabe duda, de que al estar constituyendo 2016 una campaña electoral continua (por encontrarnos con un ejecutivo en funciones desde las elecciones del 20 de diciembre de 2015), la visibilidad mediática de los diferentes casos de corrupción política (Noos, Púnica; Gürtel; Taula; ERE, Pujol, o los Papeles de Papeles de Panamá; solo algunos de amplia repercusión en 2016) amenaza con terminar por aburrir hasta al hartazgo a la opinión pública española, lo que amenaza con anestesiar, vacunar y de alguna manera terminar por legitimar por la vía de los hechos esas deleznable prácticas corruptas.

Los datos de la corrupción en España

Por mucho que sea necesario relativizar los resultados de percepción de la corrupción y por tanto el valor de esas medallas conquistadas muy recientemente por España, lo que no resulta aceptable es mirar hacia otra parte. Aunque muy probablemente la situación no sea mucho peor a la de hace algunos años (a pesar de la visibilidad mediática de los innumerables escándalos de corrupción política y del hartazgo e indignación que en la sociedad producen), ello no quiere decir, como desde la clase política y preferentemente desde la que ocupa cargos de gobierno, que España no



tenga, un problema y muy serio con la corrupción, los favoritismos, el nepotismo, el clientelismo y otras prácticas de similar factura.

Gráfico 1: Índice de Percepción de la Corrupción (2015) de Transparencia Internacional

Posición país	País/Territorio	Puntuación del IPC 2015	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Intervalo de confianza del 90%		Rango mínimo/máximo	
					Mínimo	Máximo	Interior	Superior
1	Dinamarca	91	7	2,16	83	98	87	95
2	Finlandia	90	7	1,77	83	98	87	93
3	Suecia	89	7	1,71	83	98	86	92
4	Nueva Zelanda	88	7	2,39	81	98	84	92
5	Noruega	87	7	3	73	98	82	92
5	Países Bajos	87	7	1,81	83	97	84	90
7	Suiza	86	6	2,55	73	89	82	90
8	Singapur	85	8	2,02	75	92	82	88
9	Canadá	83	7	1,63	79	89	80	86
10	Alemania	81	7	2,5	72	89	77	85
10	Luxemburgo	81	5	6,02	57	89	71	91
10	Reino Unido	81	7	2,4	73	89	77	85
13	Australia	79	8	1,5	71	83	77	81
13	Islandia	79	5	4,53	65	89	72	86
15	Bélgica	77	7	1,34	71	81	75	79
16	Austria	76	7	1,76	70	81	73	79
16	Estados Unidos	76	8	3,48	59	89	70	82
18	Hong Kong	75	7	2,48	69	87	71	79
18	Irlanda	75	6	4,92	54	89	67	83
18	Japón	75	8	2,96	57	84	70	80
21	Uruguay	74	6	1,68	70	79	71	77
22	Katar	71	6	6,63	40	83	60	82
23	Chile	70	8	2,15	60	79	66	74
23	E.A.U.	70	7	5,07	53	91	62	78
23	Estonia	70	9	2,79	54	81	65	75
23	Francia	70	7	2,49	57	79	66	74
27	Bhután	65	4	2,14	60	70	61	69
28	Botswana	63	6	2,35	58	71	59	67
28	Portugal	63	7	2,69	54	73	59	67
30	Polonia	62	9	2,31	54	73	58	66
30	Taiwán	62	7	3,78	50	79	56	68
32	Chipre	61	5	4,17	49	71	54	68
32	Israel	61	6	2,78	52	71	56	66
32	Lituania	61	8	3,32	51	81	56	66
35	Eslovenia	60	9	2,93	42	73	55	65
36	España	58	7	4,07	37	71	51	65
37	Corea (del Sur)	56	9	3,09	46	73	51	61
37	Malta	56	4	4,94	41	63	48	64
37	República Checa	56	9	2,21	44	66	52	60
40	Cabo Verde	55	4	6,16	42	70	45	65

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción (2015) de Transparencia Internacional.

http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf; a través de Tuñón, Jorge (2016c):

La ética de la corrupción en la España actual, OBS Business School, Barcelona. En: <http://bit.ly/2fg7RGL>

Así lo atestiguan los principales estudios e índices confianza y percepción consultados a escala comparada, entre ellos el último Índice de Percepción de la Corrupción de

Transparencia Internacional⁴⁸ con datos referidos al año 2015 o al de la Consultora EY (2016) en su 14 Encuesta Global sobre Fraude⁴⁹, cuyas respectivas clasificaciones comparadas pueden consultarse en los gráficos 1 y 2, de la presente sección.

En el primero de ellos, el más general Índice de Corrupción de 2015 de Transparencia Internacional⁵⁰ España obtuvo 58 puntos, en una puntuación que si bien descendía con respecto a informes anteriores (ligera mejora de la percepción de la Corrupción), todavía sitúa a España en el puesto 36 del *ranking* de percepción de corrupción formado por 167 países, es decir, muy lejos del *pódium* que copan los nórdicos, Dinamarca, Finlandia y Suecia aún lejos de países de nuestro entorno como Reino Unido, Francia y Portugal, y solo al nivel de países como Eslovenia o la República Checa.

No se trata en ningún caso de índices de percepción para estar orgullosos. Y es que si comparamos las series de los últimos tres lustros, la percepción de la Corrupción en España ha empeorado sensiblemente, especialmente durante el periodo 2009-2013. El declive es evidente desde 2004, cuando en plena expansión económica, los resultados nos situaban en vigésimo puesto a escala mundial en índice de menor percepción de corrupción. Entre 2013 y 2015 España se ha ubicado en una posición de percepción de la corrupción de entre 58 a 60 puntos en una escala de cien, lo que equivale a una posición entre la 36 y la 40 en el Índice de Corrupción Mundial.

No demasiado alejados de esta realidad se encuentran los resultados comparados ofrecidos por la 14 Encuesta Global sobre Fraude, de la consultora EY, que con un perfil más empresarial que político (según se puede advertir en el gráfico 2), ubicaba a España en este mismo año 2016 en el puesto 22 sobre prácticas corruptas en el ámbito de los negocios, empeorando sensiblemente su trigésimo primera posición obtenida en la edición de 2014 de la misma encuesta.

Al contrario que el índice de Transparencia Internacional, el de EY premia las malas y no las buenas prácticas, con lo que sólo 21 de los países objeto de estudio, mostraron

⁴⁸ Transparencia Internacional (2015): 2015 Corruption Perception Index. Departamento de Investigación y Políticas de Transparencia Internacional, Berlín. En: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf

⁴⁹ EY (2016): 14th Global Fraud Survey / 14ª Encuesta Global sobre el Fraude (edición de 2016: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/\\$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf))

⁵⁰ Este índice clasifica a los países puntuándolos de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción) en función de la percepción de corrupción del sector público que tienen sus habitantes.



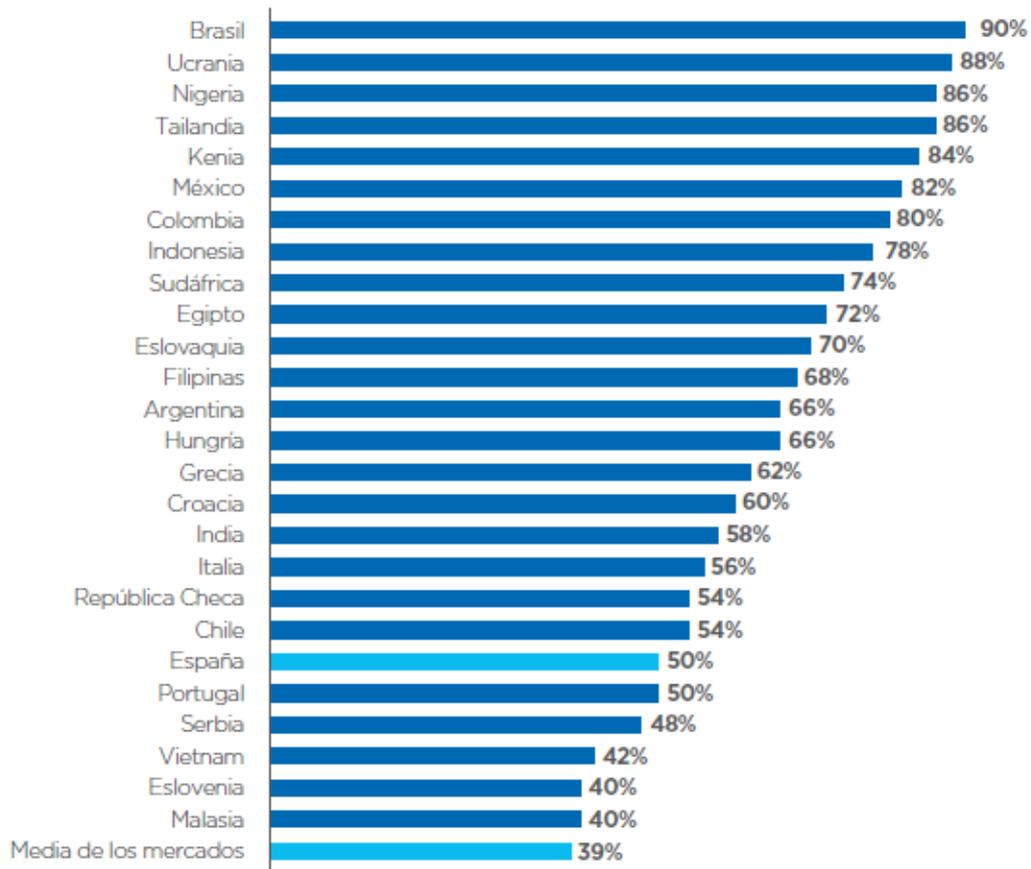
indicadores peores, es decir, más corruptos que los españoles. Eso sí cabe apuntar que la Encuesta de EY solo alberga a 62 países (lo que con una simple resta nos permite comprobar que hasta 40 estados obtuvieron mejores resultados).

Muy significativo resulta igualmente que en esta encuesta, uno de cada dos encuestados reconozcan que el soborno y la corrupción están generalizados en España; el 28% de los directivos consultados se demostrasen dispuestos a efectuar pagos en efectivo o regalos (14%) para conseguir un negocio, o incluso a maquillar información financiera (12%); además de que casi uno de cada dos, avalasen al menos una de las tres prácticas anteriores reseñadas.

En definitiva y a pesar de los problemas de medición y de otras consideraciones extensamente analizadas en apartados anteriores del presente informe, queda meridianamente claro (desde una perspectiva comparada), que corrupción en España la hay, que la situación es preocupante y que la percepción de la corrupción es bastante alarmante. Siendo cierto que la percepción de la corrupción se está viendo deteriorada por la visibilidad mediática de los grandes escándalos (muchas veces originados hace ya algunos ejercicios), y en muchas ocasiones de un mayor celo en su persecución (también derivado de la inquietud social y de la novedosa fragmentación del arco parlamentario español), en connivencia con las todavía muy importantes consecuencias de la crisis y el deterioro de la situación económica del país, no puede servir lo anterior como excusa o exoneración de la misma.

Un país que se jacta de que su economía está entre duodécima y la decimocuarta del mundo, no puede permitirse unos índices de percepción de corrupción que señalan que entre 35 y 40 países padecerían menos prácticas corruptas que España en 2016. Por mucho que la corrupción sea difícil de medir y que los índices no supongan corrupción en sí misma, son una variable de medición tan relevante como inaceptable para el caso español.

Gráfico 2: Índice EY sobre el Soborno y la Corrupción como prácticas habituales para hacer negocios por países en 2016 según la 14 Encuesta Global sobre Fraude



Fuente: 14 Encuesta Global sobre Fraude de EY (Resumen Ejecutivo en castellano).

[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo/\\$FILE/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo/$FILE/EY-encuesta-global-sobre-fraude-2016-resumen-ejecutivo.pdf); a través de Tuñón, Jorge (2016c): *La ética de la corrupción en la España actual*, OBS Business School, Barcelona. En: <http://bit.ly/2fq7RGL>

Atlas de la Corrupción en España

La visibilidad mediática de los variados escándalos de corrupción que asolan el país de norte a sur viene llevando a la ciudadanía española a un estado de hastío e indignación permanentes en 2016. La confluencia con un irresoluble y eterno proceso electoral hace de la corrupción un auténtico “*trending topic*”, nacional que de hecho y según los últimos barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas, supone la mayor preocupación para en torno a un 45% de la población española, constituyendo la segunda de las mismas desde hace tiempo, por detrás del desempleo.

La citada visibilidad provoca que se pretendan cuantificar los escándalos, sus repercusiones económicas o se distribuyan por regiones o/y por principales partidos políticos afectados, todo ello con evidentes intereses electoralistas. No cabe duda, por



tanto, de que la citada cuantificación diverge enormemente, no solo por el modelo de medios de comunicación en España, típico de los países mediterráneos y que responde a la denominada “prensa de partido”, sino porque el mismo fenómeno de la corrupción es intrínsecamente obscuro, clandestino y difícilmente cuantificable. Asimismo, la noción de corrupción no es unívoca, motivo por el cual según el tipo de prácticas que incluyamos, los recuentos pueden ser muy divergentes. Es por ello, que igual el diario ABC sostenía en febrero que la corrupción nos cuesta 800 euros a cada español por año (cifra refrendada por La Sexta el 6 de mayo según fuentes del Ministerio de Hacienda, haciendo referencia al fraude fiscal y situando la cifra en la horquilla de 800 a 1.000 euros), el diario El Economista, cifraba el coste de la corrupción en la España democrática en los 7.500 millones de Euros, lo que supone unos 4.700 Euros anuales por ciudadano⁵¹.

Así que más allá de las divergencias del recuento, ya no se tratan de meras percepciones sino de cifras, casos, o detenidos perfectamente cuantificables. En ese sentido se puede constatar (más allá de que ahora se pueda perseguir más que antes) “los delitos relacionados con la corrupción se han disparado de forma alarmante a lo largo y ancho del territorio nacional (...). Así se desprende de las 2.442 detenciones practicadas durante 2015 por este motivo. Ello supone que en el transcurso del pasado año fueron arrestadas cada día 7 individuos. Los datos hablan por sí solos porque los detenidos por corrupción se multiplicaron por más de seis en cinco años. A cada español, el saqueo de los delincuentes de guante blanco les ha costado, en un año, alrededor de 800 euros”. No en vano en relación a la corrupción, “desde el año 2010, las Fuerzas de Seguridad han detenido a un total de 8.321 personas y han iniciado 4.091 investigaciones relacionadas con esta modalidad delictiva”, mientras que “durante 2015 se conocieron 1.108 hechos delictivos relacionados con la corrupción. Un dato que contrasta con los 366 detectados en 2010. El incremento es inquietante”. (Pagola: 2016)

Tal como refería el diario *El Economista*, haciendo referencia al *Diario de la Corrupción*, escrito por los periodistas Eva Díaz, Joaquín Vidal y Francisco J. Castañón: “la corrupción está grabada a fuego en la Marca España. Desde 1978 el país ha sufrido 175 casos de corrupción política a todos los niveles: ayuntamientos, diputaciones, gobiernos autonómicos y estatales, y de todas formas y colores; en

⁵¹ Pueden consultarse al respecto: http://www.lasexta.com/noticias/economia/corrupcion-cuesta-cada-espanol-1000-euros-ano-impuestos_201605065730810d6584a895cd191adc.html; (Pagola, 2016) http://www.abc.es/espana/abc-detenedos-corrupcion-multiplicaron-628-por-ciento-5-anos-201602190519_noticia.html; o (EL ECONOMISTA, 2016) <http://www.eleconomista.es/seleccionMS/noticias/7336771/02/16/EI-coste-de-la-corrupcion-en-Espana-mas-de-7500-millones-saqueados.html>

botes de Cola-Cao, en sobres bajo el colchón y en coches de lujo que pasean por pueblos de apenas 5.000 habitantes (...) Las manzanas podridas de los distintos partidos no están tan solas y ya son legión entre los dirigentes de las Administraciones públicas. Ninguna de las diecisiete Comunidades Autónomas se salva, aunque media docena de ellas encabeza la lista de la corrupción en el país” (Castañón, Díaz y Vidal: 2016).

Efectivamente, si realizamos una disección geográfica de la corrupción española, ninguna de ellas se salva, pero sin duda algunas compiten por el pódium de la corrupción política en España. Suelen coincidir con aquellas Comunidades que han experimentado un elevado nivel de *path dependency*, es decir de continuidad en el cargo de las elites políticas regionales; en muchas ocasiones coincidentes con las más pobladas y por tanto dónde más recursos a gestionar y por tanto a corromper existen. Hablamos de la Andalucía del PSOE, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana del PP, o la Cataluña de la antigua Convergencia i Unió. Igualmente se sitúa en posiciones de preminencia las Islas Baleares del PP y llama la atención la falta de casos de relevancia mediática en el País Vasco, que salvo ciertos lapsos, ha tenido una elevada continuidad política, marcada por el liderazgo del Partido Nacionalista Vasco.

Por mucho que dependa de quién haga la cuenta, de cómo la haga y de qué considere como corrupción, motivo por el que el número de escándalos siempre puede variar, lo cierto es que las anteriores Comunidades Autónomas se disputan el cetro nacional. A modo de ejemplo, según El Economista en su versión digital del pasado 9 de febrero: (El Economista, 2016), en Andalucía se han revelado un record de 38 tramas de corrupción política (destacando el de los ERE, así como los Cursos de Formación); en Baleares y con motivo del gobierno de Jaume Matas, ascendió vertiginosamente hasta las 24 (destacando además del simbólico caso Noos, los de Andratx, Palma Arena o Cola Cao, entre otros); mientras que Madrid con 22 casos, en su calidad de capital del estado resulta otro epicentro evidente de la corrupción política, albergando escándalos denominados “nacionales”, de gran relevancia y visibilidad mediática (Gürtel, Barcenas, Bankia, Púnica o aquellos del final del último gobierno de Felipe González, entre los más llamativos).

Fuera de las medallas de este triste podio de la corrupción española, quedaría con un meritorio diploma y una veintena de casos, Cataluña. Desde aquel famoso de la Banca Catalana, hasta los que se están juzgando recientemente, pero ligados a los sucesivos



gobiernos de Jordi Pujol, por su enriquecimiento ilícito y evasión fiscal; así como la corrupción sistémica del 3% en mordidas a cambio de licitaciones o/y contratos públicos (Palau, ITV, Treball, Pretoria, Innova o Mercurio, por citar algunos). No podemos obviar, el premio a la mejor progresión para la Comunidad Valenciana, que si en febrero contaba con 13 casos y lleva al menos un lustro en la palestra desde las primeras revelaciones de la Gürtel, lleva todo el 2016 en una posición preferente por todas las tramas y sub-tramas de corrupción sistémica a escala tanto regional como local en sus capitales, derivadas de la denominada Mega trama “Operación Taula”.

Al margen de por Comunidades Autónomas, la corrupción se puede medir en España por los principales partidos políticos involucrados. Incluso mapas de corrupción política han sido confeccionados para ilustrar hasta dónde tristemente llegan los tentáculos de las diferentes tramas de corrupción. Como no podía ser de otra forma, dado el bipartidismo que ha venido imperando hasta hace bien poco, son el Partido Popular y el Partido Socialista, aquellos que acumulan un mayor número de tramas de corrupción.

Tal y como sostiene el *Diccionario de la Corrupción* y reflejaba el diario *El Economista* en febrero (a falta de contabilizar el último semestre), por partidos políticos el campeón de la corrupción es el Partido Popular. “La formación protagoniza 68 casos, la mayoría de ellos en pequeños ayuntamientos, aunque está señalado en las principales tramas a nivel nacional. El PSOE le sigue muy de cerca, con 58 operaciones corruptas, el grueso de ellas, acontecidas en Andalucía”. Dentro del Campeonato B, el que juegan los partidos de ámbito no estatal, la campeona sería la extinta Convergencia I Unió con hasta 9 tramas de corrupción⁵².

La feria de la Corrupción en la España de nuestros días

Si nos ceñimos al presente año 2016, la permanente campaña electoral española nos ha venido brindando una visibilidad mediática de la corrupción, desconocida hasta la fecha. Programas en directo, periodistas o/y tertulianos especializados en corrupción política o incluso en casos concretos de corrupción. Lo nunca visto. Por mucho que algunos de los escándalos hundan sus raíces evidentemente hace algunos años, los siguientes son los casos de corrupción de mayor repercusión y visibilidad mediática en un ejercicio en el que hemos tenido: a la Infanta Cristina y a su marido Iñaki Urdangarín sentados en el banquillo por el caso Nóos; al ex presidente de la

⁵² Resulta muy ilustrativo consultar el Mapa de la Corrupción en España por partidos políticos de Google, si bien cuenta con el hándicap de no poderse contrastar su última actualización: https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1nD6YKLJmgh_c1wj_fN_f3sNoNLg&hl=en_US

Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol, declarando como imputado en la Audiencia Nacional; al ex vicepresidente de la Comunidad de Madrid, Francisco Granados declarando desde la cárcel de Estremera; los expresidentes andaluces Manuel Chaves y José Antonio Griñán imputados por el caso de los ERE; la ex alcaldesa de Valencia Rita Barberá, aforada en el Senado y fuera del PP ante la apertura de investigación por parte del Tribunal Supremo por blanqueo y financiación ilegal; el ex ministro de Industria, José Manuel Soria fuera del gobierno por su implicación en los Papeles de Panamá; o el desarrollo de diferentes piezas de tramas como la Gürtel, Púnica, o las más recientes Aquamed y la mega operación Taula. Y eso que todavía nos queda casi un cuarto de la temporada.

Efectivamente, 2016 comenzó con el juicio por el caso Nóos, en el que por primera vez una Infanta de España se sentó en el banquillo de los acusados. Durante semanas se barajó la hipótesis de que la Infanta no se sentase en el banquillo y se le aplicase la doctrina Botín, algo que finalmente no sucedió. Muy comentada fue la defensa de esta posibilidad, por parte de la Fiscalía Anticorrupción y el Fiscal Pedro Horrach. El horizonte penal de los principales encausados, Iñaki Urdangarín (esposo y padre de los hijos de la Infanta) y el de su ex socio, Diego Torres, parece más que comprometido, mientras que sería sorprendente que la Infanta Cristina recibiese algo más que una condena simbólica.

Muy significativo resulta el gusto del que fue en su día Vicepresidente del Gobierno de España entre 1996-2004, y años más tarde director del Fondo Monetario Internacional, Rodrigo Rato, por bordear la legalidad y prueba de ello son las diferentes causas por las que viene siendo noticia en 2016. El de las tarjetas *black* o tarjetas opacas por el que se sienta en el banquillo junto a Miguel Blesa y otras 64 personas más por gastar 15 millones de euros, sin pasar curiosamente por Hacienda en incrementos de sueldo encubiertos e ilegales; la investigación de la que es objeto por las irregularidades cometidas en la creación y la salida a bolsa de Bankia, por el que está imputado junto a otros 32 consejeros; y el derivado del fraude fiscal, blanqueo de capitales y corrupción entre particulares, cometido supuestamente con su grupo de empresas; caso del que deriva su implicación en los famosos Papeles de Panamá.

También hemos podido ver desfilar por la Audiencia Nacional al expresidente de la Generalitat de Catalunya entre 1980 y 2003, Jordi Pujol, quien junto a su esposa, Marta Ferrusola y a sus siete hijos, ha venido siendo investigado en diferentes tribunales. Concretamente el Juez José de la Mata ha sostenido que “Pujol y su



esposa se beneficiaron en Andorra de fondos de «origen presuntamente criminal». El magistrado retrató a la familia como una «organización» que se dedicaba al cobro de comisiones para blanquearlas y repartírselas entre todos los integrantes⁵³. Al parecer el clan de los Pujol podría (de esta manera) haber amasado un inmenso patrimonio, ubicado preferentemente en paraísos fiscales fuera de España.

También ligada a la figura del expresidente catalán, durante 2016 ha tenido también su cuota de visibilidad mediática la denominada trama del 3%, que como corrupción sistémica del gobierno regional, venía a funcionar como “un «grupo criminal» en los que cada implicado -entidades públicas, empresas, CatDem y Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), con el tesorero de esta formación Andreu Viloca en el centro- jugaba un rol determinado para conseguir los objetivos buscados: en unos casos la adjudicación de obra pública y en otros la de financiar al partido de Artur Mas” (Chicote y Muñoz, 2016).

Con motivo de la trama Púnica, el otrora respetadísimo y posteriormente denostado Vicepresidente de la Comunidad de Madrid de Esperanza Aguirre, Francisco Granados ha debido participar desde la cárcel en la que se encuentra en prisión desde octubre de 2014, en diferentes comisiones de investigación de la Asamblea de Madrid. Entonces el juez de la Audiencia Nacional, Eloy Velasco ordenó “la detención de 51 políticos, funcionarios y empresarios que formaban una trama corrupta para la adjudicación de suelo y contratos de servicios públicos. Además del ex líder popular, cayeron seis alcaldes madrileños, un alto cargo del Gobierno murciano, un ex alcalde de Cartagena y el presidente de la Diputación de León” (Chicote y Muñoz, 2016).

Igualmente, la macro-causa Gürtel, que debido al tamaño de la misma y al número de implicados debió separarse en dos piezas principales, además de una separada pero más mediática si cabe los papeles de Bárcenas”, verá como tras siete años desde el estallido del escándalo en 2009, comienza un macro-juicio durante el mes de octubre. En el marco del mismo, que promete ocupar multitud de portadas este otoño, “la Fiscalía pide cinco años de prisión para los ex tesoreros del PP Luis Bárcenas y Álvaro Lapuerta por sus manejos con la caja B del partido. El juez Pablo Ruz también cerró la instrucción de las piezas principales antes del dejar la Audiencia Nacional. El caso, que estalló en febrero de 2009, se llevó por delante al líder de la trama, Francisco Correa, y a decenas de empresarios y políticos”.

⁵³ Según sostenían Javier Chicote y Pablo Muñoz en el Diario ABC el 2 de enero: http://www.abc.es/espana/abc-casos-corrupcion-afrota-2016-201601020253_noticia.html

Muy ligada a la causa Gürtel, y derivada de la misma, su última versión es la que ha venido ocupando portadas de periódico durante 2016 en el marco de la denominada Operación Taula, encargada de terminar de desenmascarar todo el entramado de corrupción sistémica en la Comunidad Valenciana, tras la macro-redada policial del 25 de enero. La pérdida tanto de la alcaldía de Valencia como del gobierno de la Comunidad por parte del PP, destapó la caja de los truenos y permitió que se hiciesen públicas las prácticas supuestamente corruptas de varios cargos del PP e instituciones y entidades bajo su control. En el punto de mira está la ex alcaldesa de Valencia, Rita Barberá, todavía aforada en el Senado, el ex presidente de la Comunidad Francisco Camps (retratado en una sub-realista conferencia de prensa en la que retaba tanto a la propia Guardia Civil, como igualmente había “presionado” al periodista de la Cadena Ser especialista en corrupción valenciana que había desenmascarado sus actividades, Miguel Ángel Campos), y otros diferentes cargos como el antiguo alcalde de Xativa y presidente de la Diputación de Valencia, Alfonso Rus (el que contaba los “dos millones de pelás”), hasta un total de ocho decenas de encausados.

Los ex presidentes andaluces Manuel Chaves y José Antonio Griñán, fuera del partido socialista y de la política activa a causa del acuerdo de gobierno que encumbró a la sucesora de ambos, Susana Díaz a la presidencia de la Junta de Andalucía, serán procesados junto a otros 18 ex altos cargos por el fraude en los Expedientes de Regulación de Empleo subvencionados por la Junta de Andalucía, que incluían a prejubilados que nunca trabajaron en las empresas beneficiarias. El Gobierno de la Junta, presidido por Manuel Chaves y luego por José Antonio Griñán, habría reservado entre 2001 a 2011 un fondo de 855 millones de euros para ayudas a regulaciones de empleo, que habrían sido gestionados sin control por la Dirección General del Empleo, a través de organismos de la Administración paralela. Los ex presidentes andaluces habrían cometido delitos de prevaricación administrativa y malversación de fondos públicos.

Los anteriores son los casos estrella que vienen poblando los banquillos y las parrillas televisivas durante 2016, pero no los únicos. De otra parte, todos aquellos de una envidia o visibilidad mediática algo menor a los descritos. Y no son pocos: las diferentes conexiones políticas con los Papeles de Panamá; la dimisión/cese encubierto del antiguo Ministro de Industria en funciones, José Manuel Soria por los mismos; el ático en Marbella del anterior presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González; el escándalo de Aquamed, que implicaría al antiguo ministro y actual Comisario español de Clima y Energía, Miguel Arias Cañete (quién también



hubo de dar cuentas a la Eurocámara por su aparición en los Papeles de Panamá); o el Fraude en los Cursos de Formación en Andalucía, por citar solo algunos de los entrantes a los anteriores platos principales. De otra parte, todos aquellos actos de corrupción que todavía están por venir, o que ya cometidos, verán la luz a final de 2016 o en adelante, preferentemente con motivo de la pertinente indagación de los medios de comunicación.

¿Alguna esperanza de futuro para España en materia de corrupción?

Por mucho que sea una pregunta retórica no es para nada sencilla, puesto que constituye desde hace años un verdadero quebradero de cabeza tanto para los estudiosos de la temática, como para la ciudadanía en general. En primer lugar se trata de aceptar que existe mucha corrupción en España, y que se trata de problema crucial y muy gravoso para el país. Y ello no resulta fácil. Como ya se expuso la corrupción siempre puede ser contestada, porque al ser una práctica clandestina tiene unos problemas de medición evidentes. Al tratarse de percepciones de corrupción y no de corrupción en sí misma, contamos con los problemas de desfases temporales, atracción mediática, entre otros.

Asimismo, los gobiernos (a todo tipo de niveles: central, regionales y locales) suelen tratar de exonerar las prácticas corruptas, los favoritismos y particularismos, en muchos casos como inherentes o disfuncionales al sistema. Al fin y al cabo, los muchos de los políticos profesionales (aquellos que nunca tuvieron una ocupación laboral al margen de la política), eligieron ese “trabajo” por las “ventajas implícitas” que ello suponía. Resulta evidente que ahora no estarán muy conformes con el rechazo social que muchas de ellas generan, motivo por el que apenas las condenan tibiamente en sus declaraciones y las exoneran o/y legitiman con sus actos.

Una de las grandes tentaciones de los políticos es utilizar la falacia de que ellos son un reflejo de la sociedad, lo cual nos sitúa a todos a idéntico nivel de bajeza moral. Después concatenan explicaciones y justifican que poco se puede hacer, puesto que la corrupción está en “nuestra cultura”. Ello tal vez aprendiendo la lección represiva de algunos dirigentes del Norte de Europa, que nos tienen a los ciudadanos meridionales de Europa como “vagos y maleantes”, como explica Luis Moreno (2012 y 2014). Abogar por que la corrupción es inherente a nuestra cultura y debemos aprender a tolerarla es un argumento tan inconsistente como falaz, además de peligroso. Como bien señalaba el experto Víctor Lapuente (2009): “los países desarrollan “malas”

culturas – o culturas donde predomina la desconfianza social- como consecuencia de unos elevados niveles de corrupción” (Lapuente, 2009).

En ese sentido, Manuel Villoria (2016), estudioso en la materia, extracta la novísima publicación de su colega Rafael Jiménez⁵⁴, añadiendo que: “España carece de un sistema eficaz de control del poder y está bastante alejada aún de sistemas de buena gobernanza, lo cual explica nuestros problemas de corrupción e ineficiencia. La dependencia del sendero histórico, el clientelismo asentado en las relaciones políticas o la partitocracia existente en el nombramiento de los responsables de los órganos de control son algunas de las causas resaltadas”. Abunda Villoria en la cuestión remarcando que España ha vuelto a instalarse en “una narración social clásica que nos identifica como un país de pícaros, gobernado por elites corruptas e incompetentes (ahora las llamaríamos «extractivas»): un país en el que las reformas institucionales no llegan nunca a su término feliz”.

Precisamente a la teoría de las “elites políticas extractivas” (los políticos de profesión, aquellos llegados para servirse de las instituciones y no para servir a las mismas) se apuntaba ya Lapuente en 2009, cuando denunciaba que en España toda la cadena de la decisión de una política pública está en manos de personas que comparten un objetivo común: ganar elecciones, lo que provoca que se toleren con más facilidad comportamientos ilícitos, motivo a la vez por el cual, al haber mucho más en juego en unas elecciones (más allá del servicio a la ciudadanía: el secuestro de un modelo de particularismos, favoritismos, prebendas y prácticas clientelares), las tentaciones por otorgar tratos de favor a cambio de financiaciones ilegales de los contendientes políticos, sean también mucho más elevadas.

No cabe duda de que como coinciden Lapuente (2009 y 2016) y Villoria (2016), el angustioso e intolerable nivel de corrupción de la España de 2016 es consecuencia directa de unas elites partidistas profesionalizadas que, salvo muy escasas y honrosas excepciones, en lugar de servir a la ciudadanía han buscado y (tristemente) logrado una captura clientelar, tanto de instituciones de control como de fondos públicos, todo ello con una voracidad desmedida. Solo así puede colegirse la expansión de la corrupción por todas aquellas áreas en las que se advierte un monopolio en la toma de decisiones así como una evidente discrecionalidad en el uso del poder, además de unos prácticamente infantiles sistemas de control; todo ello dentro del marco de la

⁵⁴ *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones* (Madrid, Marcial Pons/IVAP, 2016).



gangrena que supone para el país la extensión del tumor de las redes clientelares, en colusión con la siempre polémica cuestión de la financiación de partidos.

Para ilustrar lo anterior queremos traer aquí a colación el acertado ejemplo de Lapuente (por cierto profesor en Gotemburgo y no en España, tal vez por las irrisorias y mermadas –también por la corrupción- partidas en Educación e I+D+I públicos) en su artículo del diario El País del 27 de marzo de 2009 ¿Por qué hay tanto corrupción en España?, tristemente de total vigencia siete años más tarde: “Y aquí, el contraste entre España y los países europeos con niveles bajos de corrupción es significativo. En una ciudad europea de 100.000 a 500.000 habitantes puede haber, incluyendo al alcalde, dos o tres personas cuyo sueldo depende de que el partido X gane las elecciones. En España, el partido que controla un gobierno local puede nombrar multitud de altos cargos y asesores, y, a la vez, tejer una red de agencias y fundaciones con plena discreción en política de personal. En total, en una ciudad media española puede haber cientos de personas cuyos salarios dependen de que el partido X gane las elecciones”.

De hecho, mientras que en España predomina el tipo de gobierno por el cual un solo cargo electo (alcalde) y su mayoría de gobierno acumulan mucho poder (sobre todo a escala local), en los países de menores tasas de corrupción, los cargos electos retienen la capacidad legislativa, mientras que el poder ejecutivo pasa a manos de un directivo profesional nombrado por una mayoría cualificada de concejales y por un periodo de tiempo no coincidente con el ciclo electoral, para reducir así la dependencia política. De esta manera, y al contrario de lo que sucede en España, “el partido que gana las elecciones tiene las "manos atadas" a la hora de hacer nombramientos, porque existe un directivo profesional que gestiona la organización administrativa, o bien debe llegar a amplios acuerdos con otras fuerzas políticas, incluyendo con frecuencia a las de la oposición, para nombrar a cargos públicos” (Lapuente, 2009).

Cabe reseñar que el modelo que sirve en los países de menores índices de corrupción y mayor bienestar económico se ve complementado por un sistema de mecanismos institucionales, por los que se seleccionan “servidores públicos” que no funcionarios (véase incluso la diferencia semántica), cuya continuidad en el cargo dependa de su competencia o mérito (por mérito no se entiende fuera de España a unos funcionarios públicos seleccionados mediante oposiciones y con una plaza “en propiedad” y para toda la vida, al margen de su rendimiento; ni tampoco las famosas productividades de muchos funcionarios españoles por “calentar la silla” dos tardes por semana), pero no de su lealtad política.

Ni que decir tiene que en contra de organizar un sistema como el que disfrutaban otros países de menores tasas de corrupción estarían: tanto los partidos políticos (perderían mucho de su sentido al no poder politizar la administración y por tanto generar redes de particularismos, favoritismos y clientelismos: es decir corrupción); como los cuerpos de funcionarios (quienes no se resignarán a perder sus privilegios, es decir al mantenimiento de un sistema de empleados públicos inamovibles independientemente de su rendimiento). Mala solución tendrá la cuestión puesto que ambas castas suponen la cuadratura del círculo: los segundos son decisivos para encumbrar electoralmente a los primeros. Mientras que quien paga las ineficiencias derivadas del modelo clientelar, son todos los demás ciudadanos.

No es de extrañar por tanto, que esas elites políticas extractivas se nieguen igualmente a revocar algunos de los privilegios que todavía las contemplan. Las famosas diputaciones que los grandes partidos políticos se niegan a suprimir a pesar de su evidente ineficiencia, pero que bien les sirven como “agencia de colocación” de los fieles al partido. No podía tener más tino Nemesio Fernández Cuesta, cuando en su artículo en *El Confidencial* del pasado 12 de febrero (*Corrupción y Partidos*), abogaba por “La supresión de ámbitos de decisión como las diputaciones provinciales, o en algunos casos las comarcas, contribuiría a sanear reductos que en muchas ocasiones escapan a la fiscalización de los órganos de control autonómicos o estatales. En esta línea, hay que ser absolutamente beligerante con la creación por parte del poder político de empresas dedicadas a objetos sociales redundantes o etéreos”.

Tampoco descubrimos nada nuevo si incidimos en la necesidad de una mayor transparencia por parte de los partidos políticos en lo que respecta a la publicación de sus cuentas, incluso de manera trimestral, así como de la auditoría semestral de las mismas por parte de firmas auditoras internacionales y externas, que puedan verificar, no solo la veracidad de las mismas, sino también el estricto cumplimiento de la Ley de Financiación de Partidos y demás legislaciones vigentes, como bien sabemos permanentemente violadas durante los últimos años.

De igual manera, tampoco los partidos políticos, “viendo las orejas al lobo”, han querido tomarse en serio la necesidad de establecer una duración máxima de los mandatos y los cargos públicos, incluso en el seno de los partidos, evitando la acumulación de los mismos. De una parte, al ciudadano no le quedaría ese regusto amargo de comprobar que la Ley de Incompatibilidades solo se les aplica a ellos y no



a sus políticos. De otra nos evitaríamos ejemplos grotescos, como el reciente del famoso Alfonso Rus, el que contaba los “dos millones de pelas”, por entonces veinte años alcalde de Xátiva, once de presidente del Partido Popular valenciano y ocho de presidente de la Diputación de Valencia. Toda una estampa paradigmática de la corrupción política en España, que tristemente no se trata de un caso aislado. La *path dependency* o perpetuación en el poder político (el Partido Popular en Valencia y Madrid, el Partido Socialista en Andalucía o la extinta Convergencia i Unió en Cataluña), determinan la correlación directa entre la ausencia de alternancia política y la corrupción.

4. Conclusiones

La agudización de los efectos de la crisis económica en España y el descrédito de sus instituciones y de la clase política vienen alimentando durante los últimos años una visibilidad mediática de la corrupción inusitada. El empacho de corrupción que afecta por igual a diferentes partidos políticos y a la Corona, resulta insoportable: los casos Noos, Rato-Bankia, Pujol, Púnica, Taula, Gürtel, Bárcenas, o los Ere, entre otros, suponen la punta del *iceberg* con la que venimos desayunando cada día de este 2016. De hecho, casi la mitad de los españoles señala desde hace tiempo la corrupción como el segundo problema del país, solo por detrás del desempleo.

Ahora bien, cabe plantearse algunas cuestiones: ¿Esta visibilidad mediática de la corrupción en España, supone que sea un país más corrupto hoy que hace dos décadas?; ¿Cuáles son los comportamientos constitutivos de corrupción política y empresarial más frecuentes en la España actual?; ¿Cómo podemos medir la corrupción?; ¿Existe alguna diferencia intrínseca entre nuestra corrupción y la internacional? ¿En clave comparada, somos más o menos corruptos que los países de nuestro entorno?; ¿Optamos acaso a la medalla de oro olímpica en corrupción en 2016? ¿En su defecto, seremos aspirantes al cetro olímpico en 2020?

Desde la perspectiva del concepto y su medición, la corrupción se encuentra íntimamente ligada con la desafección política que se experimenta en algunos países como España durante los últimos años. La visibilidad de las tramas corruptas en las que se han visto inmersos políticos de larga trayectoria en todos los puntos de nuestra geografía (Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Baleares y un largo etcétera), algunos integrantes de la propia Casa Real, pero incluso a todo tipo de empresarios, deportistas o personajes de la farándula manchados por los recientes

Papeles de Panamá, nos suscita ciertas cuestiones. Algunas son muy evidentes. ¿Hasta qué punto somos un país corrupto?; ¿Lo somos más o menos que otros?; ¿Se corresponde la percepción de la corrupción con la que realmente existe?; ¿Cómo se puede medir la corrupción?; y por último y muy lógicamente ¿En qué consiste exactamente la corrupción?

La corrupción española es mucho más política que administrativa y en su momento extensamente propagada al calor de la eclosión del *boom* de la construcción. La mayor percepción actual y la espiral que ella genera debido a una menor transigencia, pudiera apuntar a una eclosión de las prácticas corruptas desde hace diez años a esta parte en España. Sin embargo y sin ánimo alguno de exoneración, lo único que ha eclosionado ha sido la indignación, la percepción y la intransigencia con respecto a unas prácticas que estaban latentes y que sin idéntica visibilidad se sucedían con una frecuencia muy similar en el pasado. Es decir, probablemente España no sea mucho más corrupta que hace una década, sino tristemente tan corrupta como entonces. Lo que ha variado ha sido (esencialmente) la percepción. El problema es que vivíamos entonces en la ignorancia. Al menos la crisis económica habrá servido para quitarnos aquel tupido velo de los ojos.

Especialmente dañinas vienen resultando todo ese tipo de conductas de abuso de privilegios públicos en conexión con la faraónica eclosión urbanística padecida por España durante la primera década de siglo. Todas aquellas obras suntuosas e innecesarias (aeropuertos sin aviones, radiales sin coches o proyectos de depósitos de gas en zonas sísmicas en el Mediterráneo iniciados, comprometidos y clausurados), en las que los gestores públicos despilfarran (a sabiendas) ingentes cantidades de recursos públicos, como si de una donación se tratase a unas empresas adjudicatarias, en el mejor de los supuestos sólo simpatizantes del partido político en el poder, en el peor de los casos proclives a pagar mordidas (el 3% del montante fue muy usual en algunos gobiernos regionales), sobornos o realizar generosos regalos o descuentos en propiedades inmobiliarias, incluidos preciosos áticos con vistas en Marbella.

No suponen las prácticas anteriores, casos anecdóticos o macroeconómicamente intrascendentes, sino que según la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la contratación pública despilfarran en torno al 4,5% del PIB por sus deficientes mecanismos de control e ineficiencia. Para el último ejercicio computado (2015) el 4,5% del PIB español superó los 48.600 millones de Euros, cifra nada despreciable y



que excede de los 40.000 millones de Euros del importe del Rescate Bancario que España recibió en 2012 (que deberá ser devuelto con dinero público) y que supone un saqueo anual de unos 1.100 Euros por habitante.

Ni que decir tiene la actualidad de la que goza en la España actual el debate acerca de las “puertas giratorias” y el creciente número de ex presidentes, ministros o altos ejecutivos de la administración pública que pasan a ocupar relevantes puestos ejecutivos en compañías privadas, sobre las que anteriormente hubieron de legislar, con el evidente conflicto de intereses y en claro detrimento de los intereses públicos. Igualmente, los índices de percepción de la corrupción en la España actual son los más elevados de Europa (campeones continentales), lo cual no indica necesariamente que sea el país más corrupto de Europa, sino el reciente hartazgo y la novedosa indignación de la sociedad española por la visibilidad mediática de unas prácticas corruptas, que antes, bien desconocía, bien toleraba. Particularmente en España se acentúa la cuestión del retraso en los efectos, con motivo del estallido de la crisis económica y financiera en 2008 y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, sector muy ligado a las prácticas fraudulentas. En efecto, muchas de ellas bien se circunscriben, bien hunden sus raíces en aquel periodo de la “España feliz”, si bien tienen relevancia mediática y se juzgan en la actualidad. No se pretende ni mucho menos exonerar responsabilidades o minusvalorar el problema que tiene España con la corrupción, puesto que suponemos que si bien algunas de esas prácticas que ahora los medios de comunicación revelan como escandalosas, pertenecen al pasado, las que se están urdiendo y practicando en la actualidad, solo se conocerán en el futuro.

Este trabajo pretende ahondar también tanto cuantitativa como cualitativamente en el fenómeno de la corrupción en España: a) tratando de vislumbrar su irrefutable existencia; b) su distribución en función de diferentes variables; c) el análisis de los escándalos más recientes y mediáticamente relevantes; o d) la humilde proposición de algunas medidas que podrían ayudar a mitigarla en función de las causas intrínsecas de la especificidad de las prácticas corruptas nacionales.

a) Pese a quien pese, corrupción en España la hay y demasiada, tal y como refrendan diferentes indicadores. En el Índice de Corrupción de 2015 de Transparencia Internacional, España obtuvo 58 puntos, en una puntuación que si bien descendía con respecto a informes anteriores (ligera mejora de la percepción de la Corrupción), todavía sitúa a España en el puesto 36 del *ranking* de percepción de corrupción formado por 167 países, es decir, muy lejos del *pódium* que copan los nórdicos,

Dinamarca, Finlandia y Suecia aún lejos de países de nuestro entorno como Reino Unido, Francia y Portugal, y solo al nivel de países como Eslovenia o la República Checa. No se trata en ningún caso de índices de percepción para estar orgullosos. Y es que si comparamos las series de los últimos tres lustros, la percepción de la Corrupción en España ha empeorado sensiblemente, especialmente durante el periodo 2009-2013. El declive es evidente desde 2004, cuando en plena expansión económica, los resultados nos situaban en vigésimo puesto a escala mundial en índice de menor percepción de corrupción. Entre 2013 y 2015 España se ha ubicado en una posición de percepción de la corrupción de entre 58 a 60 puntos en una escala de cien, lo que equivale a una posición entre la 36 y la 40 en el Índice de Corrupción Mundial. No demasiado alejados de esta realidad se encuentran los resultados comparados ofrecidos por la 14 Encuesta Global sobre Fraude, de la consultora EY, que con un perfil más empresarial que político ubicaba a España en este mismo año 2016 en el puesto 22 sobre prácticas corruptas en el ámbito de los negocios, empeorando sensiblemente su trigésimo primera posición obtenida en la edición de 2014 de la misma encuesta. Un país que se jacta de que su economía está entre duodécima y la decimocuarta del mundo, no puede permitirse unos índices de percepción de corrupción que señalan que entre 35 y 40 países padecerían menos prácticas corruptas que España en 2016. Por mucho que la corrupción sea difícil de medir y que los índices no supongan corrupción en sí misma, son una variable de medición tan relevante como inaceptable para el caso español.

b) Geopolíticamente, la visibilidad mediática de los variados escándalos de corrupción que asolan el país de norte a sur viene llevando a la ciudadanía española a un estado de hastío e indignación permanentes en 2016. La confluencia con un irresoluble y eterno proceso electoral hace de la corrupción un auténtico “*trending topic*”, nacional que de hecho y según los últimos barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas, supone la mayor preocupación para en torno a un 45% de la población española, constituyendo la segunda de las mismas desde hace tiempo, por detrás del desempleo. En tanto en cuanto la noción de corrupción no es unívoca, según el tipo de prácticas que incluyamos, los recuentos pecuniarios de las consecuencias de la misma pueden ser muy divergentes. Es por ello, que igual el diario ABC sostenía en febrero que la corrupción nos cuesta 800 euros a cada español por año (cifra refrendada por La Sexta el 6 de mayo según fuentes del Ministerio de Hacienda, haciendo referencia al fraude fiscal y situando la cifra en la horquilla de 800 a 1.000 euros), el diario El Economista, cifraba el coste de la corrupción en la España democrática en los 7.500 millones de Euros, lo que supone unos 4.700 Euros anuales por ciudadano. Si se



realiza una disección geográfica de la corrupción española, ninguna de ellas se salva, pero sin duda algunas compiten por el pódium de la corrupción política en España. Suelen coincidir con aquellas Comunidades que han experimentado un elevado nivel de *path dependency*, es decir de continuidad en el cargo de las elites políticas regionales; en muchas ocasiones coincidentes con las más pobladas y por tanto dónde más recursos a gestionar y por tanto a corromper existen. Hablamos de la Andalucía del PSOE, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana del PP, o la Cataluña de la antigua Convergencia I Unió. Igualmente se sitúa en posiciones de preminencia las Islas Baleares del PP y llama la atención la falta de casos de relevancia mediática en el País Vasco, que salvo ciertos lapsos, ha tenido una elevada continuidad política, marcada por el liderazgo del Partido Nacionalista Vasco. Si la disección se realiza por partido político como variable independiente, el campeón de la corrupción es el Partido Popular de Mariano Rajoy, que según el *Diccionario de la Corrupción* y el diario El Economista, ya en febrero pasado protagonizaba 68 casos, la mayoría de ellos en pequeños ayuntamientos, aunque está señalado en las principales tramas a nivel nacional. El PSOE le seguía muy de cerca, con 58 operaciones corruptas, el grueso de ellas, acontecidas en Andalucía. Mientras que dentro del Campeonato B, el que juegan los partidos de ámbito no estatal, la campeona sería la extinta Convergencia I Unió con hasta 9 tramas de corrupción.

c) El análisis de los escándalos más recientes y mediáticamente relevantes nos lleva a apuntar una verdadera fiesta de la corrupción en España en 2016. De hecho, la permanente campaña electoral española nos ha venido brindando una visibilidad mediática de la corrupción, desconocida hasta la fecha. Por mucho que algunos de los escándalos hundan sus raíces evidentemente hace algunos años, los siguientes son los casos de corrupción de mayor repercusión y visibilidad mediática en un ejercicio en el que hemos tenido: a la Infanta Cristina y a su marido Iñaki Urdangarín sentados en el banquillo por el caso Nóos; al ex presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol, declarando como imputado en la Audiencia Nacional; al ex vicepresidente de la Comunidad de Madrid, Francisco Granados declarando desde la cárcel de Estremera; los expresidentes andaluces Manuel Chaves y José Antonio Griñán imputados por el caso de los ERE; la ex alcaldesa de Valencia Rita Barberá, aforada en el Senado y fuera del PP ante la apertura de investigación por parte del Tribunal Supremo por blanqueo y financiación ilegal; el ex ministro de Industria, José Manuel Soria fuera del gobierno por su implicación en los Papeles de Panamá; o el desarrollo de diferentes piezas de tramas como la Gürtel, Púnica, o las más recientes Aquamed y la mega operación Taula. Y eso que todavía nos queda casi un cuarto de la temporada. Los

anteriores son los casos estrella que vienen poblando los banquillos y las parrillas televisivas durante 2016, pero no los únicos. De otra parte, todos aquellos de una enjundia o visibilidad mediática algo menor a los descritos. Y no son pocos: las diferentes conexiones políticas con los Papeles de Panamá; la dimisión/cese encubierto del antiguo Ministro de Industria en funciones, José Manuel Soria por los mismos; el ático en Marbella del anterior presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González; el escándalo de Aquamed, que implicaría al antiguo ministro y actual Comisario español de Clima y Energía, Miguel Arias Cañete (quién también hubo de dar cuentas al Parlamento Europeo por su aparición en los Papeles de Panamá); o el Fraude en los Cursos de Formación en Andalucía, por citar solo algunos de los entrantes a los anteriores platos principales.

d) Respecto a las causas intrínsecas y las posibles sugerencias para frenar la corrupción española, como ya se apuntaba resulta de urgente necesidad la concienciación y la aceptación de que existe mucha corrupción en España, y que se trata de problema crucial y muy gravoso para el país. Y ello no resulta fácil. Los gobiernos (a todo tipo de niveles: central, regionales y locales) suelen tratar de exonerar las prácticas corruptas, los favoritismos y particularismos, en muchos casos como inherentes o disfuncionales al sistema. Al fin y al cabo, los muchos de los políticos profesionales (aquellos que nunca tuvieron una ocupación laboral al margen de la política), eligieron ese “trabajo” por las “ventajas implícitas” que ello suponía. Por ello, a día de hoy no están muy conformes con el rechazo social que muchas de ellas generan, motivo por el que apenas las condenan tibiamente en sus declaraciones y las exoneran o/y legitiman con sus actos. Una de las grandes tentaciones de los políticos es utilizar la falacia de que ellos son un reflejo de la sociedad, lo cual nos sitúa a todos a idéntico nivel de bajeza moral. Después concatenan explicaciones y justifican que poco se puede hacer, puesto que la corrupción está en “nuestra cultura”. Ello tal vez aprendiendo la lección represiva de algunos dirigentes del Norte de Europa, que nos tienen a los ciudadanos meridionales de Europa como “vagos y maleantes”. Abogar por que la corrupción es inherente a nuestra cultura y debemos aprender a tolerarla es un argumento tan inconsistente como falaz, además de peligroso. De hecho, los países solo desarrollan “malas culturas” en las que predomina la desconfianza social, como consecuencia (y no causa) de unos elevados niveles de corrupción. Precisamente a la teoría de las “elites políticas extractivas” (los políticos de profesión, aquellos llegados para servirse de las instituciones y no para servir a las mismas), tiene una “aplicación de manual” al caso español, en el que toda la cadena de la decisión de una política pública está en manos de personas que comparten un objetivo



común: ganar elecciones, lo que provoca que se toleren con más facilidad comportamientos ilícitos, motivo a la vez por el cual, al haber mucho más en juego en unas elecciones (más allá del servicio a la ciudadanía: el secuestro de un modelo de particularismos, favoritismos, prebendas y prácticas clientelares), las tentaciones por otorgar tratos de favor a cambio de financiaciones ilegales de los contendientes políticos, son también mucho más elevadas.

El angustioso e intolerable nivel de corrupción de la España de 2016 es consecuencia directa de unas elites partidistas profesionalizadas que, salvo muy escasas y honrosas excepciones, en lugar de servir a la ciudadanía han buscado y (tristemente) logrado una captura clientelar, tanto de instituciones de control como de fondos públicos, todo ello con una voracidad desmedida. Solo así puede colegirse la expansión de la corrupción por todas aquellas áreas en las que se advierte un monopolio en la toma de decisiones así como una evidente discrecionalidad en el uso del poder, además de unos prácticamente infantiles sistemas de control; todo ello dentro del marco de la gangrena que supone para el país la extensión del tumor de las redes clientelares, en colusión con la siempre polémica cuestión de la financiación de partidos.

Cabe reseñar que el “modelo nórdico”, muy válido en los países de menores índices de corrupción y mayor bienestar económico, al margen de quebrar esa “cadena de gestión de políticas públicas por técnicos profesionales en lugar de políticos”, se ve complementado por un sistema de mecanismos institucionales, por los que se seleccionan “servidores públicos” que no funcionarios (véase incluso la diferencia semántica), cuya continuidad en el cargo dependa de su competencia o mérito (por mérito no se entiende fuera de España a unos funcionarios públicos seleccionados mediante oposiciones y con una plaza “en propiedad” y para toda la vida, al margen de su rendimiento; ni tampoco las famosas productividades de muchos funcionarios españoles por “calentar la silla” dos tardes por semana), pero no de su lealtad política.

Ni que decir tiene que en contra de organizar un sistema como el que disfrutaban otros países de menores tasas de corrupción estarían: tanto los partidos políticos (perderían mucho de su sentido al no poder politizar la administración y por tanto generar redes de particularismos, favoritismos y clientelismos: es decir corrupción); como los cuerpos de funcionarios (quienes no se resignarán a perder sus privilegios, es decir al mantenimiento de un sistema de empleados públicos inamovibles independientemente de su rendimiento). Mala solución tendrá la cuestión puesto que ambas castas suponen la cuadratura del círculo: los segundos son decisivos para encumbrar

electoralmente a los primeros. Mientras, quienes pagan las ineficiencias derivadas del modelo de prácticas corruptas y clientelares, son todos los demás ciudadanos.

Cabe concluir que siendo ya muy grave la situación, bien haría España en evitar ulteriores gestas y records en el ámbito de la corrupción. Según los estudios derivados del Country RepTrak 2016 (Prado, 2016), la corrupción española aún no es advertida fuera del país en toda su extensión y por tanto no tiñe todavía de negro la reputación española. En definitiva y tras el cetro europeo en percepción, la “Marca España” (Tuñón, 2016) debe esmerarse rigurosamente para evitar el desastre que supondría coronarse Campeona Olímpica en Corrupción en el Horizonte 2020.

5. Bibliografía

- Bates, Luis (2004): “Ética Pública y Privada”, en *Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Liderazgo* (Revista electrónica, <http://www.gobernabilidad.cl>) noviembre.
- Caiden, Gerald (2001): “Tendencias actuales en la ética del servicio público”, en *Revista Gestión y Política Pública* (México), Vol. X, nº 2, II semestre, 2001.
- Castañón, Francisco; Díaz, Eva; y Vidal, Joaquín (2016), *Diccionario de la Corrupción*, Madrid, Nostrum, 2016.
- Chicote, Javier; y Muñoz, Pablo (2016): *Los casos de corrupción que afronta 2016*, publicado en el diario ABC el 02/01/16, a través de http://www.abc.es/espana/abci-casos-corrupcion-afronta-2016-201601020253_noticia.html
- Diego, Óscar (2004): “Fortaleza ética en Gobernantes y Funcionarios de la Administración Pública”, en *Revista Ética Administrativa*, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo (México), enero-abril 2004, pp. 3-28.
- Diego, Óscar (2006a): *La ética en la gestión pública: Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*, Madrid, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense.
- Diego, Óscar (2006b): “Marco institucional para establecer un dique internacional a la corrupción”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 29, septiembre-diciembre.
- Diego, Óscar (2008): “Crisis de valores en los gobiernos contemporáneos”, en *Dilemata* (Revista electrónica, <http://www.dilemata.net/>) abril.



- Diego, Óscar (2010): “Construyendo un dique internacional para contener la corrupción”, en *Cuadernos de Ética para los servidores públicos*, n.10, del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- El Economista (2016): *El coste de la corrupción en España: más de 7.500 millones saqueados*, publicado en el diario EL ECONOMISTA el 09/02/16, a través de <http://www.eleconomista.es/seleccionMS/noticias/7336771/02/16/El-coste-de-la-corrupcion-en-Espana-mas-de-7500-millones-saqueados.html>
- ERCAS/Hertie (2015): European Research Centre for Anti-Corruption and State Building and the Hertie School of Governance: *Public Integrity and Trust in Europe*. En: <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/public-integrity-and-trust-in-europe>
- EY (2016): 14th Global Fraud Survey / 14ª Encuesta Global sobre el Fraude (edición de 2016: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/\\$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf))
- EY (2016): 14 Encuesta Global sobre Fraude de EY, Edición 2016 (Resumen Ejecutivo en castellano) ([http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/\\$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-corporate-misconduct-individual-consequences/$FILE/EY-corporate-misconduct-individual-consequences.pdf))
- Fernández Cuesta, Nemesio (2016): *Corrupción y Partidos*, publicado en el diario El Confidencial el 12/02/16, a través de http://blogs.elconfidencial.com/espana/por-si-acaso/2016-02-12/corrupcion-y-partidos_1150572/
- Hallin, Daniel; y Mancini, Paolo (2004), *Comparing Media Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jiménez, Fernando (2016): *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*. Madrid, Marcial Pons/IVAP.
- KÜNG, Hans (1991): *Proyecto de una ética mundial*. Trotta, Madrid, 1991.
- Lapuente, Victor (2009): *¿Por qué hay tanta corrupción en España?*, publicado en el diario *El País* el 27/03/09, a través de http://elpais.com/diario/2009/03/27/opinion/1238108412_850215.html
- Lapuente, Victor, (ed) (2016): *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*. Madrid, Alianza Ensayo, 2016.
- Moreno, Luis (2012): *La Europa Asocial*. Península, Barcelona.
- Moreno, Luis (2014): *Europa sin Estados*. Catarata, Madrid.

- Morlino, Leonardo (2003): *Democrazie e democratizzazione*. Bologna, Il Mulino, 2003.
- Palomino, Rafael (2008): Laicidad, laicismo, ética pública: presupuestos de elaboración de políticas para prevenir la radicalización violenta”, en *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, nº 4, pp. 77-79, 2008.
- Pamplona, Armando (2006): “Los países desarrollados, promotores de corrupción”, en *Istmo*, nº 286, septiembre/octubre.
- Pagola, Javier (2016): *A cada español la corrupción le ha costado 800 euros al año*, publicado en el diario ABC el 19/02/16, a través de http://www.abc.es/espana/abci-detenedos-corrupcion-multiplicaron-628-por-ciento-5-anos-201602190519_noticia.html
- Patterson, Margaret; Fullerton, Romyne; y Tuñón, Jorge (2016) “At a crossroads or Caught in the Crossfire? Crime Coverage concerns for democracy in Portugal, Spain and Italy”, en *Journalism Practice*, Taylor and Francis Group (en prensa).
- Prado, Fernando (2016): *La Reputación de España en el mundo: Country RepTrak 2016*. Presentación realizada el 20/09/2016 en Madrid en el marco de la Mesa Redonda “España: imagen y marca 2016 ¿Cómo nos ven y cómo somos?”, organizada por el Real Instituto Elcano.
- Transparencia Internacional (2015): *2015 Corruption Perception Index*. Departamento de Investigación y Políticas de Transparencia Internacional, Berlín. En: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf
- Tuñón, Jorge (2010a): “Calciopoli o la Ética de la Corrupción ¿Reflejo de la sociedad y la política en Italia? / Calciopoli or the ethics of corruption: Mirror of society and politics in Italy”; en *Dilemata*, n.2, pp. 1-15, disponible a través de: https://www.academia.edu/3783985/Calciopoli_o_la_%C3%89tica_de_la_Corrupti%C3%B3n_Reflejo_de_la_sociedad_y_la_pol%C3%ADtica_en_Italia
- Tuñón, Jorge (2010b): “¿Ética en la Unión Europea?”, en: Peña, Lorenzo; Ausín, Txetxu; y Diego, Óscar: (eds) *Ética y Servicio Público*, Madrid, Plaza y Valdés.
- Tuñón, Jorge (2016): “Empresas, Instituciones y Grupos de Interés en la definición de la “Marca España”, en: Molins, Joaquim; Muñoz, Luz; y Medina, Iván: (eds) *Los grupos de interés en España*, Madrid, Tecnos.
- Tuñón, Jorge (2016b): *Tensiones Salariales en España. La brecha salarial interprofesional en la España de la post-crisis*. OBS Business School,



Barcelona. En: https://www.academia.edu/27132098/Tensiones_Salariales_en_Espa%C3%B1a_la_brecha_salarial_interprofesional_en_la_Espa%C3%B1a_de_la_post-crisis

- Tuñón, Jorge (2016c): *La ética de la corrupción en la España actual*, OBS Business School, Barcelona. En: <http://bit.ly/2fg7RGL>
- Unión Europea (1996): Reglamento (CE) Nº 2185/1996 del Consejo de 11 de noviembre de 1996, Controles y verificaciones “in situ” que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades.
- Unión Europea (1999a): Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.
- Unión Europea (1999b): Decisión 1999/394/CE, Euratom del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades.
- Unión Europea (1999c): Decisión 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 2 de junio de 1999, relativa a las condiciones y las modalidades de las investigaciones internas en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades.
- Unión Europea (2003): Decisión del Consejo [COM (2003) 751 final], relativa a la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción en nombre de la Comunidad Europea. 2003.
- Unión Europea (2014): Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM (2014) 38 del 3 de febrero de 2014. A través de: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf
- Villoria, Manuel (2000): *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Tecnos, Madrid, 2000.
- Villoria, Manuel (2016): “La Corrupción en España” en *Revista de Libros* (edición digital: <http://www.revistadelibros.com/articulos/la-corrupcion-en-espana>); octubre.

- Vlloria, Manuel; Jiménez, Fernando (2012): “La Corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.138, abril-junio, pp. 109-134.



LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA. MÁS ALLÁ DE LOS LUGARES COMUNES DEL CONSENSO DOMINANTE

Guillem Martí Bou⁵⁵

1. Presentación

Una rápida ojeada a las entregas más recientes del CIS, un repaso de las conversaciones familiares de Navidad o a los titulares de las cabeceras periodísticas más reconocidas de nuestro país, bastan para dejar patente que la Corrupción política ha sido uno de los temas estrella, a tratar en los últimos años en España; tanto a nivel popular como académico. Precisamente por esto, nos encontramos ante una cuestión en la que resultaría complejo – a primera vista – aportar nuevos conocimientos de interés. Tal es su importancia, tal su relevancia pública, que la profusión de material escrito al respecto es ya sólida y numerosa. Sin embargo, la mayor parte del mismo, suele centrarse en, bien probar bien refutar, los tópicos y lugares comunes sobre la corrupción. Dentro de una concepción oscura, resignada y generalmente culturalista de la corrupción en España. También, sobre la apabullante necesidad de una “regeneración política” de nuestras élites.

En el presente escrito razonaremos brevemente la postura sostenida en el debate a tal efecto organizado por el CEU entre jóvenes politólogos entre los que tuve el privilegio de contarme. Sostendremos por el contrario a la tesis patria habitual que las causas de la corrupción son claras, generalizables y sistémicas. Y que dependen del sistema de incentivos edificado por las instituciones – formales e informales – vigentes. Por tanto, resultan resolubles a medio plazo mediante la aplicación de reformas focalizadas en los verdaderos nichos de corrupción, reformas orientadas a mejorar los sistemas de incentivos concretos, en los que funcionarios, políticos votantes y lobistas desarrollan su día a día profesional.

Para ello, nos dotaremos de la siguiente estructura:

- En primer lugar, realizaremos una breve referencia al marco teórico en el que encuadraremos nuestro análisis.

⁵⁵ Graduado en Ciencias Políticas y Máster en Economía Pública por la Universidad de Valencia

- Posteriormente, llevaremos a cabo – como recordatorio sucinto – un resumido diagnóstico sobre la corrupción en España.
- En tercera instancia, trataremos cuales son las principales teorías causales a las que se le supone capacidad explicativa sobre el origen de la corrupción en España.
- Y finalmente, aportaremos nuestra visión propia y diferenciada, del porque surge la corrupción, donde se centra, y de cómo combatirla.

2. Marco teórico

La visión que sostendremos del cómo el proceso social de corrupción se desarrolla en nuestro país, se sostiene principalmente en dos pilares teóricos más generales. El primero de ellos no es otro que el Neo-institucionalismo. Reconociendo la relevancia del hecho cultural en el medio plazo, resultaría indudable⁵⁶ que son los incentivos sistémicos que generan todo tipo de instituciones – públicas o privadas, espontáneas o planificadas desde el gobierno, top down o bottom up – los que determinan el comportamiento agregado de los individuos y grupos sociales. Estableciendo en buena medida el éxito o declive relativo, de sociedades, pueblos y naciones⁵⁷.

El segundo de los mismos, vendría entretejido por las enseñanzas derivadas de la *public choice school*, sobre la interacción ente el sector público y las administraciones o gobiernos con el resto de actores económicos o sociales⁵⁸. Estas nos facilitarán una serie de paradigmas básicos muy útiles para comprender la similitud de buena parte de las dinámicas de corrupción política con otros fallos del estado o del sector público, de naturaleza más general. Y por ende, entre ambos pilares, obtendremos una visión tan preclara como atípica sobre como afrontar la corrupción en nuestro país.

3. La Corrupción en España

La corrupción es uno de los muchos términos que en ciencias sociales han sufrido el problemático proceso de “alargamiento de conceptos” al que siempre se refirió Sartori⁵⁹. Conceptos que han pasado a englobar dinámicas, eventos y prácticas tan diversas, que se erige en una definición borrosa, según el emisor que la acomete. No

⁵⁶ Kerremans, B. (1996). Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union. *Governance*, 9(2), 217-240.

⁵⁷ Robinson, A. D., & Acemoglu, R. (2012). Why nations fail. *The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nueva York.

⁵⁸ Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). *Public finance and public choice: two contrasting visions of the State*. MIT Press.

⁵⁹ Sartori, G. (2012). *Cómo hacer ciencia política*. Taurus.



obstante, la clásica explicación de Sayed y Bruce⁶⁰, se nos revela muy útil, esta determina como corrupción: “el mal uso o el abuso del poder público para beneficio personal y privado” o asimismo “conjunto de actitudes y actividades mediante las cuales una persona transgrede compromisos adquiridos consigo mismo, utilizando los privilegios otorgados, esos acuerdos tomados, con el objetivo de obtener un beneficio ajeno al bien común”.

Uno de los principales problemas de la corrupción, es la dificultad de medirla como dimensión social objetiva. Solo podemos estimar sus costes económicos de forma compleja e imprecisa, medir la “percepción social” de una sociedad tiene de la incidencia de la corrupción en su seno y sus instituciones, o finalmente, el número de sentencias judiciales condenatorias por delitos tipificados en las leyes que podamos considerar “corrupción política”. Pero resulta prácticamente imposible obtener una medición precisa, consistente y objetiva del nivel de corrupción en una nación.

Siempre teniendo esto en consideración, podríamos afirmar que la corrupción si constituye - y ha constituido – un problema de cierta relevancia en nuestro país, especialmente desde la crisis del 2008.

La CNMC cifra en 48.000 M €⁶¹ los sobrecostes e ineficiencias en los que habría derivado las prácticas corruptas, de forma agregada en España durante los últimos años. Otros informes similares del Banco Mundial⁶², aportan conclusiones similares. Es decir, que parecería evidente que se trata – al margen de las concepciones de dudosa ética y moral públicas derivadas de las prácticas corruptas – de un problema con consecuencias negativas reales y objetivables para nuestra sociedad.

Respecto a la percepción social de la población en relación con la corrupción, observaremos que apunta la misma dirección conclusiva, la de la relevancia de la corrupción como un problema de cierta importancia en España:

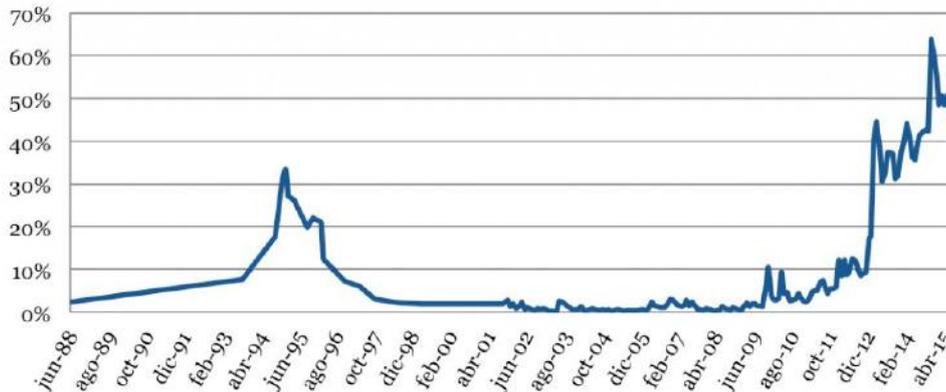
⁶⁰ Sayed, T., & Bruce, D. (1998). Police corruption: towards a working definition. *African Security Review*, 7(1), 3-14.

⁶¹ Donaire, M. B. L. (2016). Los programas de Compliance y su reflejo en la contratación pública. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, (6), 133-158.

⁶² Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff Papers*, 45(4), 559-594.

Preocupación por la corrupción en España

Frecuencia con la que se cita “corrupción y fraude” como uno de los tres principales problemas de España



Fuente: Barómetros CIS.

Elena Costas
Politikon

Gracias a los barómetros del CIS⁶³ podremos comprobar que en la actualidad la Corrupción es uno – de hecho el segundo – de los problemas en relevancia a juicio de los españoles. Durante los últimos 4 años la corrupción ha sido considerado como uno de los tres principales problemas del país por entre el 40 y el 60% de la población. Es decir, sería patente que la extensión e intensidad de la corrupción sería notable en España, como problemática pública.

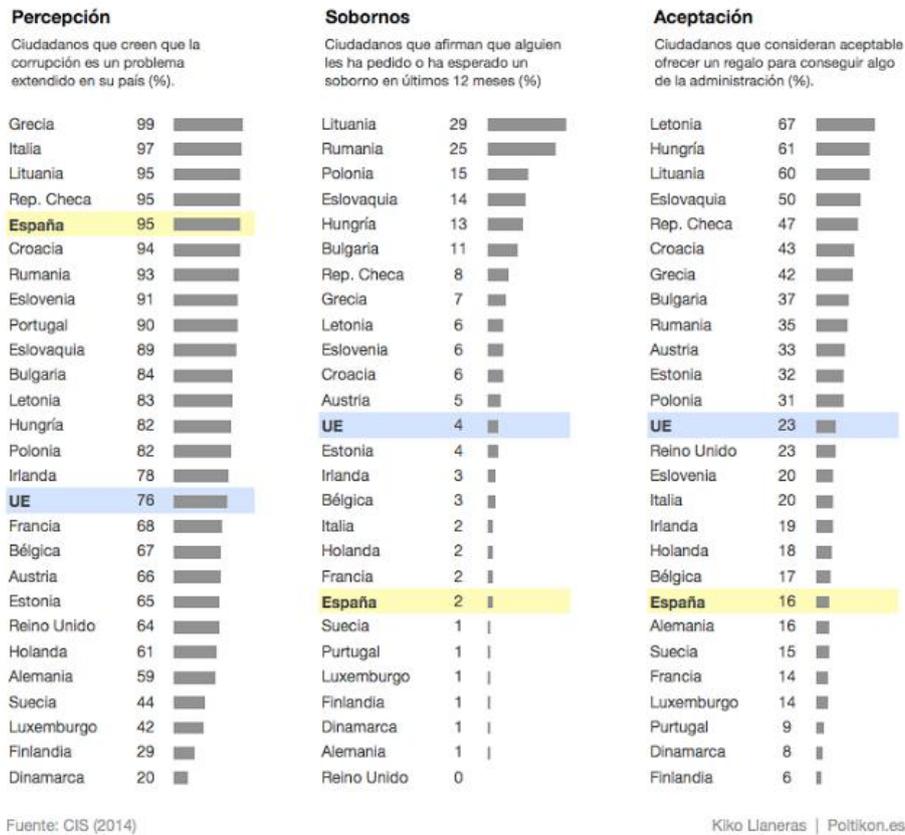
Por otro lado, también salta a la vista, que existe una gran elasticidad o variabilidad temporal, en la ponderación de la “corrupción como uno de los problemas principales del país”. La corrupción destaca como problemática principal en dos etapas. A mediados de los años 90, tras la crisis económica del 92 y desde la segunda recesión causada por la crisis de deuda pública y bancaria en Europa del 2012. Es decir, de forma preliminar parece bastante acertado matizar que la preocupación por la corrupción en España esta imbricada con la situación económica del país. La corrupción solo representaría un problema social grave, cuando está acompañada por una coyuntura económica de carácter recesivo, que implique previsibles privaciones materiales para amplios segmentos de la población.

⁶³ Y a la gráfica elaborada con los mismos por Elena Costas.



Corrupción en España

En España los ciudadanos perciben la corrupción como un gran problema, pero no la experimentan de forma cotidiana y coinciden en condenarla.



Esto encajaría bien, con otra serie de datos disponibles sobre la naturaleza de la corrupción en España.

Y es que existiría un consenso académico y social amplio, tal y como muestra la gráfica anterior⁶⁴, en que la corrupción en España pese a ser un problema de notable relevancia, se trataría exclusivamente de *Alta corrupción*, es decir, prácticas corruptas relacionadas con la actividad, las decisiones, de la esfera política y la alta administración de algunos de los niveles territoriales del gobierno y de la administración pública. Estaríamos razonablemente exentos de la *Baja corrupción*, aquella que afectaría al funcionamiento diario, y habitual de todos los niveles de la administración pública, y el funcionamiento de los servicios públicos o el sistema judicial, con los que el ciudadano corriente se relaciona a diario.

En resumen, de forma breve podríamos razonar que si bien la corrupción en España representa un problema de relevancia, digno de atención destinada a resolverlo o

⁶⁴ Elaborada por Kiko Llaneras con los datos disponibles del CIS.

minimizarlo en la medida de lo posible. No se trata de una esclerotización total del estado de derecho y el normal funcionamiento institucional, de toda democracia occidental desarrollada. Y además, aún tratándose de alta corrupción en una apreciable intensidad, esta sería también matizada en su evaluación. Resultando, solo centro de interés ciudadano, cuando otros condicionantes negativos concurren en el tiempo y el espacio, como una coyuntura económica recesiva.

Un problema importante y costoso, pero de ningún modo un apocalipsis que nos excluya del club de democracias liberales desarrolladas, del que nuestro país forma parte con justicia.

4. Causas de la corrupción

A la pregunta de ¿Cuál es el origen de la corrupción? Existen no pocas respuestas, moderadamente excluyentes entre sí.

Una de las más habituales a nivel popular en España, no es otra que la de los casos individuales, o en todo caso la de élite corrupta. Dicha tesis, se apoya en que la corrupción es característica de la moral o ética particular bien de algunos individuos – tal y como lo razona el propio PP “no hay organizaciones corruptas, hay personas corruptas” – o por el contrario de la ética colectiva de algún conjunto social en contrato – como mantienen el resto de partidos políticos, que adjudican bien a las élites, la casta, la derecha o la antigua política la afinidad por las prácticas corruptas. Es decir, no existe otra solución que eliminar a los individuos y grupos sociales que resultan corruptos, para solventar de forma absoluta el problema. Bien castigando con mayor intensidad, o con mayor frecuencia la corrupción, tanto para purgar a los corruptos como para desincentivar a los futuros agentes políticos tentados de seguir a estos.

Otra de las tesis con mayor apoyo social, para poder explicar porque existen ciertos niveles de corrupción en España, es la cultural. Según este enfoque, una pluralidad de factores propios de la cultura española – el catolicismo⁶⁵, un familismo amoral heredado de la dictadura, altos niveles de desconfianza social, un capital social de baja intensidad, y/o un compromiso con las instituciones del estado de derecho medio-bajo relacionado con la realidad política mediterránea, entre otro – harían aceptable para amplios estratos de la sociedad las corruptelas políticas, en comparación con “otras naciones más avanzadas del Norte de Europa”. Esto conllevaría, que la corrupción es una maldición dada para la sociedad española, inmutable por

⁶⁵ Weber, M. (2002). *The Protestant ethic and the "spirit" of capitalism and other writings*. Penguin.



inextricable de nuestros valores como sociedad. Además, supondría que las culturas son permanentes, incapaces de cambiar a lo largo de los siglos. Un hecho que como poco, resulta cuestionable como razón principal del surgimiento de la corrupción.

Estas explicaciones, nos parecen poco convincentes, porque partirían de la tesis, bien de que la maldad, la indecencia o la corrupción es algún tipo de rasgo de carácter, o bien se relaciona con algún tipo de ideología política concreta, cultura nacional, o incluso generación. Lo cual constituiría un hecho más bien dudoso desde un punto de vista científico. Especialmente en comparación con otras tesis más sólidas, que sí ofrecen explicaciones concretas, a cada uno de los tipos concretos de corruptelas o prácticas corruptas; además de encontrarse enmarcadas en una teoría general coherente.

A este respecto, destacaría la última de las explicaciones que traemos a coalición hoy, la tesis institucional.

A este respecto entroncando con el Neo-institucionalismo, y la escuela de la elección pública; las dinámicas de corrupción se generarían porque España tiene unas instituciones mejorables; de las que emanarían sistemas de incentivos deficientes. Es decir, los españoles – ni todo ni solo algunos – seríamos de menor talla moral, ni tendríamos una mayor tolerancia a la corrupción *per se*. Simplemente un mejorable diseño institucional del sector público, incentivaría, en mayor grado la comisión de prácticas corruptas. Lo que podría a su vez generar otras instituciones informales, privadas y espontáneas – culturales – que reforzaran la dinámica original. Pero la clave seguiría estando en una mala resolución de determinados procesos institucionales, generalmente ligados a fallos del estado generales, que promoverían comportamientos *free raider* y de patrimonialización del sector por individuos y grupos de individuos clave, como los políticos.

5. Una visión diferente de la Solución al problema

Existen propuestas para solventar la corrupción de muy diversa naturaleza. Desde las clásicas convenciones conservadoras referentes a incrementar las penas para tal tipo de ilícitos penales, pasando por aquellas “regeneradoras” que propugnan una aplicación más intensiva de los mecanismos de elección democrática dentro de los partidos, o de aumentar la capacidad de elección del elector respecto al voto (con listas desbloqueadas por ejemplo) como medio para mejorar el control que la sociedad

civil ejerce sobre el poder; hasta las no menos clásicas inectivas progresistas referentes a la creación de más instituciones públicas de control, y de expandir los recursos públicos, destinados al control de como los cargos públicos gastan el resto de recursos públicos.

Sin embargo, fieles a nuestra tesis del cómo se generan las condiciones para que exista corrupción, creemos que más allá de proponer medias genéricas, o de “brocha gorda” resulta por el contrario imprescindible tomar un derrotero más específico, para alcanzar el deseado resultado general de minimizar la corrupción en España. Esta senda tendría 3 pasos:

- Hallar los procesos e instituciones donde se concentran los principales nichos de corrupción.
- Establecer que incentivos concretos conducen a la corrupción en cada uno de estos ámbitos.
- Y finalmente, proponer reformas que terminen con el círculo vicioso de incentivos que catalizan la corrupción, e inicien un círculo virtuoso de funcionamiento institucional, guiado por los principios del estado de derecho, la meritocracia y la eficiencia en la gestión del sector público. Todas ellas instituciones que conducen al progreso de las naciones, y diametralmente a los paradigmas en los que se sustentan las prácticas de corrupción política.

Respecto a los dos primeros puntos, es notablemente dificultoso hallar evidencia académica que nos permita dilucidar, en que categorías podemos encontrar los principales nichos de corrupción. No obstante, es proporcionalmente sencillo hacer un rápido repaso mental de todos los casos de corrupción relevantes, que se han hecho públicos a lo largo de los últimos años. Si acometemos dicho proceso, observaremos dos hechos reveladores.

1) La corrupción se centra en los niveles locales y regionales, en los que el control es más débil, la discrecionalidad política de los procesos mayor, y que ostentan competencias referentes a sectores económicos muy regulados o literalmente planificados por el gobierno, como es el caso del urbanismo. Competencias en las que el “valor” de capturar dicha discrecionalidad política, escasamente sujeta a control, como acabos de razonar, sería más valioso, y por ende el incentivo a corromperse o corromper, mucho mayor; a un coste esperable mucho más incierto.



2) Que la práctica totalidad de los casos de corrupción se centran en tres casuísticas concretas: Corrupción Urbanística – por los motivos ya referidos – Amaño de contratos públicos y subvenciones, y financiación ilegal de partidos políticos. Los amaños de contratos y subvenciones públicas serían también una fuente de incentivos negativos, en comparación con otros procesos públicos. Ya que, en muchos de los casos se producirían con una discrecionalidad política amplia, de forma relativa a otros procesos administrativos en los que esta se encuentra muy disminuida.

Por otro lado, en lo referente a los fraudes y otros procesos de corrupción relacionados con la financiación ilegal de formaciones políticas, la abundancia de incentivos que invitan a corromperse en España es más que patente. En un entorno de competencia constante entre opciones políticas, los partidos se ven sometidos a una evidente presión por vencer a sus rivales, victoria de la que en ocasiones llega a depender su pervivencia como organización. Esta competición se ve a su vez acentuada por el hecho de que gran parte de los recursos económicos con los que sostienen su actividad se derivan de los resultados electorales de los propios partidos.

En un entorno político, en el que en occidente, los partidos políticos ya no son partidos de masas capaces de encapsular a grupos sociales enteros, y de sostenerse con sus aportaciones, y en el que al tiempo, el ejercicio de la política – tanto de las campañas electorales, como el funcionamiento regular – la actividad política se vuelve más intensiva en capital y cada vez menos en trabajo, los partidos necesitan desesperadamente encontrar fuentes alternas de financiación. Especialmente, si como es el caso de nuestro país la financiación pública resulta imposible de aumentar en el corto y medio plazo, y es de esperar que las tasas de afiliación tampoco lo hagan, al igual que en el resto de Occidente, al menos de forma relevante. Restarían las donaciones privadas de individuos y sociedades, enormemente restringidas cuando no prohibidas según la legislación española y su más reciente reforma⁶⁶.

Ante dicha concentración de imposibilidades, los incentivos que se generan para que un partido político persiga financiarse al margen de la ley y se corrompa, son muy notables.

⁶⁶ EL FRACASO, D. L. R. D., LEY, L., & DE FINANCIACIÓN, D. P. P. (2007). EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.

Una vez hemos logrado identificar y distinguir tres procesos en los que se concentraría un porcentaje nada despreciable de los casos de corrupción en España; así como de analizar la serie de incentivos negativos que facilitan su aparición; solamente resta encauzar la fase propositiva, e imaginar posibles reformas de nuestro entramado institucional que nos permitieran reconducir los sistemas de incentivos, aminorando así las probabilidades de que surjan casos futuros de corrupción. Al menos sobre los nichos concretos analizados.

Corrupción Urbanística: Pese a los lugares comunes que reinan sobre la “liberalización del suelo” en las postrimerías del siglo XX en España; un análisis honesto del sector nos revelará, que se trata de uno de los más regulados e intervenidos por el Estado. Cuando no abiertamente planificado, en una parte no despreciable del mismo. Y para más riesgo dichas competencias se centran en las administraciones con mayor propensión a corromperse, las regionales y locales. Todas las EELL son poseedoras de amplios patrimonios urbanísticos, los municipios planifican mediante los PGOUs que uso le pueden dar los ciudadanos a cada m² de sus respectivos términos municipales, sean públicos o privados. Y las CCAA aprueban la legislación básica que orienta dicha labor reguladora y planificadora. Todo ello, con un razonable margen para la discrecionalidad política. El resultado, no puede ser otro que una fuente de incentivos negativos, que encaminan a políticos, funcionarios, partidos y empresarios a corromper el sistema; en contra de la competencia, el estado derecho y el bien común. A favor de beneficios extractivos para sí mismos.

A este respecto, se ha propuesto con frecuencia emplear numerosas soluciones “generales”, como el aumento del control público o la transparencia, incluso de la democracia interna para impedir la reelección de políticos presuntamente corruptos. No obstante, si nos guiamos por los incentivos concretos observaremos que la única vía seguro para eliminar los incentivos a la corrupción en la disposición de los usos públicos del suelo, no es otra que liberalizar verdaderamente el sector, negando a políticos y funcionarios la discrecionalidad objeto de deseo de actores políticos y económicos terceros. Un concepto urbanístico en el que la sociedad civil, a través del mercado, determine los usos del suelo, regulado moderadamente; y en el que dicha regulación se encuentre exente de discrecionalidad política, e casi exclusivamente a los funcionarios en el proceso. Un Urbanismo de mercado, sería un urbanismo libre de la mayor parte de la corrupción, que durante estos años ha acosado al sector.



Contratos, Contrataciones y Subvenciones públicas: (CCS) Todo aquel proceso de intercambio de bienes y/o servicios por divisas, en el que el Gobierno se encuentra implicado, puede ser objeto de corrupción. Las modalidades a este respecto son muy variadas; tanto la obtención de contratos por parte de las administraciones públicas a cambio de sobornos o donaciones fraudulentas; como la adjudicación de subvenciones mediante mecanismos similares, o por cuestiones de nepotismo político o personal, podrían ser dos de los casos más comunes a modo de ejemplo.

Es precisamente por esta diversidad interna de la categoría analizada, por la que proponer una resolución que mejore el sistema de incentivos producidos se antoja complejo. Sin embargo, podemos señalar tendencias generales. Como la necesidad de concurrencia de intereses divergentes en mesas de contratación, u otros órganos colegiados que participen en la ejecución de dichas políticas públicas. Políticos del gobierno, la oposición, funcionarios dependientes de diferentes cuerpos y administraciones. Cada uno de ellos atesora unos intereses diferentes, y por ende a mayor concurrencia de intereses personales diferenciados, mayor dificultad para corromper el procedimiento en detrimento del interés común. Asimismo, reducir la discrecionalidad general de la mayor parte de las decisiones, más allá de las de política general al respecto, haciendo tales procedimientos administrativos dependientes de la ejecución de funcionarios exclusivamente, que no de su interpretación. También dispersaría la subjetividad de dichos procesos, convirtiendo en estéril la compra-venta de voluntades asociadas al mismo.

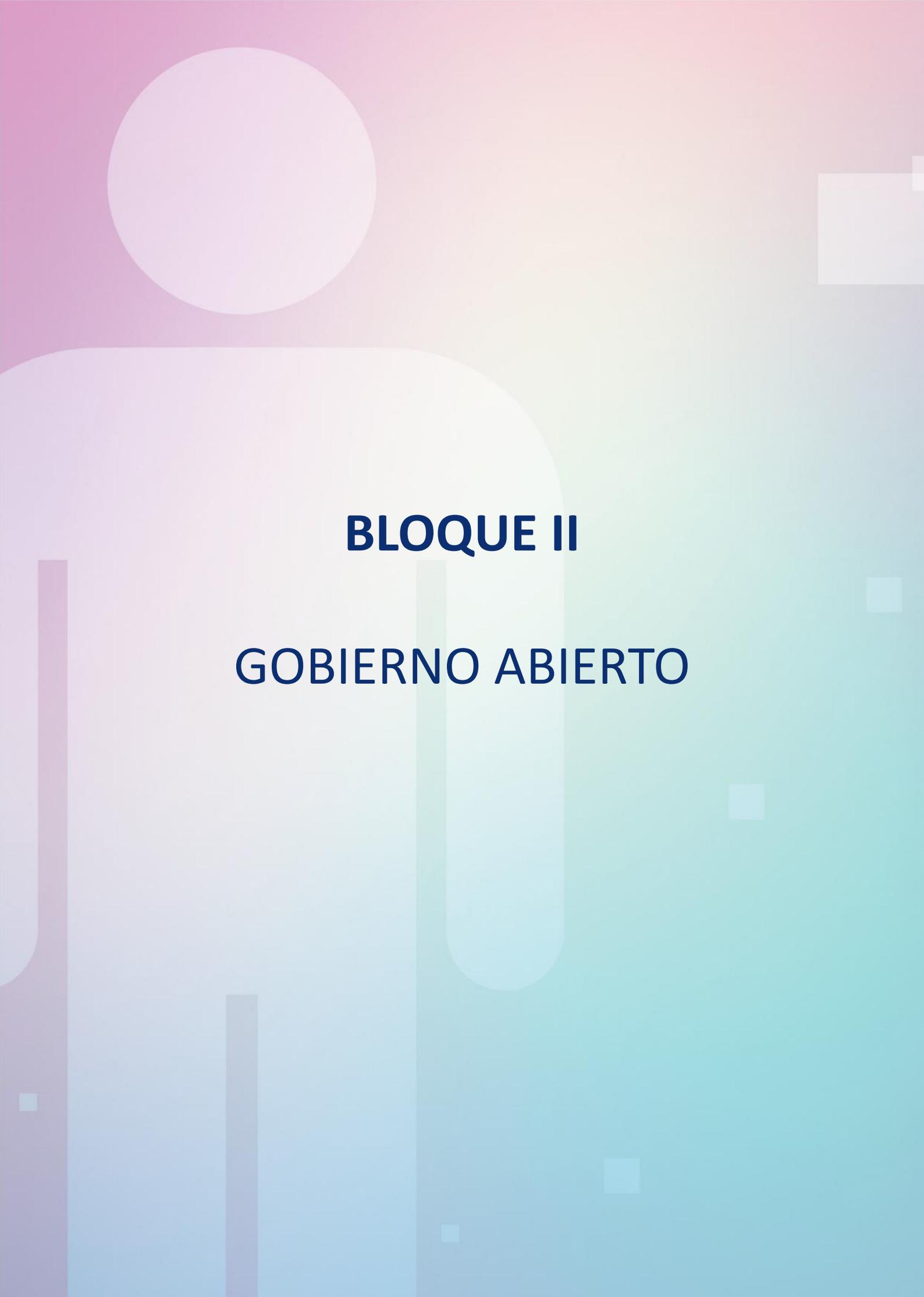
Financiación Ilegal de Partidos Políticos: Ya hemos expuesto las dificultades, que por una variada serie de razones, deben afrontar los partidos políticos en España, para poder obtener una financiación legal suficiente para mantener su actividad regular. Dados unos gastos crecientes, difíciles de contener aún más en nuestro país, y que unos ingresos que es poco probable que aumenten – dada la tendencia a la baja en el largo plazo en las afiliaciones y cuotas, así como el poco probable aumento de los recursos públicos destinados a subvenciones para partidos políticos – se hace imperativo imaginar nuevas formas de financiar los gastos del funcionamiento corriente de los partidos políticos; para evitar los incentivos que se generan a que los partidos se intenten financiar de forma ilegal. La vía más evidente, sería permitir un amplio margen para las donaciones privadas a partidos políticos, tanto individuales, como de sociedades y organizaciones. No obstante, esto requería una regulación de transparencia, para evitar la captura de políticas sin contrapartidas electorales, por parte de lobbies o grupos de presión. De esta forma, resolveríamos la carencia de

recursos de los partidos, que los incentiva a adentrarse en prácticas corruptas, sin aumentar el gasto público; y haciendo más fácil para la ciudadanía conocer, y por ende juzgar, de donde provienen los recursos con los que cuentan los partidos políticos para desarrollar su legítima actividad.

En conclusión, proponemos una disección precisa de cuáles son las causas institucionales de cada uno de los procesos que generan prácticas corruptas en España. De esta forma, podremos diseñar reformas concretas, que nos ayuden de erosionar la corrupción en nuestro país.

6. Bibliografía

- Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). *Public finance and public choice: two contrasting visions of the State*. Mit Press.
- Donaire, M. B. L. (2016). Los programas de Compliance y su reflejo en la contratación pública. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, (6), 133-158.
- Kerremans, B. (1996). Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union. *Governance*, 9(2), 217-240.
- Robinson, A. D., & Acemoglu, R. (2012). Why nations fail. *The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Nueva York.
- Sartori, G. (2012). *Cómo hacer ciencia política*. Taurus.
- Sayed, T., & Bruce, D. (1998). Police corruption: towards a working definition. *African Security Review*, 7(1), 3-14.
- Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff Papers*, 45(4), 559-594.
- Weber, M. (2002). *The Protestant ethic and the "spirit" of capitalism and other writings*. Penguin.



BLOQUE II

GOBIERNO ABIERTO

HACKING CÍVICO Y EMPODERAMIENTO DE LA CIUDADANÍA

Hub Cívico⁶⁷

1. Introducción

El gobierno abierto constituye un elemento necesario para la incorporación de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones sobre aquellos asuntos que afectan a sus vidas. En este sentido, este nuevo paradigma de gobernanza configura, a través de sus pilares constitutivos (transparencia, participación y rendición de cuentas), el entorno que posibilita a la ciudadanía el acceso a la información pública, la participación colaborativa en la toma de decisiones y el derecho a recibir las explicaciones pertinentes. Sin embargo, un entorno proclive al empoderamiento de la ciudadanía no es una condición suficiente para que éste pueda ser alcanzado. Al mismo tiempo, es necesario que la ciudadanía tome conciencia de sus capacidades individuales y colectivas, así como de la situación actual del entorno económico, social, político y medioambiental; además, resulta igualmente necesaria la adquisición y desarrollo de capacidades que permitan la participación activa, de forma individual o grupal, en procesos de toma de decisiones sobre los asuntos considerados importantes.

Sin duda, el avance en estos elementos (toma de conciencia, adquisición de capacidades y entorno favorable), y su integración en dinámicas empoderadoras en el marco de sociedades desarrolladas, nos sitúa ante un reto considerable. Así, encontramos que el empoderamiento de la ciudadanía no se puede alcanzar a través de una única solución promovida desde las administraciones públicas u otras instancias. La naturaleza diversa del empoderamiento implica que ha de articularse a través de diferentes estrategias, configuraciones y tácticas, en las que la ciudadanía juegue un papel central y decisivo. Ahora bien, se trata de una labor que ha de ser realizada de forma conjunta, y coordinada, por ciudadanía, funcionariado, representantes políticos y agentes sociales.

Por tanto, es fácil prever la complejidad asociada a la puesta en marcha y consolidación de este tipo de procesos. De ahí que para superar los diferentes

⁶⁷ El artículo está elaborado por los siguientes miembros del Hub Cívico: Diego Álvarez, Emilio Carrión, Alejandro González, Juan Medina, Ximo Molina, David Pardo, José Ignacio Pastor y Cristian Reche



obstáculos y articular soluciones innovadoras resulte fundamental contar entre la ciudadanía con una comunidad dinámica de personas con altas dosis de pasión, inconformismo, entusiasmo, curiosidad, esfuerzo, creatividad e interés en la búsqueda de soluciones a este tipo de retos.

Estas características se encuentran presentes en la cultura hacker y definen la actividad que llevan a cabo los y las *hackers* cívicos. Así, se define hacker cívico como un/a ciudadano/a que:

1. forma parte de la comunidad hacker,
2. comparte los valores de la ética hacker,
3. se compromete con la construcción de un mundo mejor,
4. desarrolla soluciones innovadoras para el empoderamiento de la ciudadanía en cualquier campo, no limitándose al desarrollo de software,
5. colabora activamente con la ciudadanía en la construcción de dichas soluciones,
6. comparte de forma abierta el conocimiento que genera.
7. su actividad se caracteriza por la pasión, el inconformismo, el entusiasmo, la curiosidad, el esfuerzo y la creatividad.

A continuación, recogemos diferentes expresiones del trabajo realizado por un grupo de hackers cívicos centrados en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación al desarrollo de soluciones abiertas, tangibles e innovadoras a los retos que plantea el empoderamiento de la ciudadanía. Las líneas de trabajo presentadas forman parte de la iniciativa Hub Cívico de la que forman parte los autores que suscriben este artículo.

Hub Cívico es una iniciativa sin ánimo de lucro que busca facilitar el uso de la tecnología en procesos de empoderamiento de la ciudadanía. Lejos de grandes desarrollos, la iniciativa se orienta inicialmente a proveer soluciones concretas a problemas específicos. Así, trabajando con organizaciones de la sociedad civil e instituciones pretende que los procesos de toma de conciencia, adquisición de capacidades, y desarrollo de un entorno donde la transparencia, la participación/colaboración y la rendición de cuentas sean más efectivos y lleguen a un mayor número de ciudadanos y ciudadanas.

2. Bots y lucha contra la desigualdad

La solución presentada se enmarca dentro de los procesos de toma de conciencia por parte de la ciudadanía. Concretamente, introduce una propuesta innovadora para favorecer actitudes positivas hacia la diversidad en el seno de la comunidad de estudiantes universitarios/as que integran la ETS d'Enginyeria Informàtica de la Universitat Politècnica de València.

El objetivo de la solución es favorecer el conocimiento mutuo de aquellas características que definen a sus miembros y que autodestacan como elementos diferenciadores. De esta forma, se aborda la toma de conciencia sobre el contexto social que rodea a los y las estudiantes como miembros de una comunidad plural y diferenciada. A su vez, se influye en su poder de decisión a la hora de abordar la convivencia. Y, en última instancia, es posible prever situaciones de acoso, discriminación por cualquier motivo o, incluso, violencia.

La solución consiste en un *bot* basado en mensajería instantánea para la plataforma Telegram, denominado diferentesBot. En concreto, supone un tipo de aplicación de software capaz de ejecutar tareas simples y repetitivas de forma automática. En este caso particular, se trata de un *chatbot* diseñado para simular una conversación a través de texto con el/la usuario/a de forma natural. Además, facilita un acceso sencillo y rápido desde cualquier terminal móvil con acceso a internet y concede total anonimidad a los y las participantes.

Así, diferentesBot inicia la conversación con el/la usuario/a describiendo el propósito del bot (ver figura 1). A partir de ese punto, una vez iniciada la conversación, el *bot* ofrece la posibilidad de enviar aquella característica que el usuario o usuaria considera que le hacen diferentes, consultar las respuestas dadas por otras personas o descargar las normas de uso. Igualmente, para evitar respuestas absurdas o fuera de lugar, se incluyen las normas de uso que han de observarse. De esta forma, los y las estudiantes de la ETSINF pueden compartir aquello que los hace diferentes y, a su vez, contemplar la amplia diversidad existente en su comunidad.

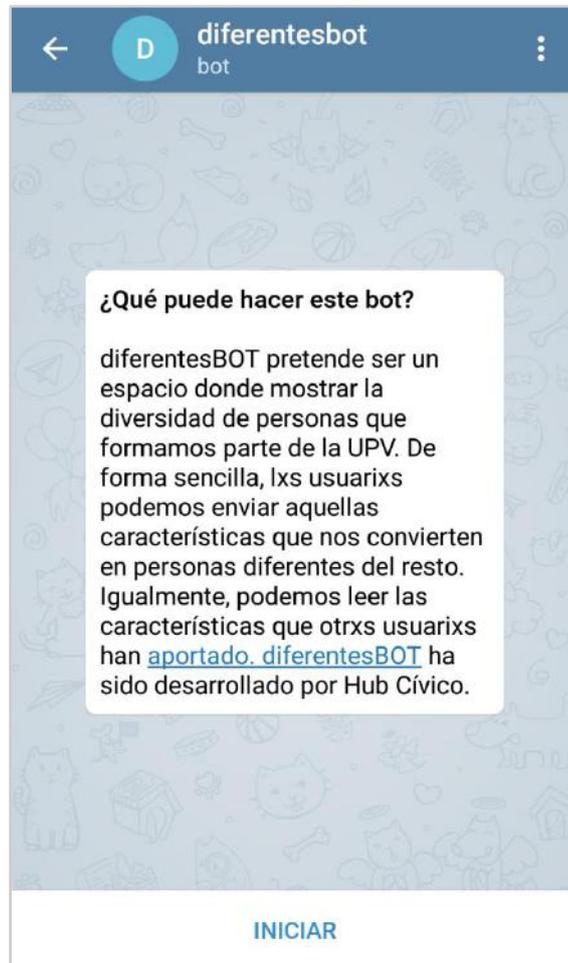


Figura 1. Pantalla de inicio diferentesBot.

En general, la solución técnica facilita un entorno de comunicación adaptado al segmento de población al que se dirige. Esta característica, presente en cualquier proceso de comunicativo, se torna crucial en los procesos de toma de conciencia. No podemos olvidar que, por lo general, pretendemos abordar temas que no centran la atención de la ciudadanía.

3. Privacidad de acceso y transmisión de información.

En un momento en que Internet ya forma parte de nuestra sociedad la adquisición y desarrollo de capacidades relacionadas con la privacidad y transmisión de información resulta clave. De hecho, vivimos en un mundo donde está todo conectado, la utilizamos como herramienta de trabajo, como forma de ocio e incluso nuestra nevera puede tener una conexión. Sin embargo, también se plantean dudas en relación al control de la información que enviamos o a la seguridad de nuestros datos en la red de redes.

A pesar del conocimiento generalizado de la máxima “La información es poder”, muchas veces no somos conscientes de la cantidad de información que enviamos a la red. Por ejemplo, cuando hacemos una búsqueda en Google, navegamos a través de diferentes webs o subimos una foto de nuestro viaje en Facebook, todo queda registrado en la red, vamos dejando un rastro de migajas a nuestro paso mientras que terceros pueden aprovechar las migajas con herramientas de Data Mining para obtener estadísticas valiosas, útiles para gobiernos y grandes corporaciones.

Probablemente, pensemos que solo somos una persona carente de importancia pero basta con obtener los datos de alguna zona geográfica para poder redirigir el consumo de productos en un sentido u otro. Este hecho puede llegar a marcar la diferencia entre diferentes empresas y alterar, de esta forma, el comportamiento de los mercados redundando en el poder que conlleva asociada la información.

La solución a este problema empieza por la concienciación de que es un problema real y que nos puede afectar al conjunto de la ciudadanía. Aunque, jamás podamos obtener una máxima privacidad ya que siempre habrá terceros que nos etiqueten en una foto o mencionen nuestro nombre en la red y con eso es suficiente para comprometer nuestra privacidad. No obstante, hay herramientas que nos pueden ayudar a mejorar nuestra privacidad, bien controlando la instalación de software en nuestro ordenador, o bien, enviando la información a la red de forma privada. Las herramientas utilizadas son siempre de software libre puesto que las herramientas de software cerrado o privadas son desarrolladas por empresas y por ello buscan un beneficio en la distribución del software por lo que no se adapta a la solución que buscamos.

En esta línea, existen infinidad de herramientas para mejorar la privacidad, todas ellas comparten algunos objetivos en común como son disminuir la cantidad de información que se envía a la red, cifrar nuestras comunicaciones a terceros o disminuir la cantidad de software malicioso o de rastreo (cookies) que se puede instalar en nuestro dispositivo. Igualmente, existen sistemas operativos o redes privadas donde nuestra información no se maneja y podemos estar más seguros. Algunos ejemplos de este tipo de herramientas serían:

- Sistemas operativos: TAILS⁶⁸.
- Comunicación segura: Mozilla Thunderbird + Enigmail.

⁶⁸Información del sistema operativo disponible en: <https://tails.boum.org/> [Accedido el 4.01.2017]



- Red anónima: TOR⁶⁹.

No cabe duda, que la participación activa, de forma individual y/o grupal, en procesos de toma de decisiones sobre los asuntos considerados importantes requiere, cada vez más, de la producción, acceso y transmisión de información por parte de la ciudadanía. En este sentido, resulta fundamental garantizar la privacidad y seguridad en la cadena tecnológica que haga posible estos procesos.

4. Sistema de votación telemático basado en un bot. La experiencia de Quart de Poblet.

La solución planteada se enmarca dentro del desarrollo de un entorno favorable para facilitar la participación directa de la ciudadanía en las decisiones sobre los asuntos considerados importantes en el ámbito local. En concreto, dentro del proceso participativo impulsado por la Comisión de Memoria Histórica de Quart de Poblet⁷⁰, junto a la concejalía de gobierno abierto, para cambiar el nombre de 8 calles del municipio afectadas por la Ley de Memoria Histórica⁷¹ a través de una consulta presencial y telemática a todos los vecinos y vecinas del municipio.

En este contexto, encontramos que hoy en día existen diversos productos en el mercado que permiten a cualquier organización realizar consultas o votaciones. Mediante estos, los votantes emiten sus votos a través de un dispositivo remoto (ordenador personal, teléfono móvil, etc.) conectado a una urna o conjunto de urnas mediante una red telemática. Sin embargo, a pesar de su utilidad, persisten las dificultades asociadas a este tipo de sistemas como son las relacionadas con la identificación de los votantes, la dificultad de acceso o la complejidad de los procesos.

Por otro lado, los sistemas de mensajería instantánea han demostrado causar verdadero furor entre los usuarios de dispositivos móviles, que a su vez representan a la mayoría de usuarios de internet en el mundo. Éste éxito viene derivado de la comodidad, facilidad de uso y ventajas de utilizar estos sistemas de mensajería en comparación con el correo electrónico u otros métodos de comunicación clásicos

⁶⁹Información del proyecto disponible en: <https://www.torproject.org> [Accedido el 4.01.2017]

⁷⁰La comisión está constituida por todas las fuerzas políticas con representación en el pleno y por seis historiadores y expertos locales que la asesoran.

⁷¹Esta actuación forma parte de los compromisos políticos recogidos en el II Plan Municipal de Igualdad.

A partir de ahí, se propone la implementación de un sistema de votación basado en un bot, denominado QuartVotaBOT, para la emisión de votos de forma segura, anónima y cómoda para el ciudadano. Y, de esta forma, introducir un nuevo canal de comunicación en un proceso de gobierno abierto e innovación democrática, que permita incrementar los índices de participación y, además, involucrar en mayor medida a la ciudadanía.

El funcionamiento de la solución propuesta se basa en la interacción con el usuario, respondiendo en tiempo real a las acciones del mismo y proporcionando instrucciones precisas de los pasos que el usuario debe ir siguiendo para poder emitir su voto. Así, el proceso de votación consta de cinco etapas: en la etapa inicial el usuario elige el idioma en el que quiere ser atendido; en la segunda etapa proporciona los datos que permitan su autorización para votar según sea el resultado de la validación a través de un censo establecido; a continuación, se muestran las instrucciones para realizar la votación, así como las opciones disponibles de entre las que deberá elegir; seguidamente, tras haber decidido las opciones, el usuario emite su voto en la siguiente etapa; finalmente, en la última etapa, el usuario puede verificar que su voto se ha guardado correctamente.

QuartVotaBOT es la primera consulta ciudadana que utiliza esta tecnología para permitir a los ciudadanos y las ciudadanas la emisión de un voto telemático simplemente conversando con un bot desde la aplicación de mensajería Telegram. La experiencia no solo ha sido un éxito - teniendo repercusión internacional -, sino que ha sentado precedente a la hora de plantear nuevos canales que faciliten y hagan más accesible y entretenida la participación ciudadana; consiguiendo, de esta manera, mayores cotas de participación y fomentando una ciudadanía más involucrada en los procesos democráticos.

5. Estándar de información abierta sobre los plenos municipales

El trabajo desarrollado por José Ignacio Pastor trata de analizar los procesos de decisión de los órganos colegiados municipales y el acceso que tiene la ciudadanía a sus decisiones, especialmente por el que respecta a la publicidad activa de estas, su consulta y el derecho de acceso a la información. Esta línea de trabajo busca impulsar la incorporación de los principios de la Buena Administración y, especialmente, facilitar el acceso de la ciudadanía a los procesos decisorios, mejorando la calidad y accesibilidad de la información y facilitar la comunicación con la ciudadanía.



La receptividad aparece como un nuevo valor, que obliga a la Administración ha transformarse, en relación con el público, más comprensible en su funcionamiento y en su estructura; así como conseguir satisfacer las necesidades reales de la ciudadanía a partir de su presencia activa en la fase de adopción de decisiones que lo afectan, para conseguir una administración más accesible en todos los sentidos, mediante el fomento de la participación activa de la ciudadanía.

En esta línea, se pretende desarrollar un amplio abanico de iniciativas que permiten acercar los órganos colegiados municipales a la ciudadanía, consiguiendo mayor participación, comprensión y acercamiento a las decisiones municipales, favoreciendo también la toma de decisiones más y mejor informadas. A partir de ahí, el foco se pone en los plenos municipales, como órganos necesarios para la adopción de decisiones en aquellos asuntos que afectan al día a día de la ciudadanía.

En concreto, se propone abordar la normalización de la información inherente a los plenos de los ayuntamientos mediante un estándar tecnológicamente neutro que cumpla los principios asociados a los datos abiertos. De esta forma, se pretende abordar el desarrollo de normas de recogida, etiquetado, clasificación y publicación de dicha información, de manera que permitan dar cumplimiento al derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía. Y, de esta forma, mejorar la eficiencia y rendición de cuentas de los ayuntamientos a través de un estándar abierto.

El Ayuntamiento de Valencia será objeto de estudio con el objetivo de conseguir un estándar que pueda ser aplicado en otras entidades locales y órganos colegiados.

Esta línea de trabajo está alineada con la iniciativa *Open Stand*⁷² avalada, entre otros, por *IEEE*, *Internet Architecture Board (IAB)*, *Internet Engineering Task Force (IETF)*, *Internet Society* y *World Wide Web Consortium (W3C)*, para impulsar la implementación de estándares globales. A su vez, continúa el trabajo iniciado por diferentes ayuntamientos para acercar a la ciudadanía las convocatorias de los Plenos municipales a través de su grabación, publicación de actas interactivas o incorporación del lenguaje de signos, entre otras mejoras.

⁷² Pueden consultarse los principios promovidos en el sitio web de la iniciativa. Disponible en: <https://open-stand.org/about-us/principles/> [Acceso el 04.01.2017]

6. Rendición de cuentas, análisis y seguimiento de programas electorales.

El trabajo desarrollado por David Pardo y Cristian Reche aborda el desarrollo de las condiciones necesarias para facilitar la puesta en marcha de procesos de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía (en inglés, *accountability*).

En el preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, se indica claramente que “sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones” se comenzará a responder a una sociedad crítica y que demanda responsabilidad a los poderes políticos.

En este contexto, y con este mismo propósito, se han implementado dos proyectos que pretenden fiscalizar la labor de los partidos políticos. Por un lado, durante la fase electoral previa al acceso a los órganos de representación política; y, por otro, una vez ocupando puestos de responsabilidad en las diferentes instituciones locales, regionales y nacionales. En ambos casos, se busca favorecer la rendición de cuentas sobre los partidos políticos facilitando el seguimiento y vigilancia del desempeño de su actividad política.

Describimos a continuación ambos proyectos: índice de empoderamiento y civicBOT.

a. Índice de empoderamiento.

El proyecto se centra en el análisis de los programas electorales con el fin de determinar un índice que indique hasta qué punto las propuestas electorales de los partidos contribuirán a que la ciudadanía adquiramos el poder para influir en los aspectos que afectan a nuestras vidas. El índice desarrollado se construye sobre tres componentes principales del empoderamiento, a saber:

- La toma de conciencia de la situación actual del entorno económico, social, político y medioambiental.
- Adquisición y desarrollo de capacidades que permitan la participación activa, de forma individual y/o grupal, en procesos de toma de decisiones sobre los asuntos considerados importantes.



- Desarrollo de un entorno favorable que garantice el acceso a la información y ponga en marcha procesos de rendición de cuentas para facilitar procesos participativos de toma de decisiones a nivel local, nacional e incluso

Para cada componente se identifican un conjunto de dimensiones de dos tipos, unipolares o bipolares. El primer tipo permite capturar aquellos planteamientos en los que sólo se contempla que los partidos estén a favor; a su vez, el segundo tipo, permite dividir las propuestas electorales en términos de “positivo” (a favor del empoderamiento) o “negativo” (en contra del empoderamiento).

A partir de ahí, se realiza la identificación de las propuestas electorales contenidas en los diferentes programas electorales. Cada una de ellas es analizadas por un mínimo de tres analistas que determinan el tema o temas abordados en la misma y, en caso de estar relacionada con las dimensiones identificadas, se determina la posición defendida por el partido político.

En este contexto, el índice de empoderamiento de las propuestas electorales de los partidos políticos se mueve entre -100 y +100. De esta forma, -100 sería un índice de un programa electoral en el que el 100% de las propuestas incluidas ha sido interpretada como contraria al empoderamiento. Asimismo, será de 100, si el 100% de las propuestas incluidas ha sido interpretada como favorable al mismo. Por otro lado, si se tiene en cuenta que el conjunto de propuestas relacionadas con el empoderamiento es un subconjunto del total de propuestas contenidas en los programas electorales entonces es previsible que ningún partido político alcance valores próximos a 100 o -100.

Hasta la fecha se han realizado dos procesos de análisis. El primer análisis tuvo lugar en las elecciones autonómicas en la Comunitat Valenciana del 24 de mayo de 2015⁷³; y, posteriormente, en las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015⁷⁴. En este segundo caso, se realizó una convocatoria pública solicitando la participación ciudadana en el proceso de análisis. La tabla 1 recoge los datos resumen de ambos procesos de análisis.

⁷³ Los resultados están disponibles en el sitio web del proyecto. Disponible en: <http://indiceempoderamiento.es/locales2015/#> [Acceso el 07.01.2017]

⁷⁴ Los resultados están disponibles en el sitio web del proyecto. Disponible en: <http://indiceempoderamiento.es> [Acceso el 07.01.2017]

	Elecciones Autonómicas Comunidad Valenciana 24 de mayo 2015	Elecciones Generales en España 20 Diciembre 2015
Programas electorales analizados	5	5
Páginas analizadas	1.233	1.446
Propuestas identificadas	6.360	5.092
Ciudadanos analistas	6	28

Tabla 1. Datos de índice de empoderamiento en las elecciones analizadas.

Por último, recalcar que para favorecer una mayor rendición de cuentas en las elecciones de 24 de mayo de 2015 se creó un espacio web para que las personas pudiesen encontrar las propuestas en relación a cada dimensión del empoderamiento que los partidos políticos realizaron en sus programas electorales y valorar la importancia de su seguimiento posterior.

b. CivicBOT.

El proyecto se centra en el desarrollo de una herramienta que permita a cualquier persona contribuir al seguimiento de la actuación de los partidos políticos. Se trata de un sistema en el que cada ciudadano o ciudadana puedan aportar, a través de su teléfono móvil mediante el sistema de mensajería instantánea Telegram, información sobre la actuación que están llevando a cabo los partidos políticos.

Como hemos comentado anteriormente, el seguimiento de la actuación de los partidos políticos es un factor clave para el ejercicio de este derecho. Ahora bien, la diversidad de temas abordados desde la política, así como los diferentes niveles de actuación en los planos local, autonómico, nacional e internacional, dificultan enormemente la capacidad de un ciudadano o ciudadana para realizar un seguimiento exhaustivo de la actuación de los diferentes partidos políticos. La herramienta civicBOT permite superar estas dificultades a través de la suma de esfuerzos individuales de manera colaborativa y distribuida.

La aplicación está dirigida a aquellas personas interesadas por la actividad política. A partir de ahí, cada vez que lean una noticia relacionada con la actuación de cualquier partido político pueden fotografiarla y enviarla al civicBOT. Además, si lo desean, el sistema ofrece la posibilidad de clasificar la información enviada dentro de un sistema de categorías propuesto. Para llevar a cabo estas tareas, la herramienta guía al



participante durante el proceso de recolección de datos para su posterior clasificación y análisis.

La información enviada por los usuarios y usuarias permite realizar informes de seguimiento de la actuación de los partidos políticos. En especial, conocer hasta qué punto los partidos políticos están cumpliendo con las propuestas electorales relacionadas con que la ciudadanía adquiera poder real para influir en los aspectos que afectan a sus vidas.

7. Conclusión

La naturaleza diversa del empoderamiento implica que su articulación ha de realizarse a través de diferentes estrategias, configuraciones y tácticas. En esta línea, la muestra de trabajos recogida ha puesto de manifiesto la diversidad de aproximaciones tecnológicas que pueden darse en el marco del empoderamiento de la ciudadanía. En todos ellos, la tecnología, bajo el enfoque del hacking cívico, ha jugado un papel instrumental al servicio de los proyectos definidos para alcanzar los tres pilares descritos del empoderamiento. A su vez, se ha tratado de situar a la ciudadanía en el centro del diseño de estas soluciones y contar, de manera decidida, con el apoyo de los representantes políticos y la participación del funcionariado y resto de agentes sociales.

8. Bibliografía

- Álvarez Sánchez, D. (2015). Análisis comparativo y propuesta metodológica para el análisis del contenido de programas electorales para estimar la posición política en relación al Desarrollo Sostenible [Tesis doctoral no publicada]. Universitat Politècnica de València. doi:10.4995/Thesis/10251/52032.
- Álvarez Sánchez, D.; Pardo Gimilio, D.; Isnardo Altamirano, J. (2015). Crowdsourcing: A New Way to Citizen Empowerment. En *Advances in Crowdsourcing*. 73-86. doi:10.1007/978-3-319-18341-1_6.
- Álvarez Sánchez, D.; Sahuquillo, J.L.; Vidal, P. (2013) Los programas electorales: nuevo instrumento de rendición de cuentas en Open Government. *Revista Politikós. Estudios políticos e internacionales*.
- Assange, J. (2012). *Cypherpunks*. (Estados Unidos): OR Books.
- Bimber, B. (1999). The internet and citizen communication with government: Does the medium matter? *Political Communication*, 16(4):409–428.

- BBC. (2016). The uk's eu referendum: All you need to know. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887> [Accedido el 26/06/2016].
- Foucault, M. (1999). *Estrategias de poder*. Barcelona: Paidós.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Madrid: Siglo XXI.
- FRIDE (2006). Empowerment. In *Development Backgrounder*, 1. Disponible en: http://www.fride.org/descarga/bgr_empowerment_eng_may06.pdf. [Accedido 12/09/2014].
- Instituto Nacional de Estadística. (2015). Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares. INEbase.
- Kabeer, N. (1999). Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment, *Development and Change*, 30(3), 435-464.
- Kieffer C. H. (1984). Citizen Empowerment: A Developmental Perspective. In J. Rappaport, C.F. Swift, R. Hess (Eds), *Studies in Empowerment: Steps Toward Understanding and Action* (pp 9-36). New York: Haworth Press.
- Krueger, B.S. (2002). Assessing the potential of internet political participation in the united states. *American Politics Research*, 0(5):476–498.
- Luckerson, V. (2016). Chatbots are back and they are about to take over. <http://time.com/4194063/chatbots-facebook-messenger-kik-wechat/> [Accedido el 18/12/2016].
- Narayan-Parker, D. (2005). *Measuring empowerment: cross-disciplinary perspectives*. Washington, DC: World Bank Publications.
- OneReach. (2015). The high demand for customer service via text message. Disponible en: <https://onereach.com/resources/high-demand-for-text-message-2014-report> [Accedido el 19/12/2016].
- Peirano, M. (2015). El libro rojo del activista en la red, Barcelona: Roca Libros.
- Rappaport, J. (1987). Terms of Empowerment/Exemplars of Prevention: Toward a theory for community psychology. *American Journal of Community Psychology*, 15(2), 121-148.
- Rappaport, J., Swift, C.F., Hess, R. (1984). *Studies in Empowerment: Steps Toward Understanding and Action*. New York: Haworth Press.
- Rowlands, J. (1997). *Questioning empowerment: Working with women in Honduras*. Oxford: Oxfam.
- The Electoral Knowledge Network. E-voting. (2015). Disponible en: <http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/introducing-electronic-voting-considerations/> [Accedido el 12/12/2016].



- Tolbert, C.J. (2007). Mossberger, K. and McNeal, R.S. Digital Citizenship. The Internet, Society, and Participation. MIT Press.
- United Nations (2012). *Report of the Expert Group Meeting on "Promoting People's Empowerment in Achieving Poverty Eradication, Social Integration and Decent Work for All"*. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/csocd/2013/egm-empowerment-final.pdf>. [Accedido el 14/09/2014].

UNA PROPUESTA DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE TRANSPARENCIA DEL CONCIERTO Y EL AUTOCONCIERTO EN LA SANIDAD PÚBLICA, COMO NECESIDAD DE BUEN GOBIERNO

Jesús Esteban Cárcar Benito⁷⁵

1. Introducción

Si se pudiera hablar con transparencia en las estadísticas de las listas de espera habría que centrarnos en un concepto agregado. El concierto y el autoconcierto son dos instrumentos para atajar esta problemática. Estos presentan ciertas notas características en relación a conceptos y principios específicos, tales como la subsidiariedad, complementariedad, temporalidad, ajenidad o excepcionalidad, según el caso, reversión de prestaciones sanitarias etc. En concreto, el presente trabajo pretende determinar los elementos de transparencia a los que debe responder la Administración Sanitaria para motivar las necesidades asistenciales.

El primero de los mecanismos, el concierto, hace que contemos con recursos de la sanidad privada, contratados, que nos permiten mantener las necesidades asistenciales. Una fórmula que sea como fuere, en ningún caso, hace que la colaboración o complementariedad de los Servicios de Salud con las empresas privadas ponga en peligro el carácter público de la sanidad (Arratibel, 2013). El problema es si mejora los márgenes de eficiencia de los servicios que se prestan a los ciudadanos desde la sanidad pública.

El segundo, el autoconcierto, supone la existencia de importantes listas de espera, pero asegura la existencia de retribuciones *ad extram* (*peonadas* quirúrgicas etc.) a los profesionales, empleados públicos, fuera del horario habitual (normal)-, y pagados como tales, lógicamente, - siempre que los profesionales no incrementen la indicación de un procedimiento-, cuando ello les reporta un beneficio económico.

⁷⁵ Profesor Asociado de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia. Facultativo no sanitario del Servicio Murciano de Salud.



2. Los planes de choque frente a las listas de espera y las necesidades asistenciales

2.1. Plan de choque

Un plan de mejora de la lista de espera para un periodo en una administración pública sanitaria tiene tres objetivos: a) disminuir el número de pacientes en espera de una intervención, b) reducir el tiempo de espera, y c) la información veraz de todos los pacientes (número, demora, especialidad.). El plan de choque consta de medidas económicas y de seguimiento. En principio, esto es incorporar el mayor número de profesionales mediante los llamados *pactos de gestión* (actividad auto concertada) con un sistema de incentivos de profesionales sanitarios relacionados con la reducción de las listas de espera y los conciertos.

En referencia a esta primera manera de atajar el problema, la administración, además de abrir los quirófanos por las tardes y fines de semana, aminoran otras formas externas. La autoconcertación es el sistema, empero, por el cual la administración redirige a la jornada extraordinaria, por la tarde, la carga de trabajo que por los límites de su propia plantilla no puede afrontar en el horario habitual, por la mañana. Es decir, el Servicio Autonómico de Salud, en lugar de recurrir a un centro externo, se concierta a sí misma las tareas pendientes que afrontan los mismos profesionales, pero como horas extraordinarias (y, por tanto, mejor pagadas). Otra cuestión sería incorporar un nuevo modelo para establecer prioridades en función de la gravedad de las patologías. La clasificación dependerá de si el retraso de esa intervención supone un riesgo vital o afecta a la calidad de vida del paciente.

El catálogo de medidas, sin embargo, que hasta ahora están activas incluye también la derivación de pacientes, como hemos señalado, a clínicas privadas con la finalidad de agilizar el ritmo de las intervenciones. Supone la existencia de conciertos público-privados para la prestación del servicio que seguirá vigente mientras sea necesario. Aunque la intención de un Servicio Autonómico de Salud podría ser, como ya se ha citado: potenciar el autoconcierto, incrementar la actividad de los quirófanos con medios propios.

Habrá que apuntar una nueva concepción de la agenda y la gestión de las listas de espera que tengan el principio y la apuesta clara por la transparencia dirigida a mostrar los datos “reales” por periodos más cortos de los que se había hecho hasta ahora.

Este instrumento sería dar a conocer los registros de la demora cada trimestre y no sólo dos veces al año. Además, se deben marcar objetivos específicos en los tiempos máximos de espera. Un propósito puede ser que la lista de espera media no urgente no exceda de los 30 días (Gérvas, J. & Pérez Fernández, M.,2008). Este modelo fracasaría, por tanto, si no aplicarían medidas concretas para obtener el máximo rendimiento de toda la red sanitaria pública, como que se den de alta a los pacientes en cualquier momento. En resumen, por tanto, habrá que democratizar el sistema sanitario, haciéndolo más transparente y eliminar “amaños” de computación de los registros públicos. De igual modo, habrá que confirmar y evaluar el mapa sanitario con la posibilidad de cambiarlo para proyectarlo sobre las necesidades de las listas de espera.

2.2 Actuaciones: el marco teórico

Hay que señalar que los profesionales/los proveedores de atención sanitaria tienen mucha más información sobre los problemas de salud y las necesidades de diagnóstico y tratamiento, a veces, más que los propios gestores, ello permite a estos influir de una manera muy significativa sobre las decisiones de los pacientes y revoca en la práctica la libertad de elección que debería ser una de las características para el funcionamiento de un mercado. La existencia de fuertes “asimetrías de información”, explica que necesitemos actores (profesionales sanitarios) para saber qué (y cuándo) debemos consumir un determinado servicio (Moreno, 2013). La naturaleza considerablemente técnica de la información, el hecho de que con frecuencia los tratamientos no son repetidos en el tiempo (lo cual eleva el coste de adquirir información), o la imposibilidad de estimar el precio adecuado de un determinado servicio (particularmente situaciones de urgencia) constituyen algunas de las violaciones más claras de la condición de “información perfecta”, imprescindible para el funcionamiento de un mercado. La segunda condición incumplida en el ámbito de la sanidad es la de la figura de competencia perfecta, que requiere una pluralidad de vendedores y comparadores en el mercado, así como un adecuado equilibrio de poder entre ambos extremos de la transacción. Debido a los problemas de asimetría de la información anteriormente señalados, el equilibrio básico de poder entre proveedor y comparador tampoco existe en el ámbito sanitario (Moreno, 2013). Entre los profesionales, el sistema sanitario y los ciudadanos se establece una relación de agencia que se basa más en la confianza que en la capacidad de tomar opciones informadas.



En conexión, el marco teórico, el conjunto de ideas surge de estudios previos e informes del propio sistema sanitario, junto con los procedimientos y teorías que ha servido para llevar a término la actividad del trabajo, que han sido observacionales y de trabajos, y opiniones previas. Podríamos pensar que aquel marco teórico ha sido establecido en las coordenadas básicas de los sistemas sanitarios autonómicos, a partir de las cuales se investiga en una disciplina, a veces, ajena a la ciencia de la administración o management público

3. Conciertos de asistencia sanitaria

3.1 Los modelos

En referencia a otras formas de plan de choque, las Administraciones Públicas pueden gestionar los servicios que son de su competencia de forma directa o indirecta, es decir, a través de sus propios órganos o entidades, con o sin personalidad jurídica, o por mediación de otras entidades que no tengan el concepto de públicas, siendo precisamente esta última forma de gestión regulada en la Ley de Contratos del Sector Público bajo el concepto de contrato de gestión de servicios públicos. Esto es, aquellos mediante los cuales la Administración gestiona indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares, sin embargo en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos.

Entre las modalidades que puede adoptar la contratación de la gestión de los servicios públicos se encuentra la modalidad del concierto con persona natural o jurídica, que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate. La prestación de la asistencia sanitaria se ha llevado tradicionalmente, y en su mayor parte con medios y recursos propios del sistema sanitario público, pero debido a la insuficiencia de los mismos para hacer frente a todas las demandas existentes en la población se hizo necesario recurrir a la asistencia sanitaria con medios ajenos. Esta situación ya contemplada en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en su artículo 90 establece la posibilidad de que las Administraciones Sanitarias Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias puedan suscribir conciertos para la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos a ellas, teniendo en cuenta, con carácter previo, la utilización óptima de sus recursos sanitarios propios (Camps, 2006). Ahora bien, el sistema sanitario público

puede analizarse desde la afirmación de que tiene la capacidad para realizar casi toda actividad sanitaria, si bien hay una actividad minoritaria y complementaria que se desarrolla mediante la figura citada de los conciertos. La actividad concertada del Sistema Sanitario Público sería, por ello, una opción agregada dentro de las estrategias desarrolladas para alcanzar los objetivos planteados en su política de salud, contribuyendo en la consecución de las líneas de trabajo establecidas. Actualmente, es focalizada únicamente en el concierto de algunas camas, cierta actividad quirúrgica y pruebas complementarias para rematar la labor que realizan los centros sanitarios públicos

La actividad precitada se desarrolla a través de la concertación de actividades con entidades que están homologadas. El flujo de pacientes a estos centros concertados está determinado, controlado y planificado por los hospitales. En la mayoría de los casos, dentro de la Cartera de Servicios, según el tipo de hospital y de forma agrupada, las prestaciones más frecuentes son: Ingresos Médicos, Ingresos Quirúrgicos, Cirugía Mayor Ambulatoria (CMA), Cirugía Menor Ambulatoria (cma), Consultas Externas, Urgencias, Sesiones de Rehabilitación y Pruebas Diagnósticas. Por otra parte, estarían las concesiones administrativas que incluyen la gestión de los servicios sanitarios. El modelo de concesión administrativa permite dar respuesta a la insuficiencia financiera de la Administración Pública, desde el punto de vista que deja que ésta asuma el largo plazo, el gasto que supone el despliegue de infraestructuras sanitarias, sin requerir, por tanto, un incremento del endeudamiento público. Por otra parte, este modelo, a veces, transfiere al gestor privado el riesgo de la construcción y puesta en marcha de las infraestructuras, asegurando asimismo el mantenimiento de la calidad del servicio, desde el momento en que el importe de la facturación de los servicios está vinculado a la calidad y grado de cumplimiento de los estándares previstos en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativa.

3.2 La aportación

Hay que destacar que la actividad (IDIS⁷⁶) que realiza la sanidad privada contribuye y ayuda a la consecución de los “objetivos sanitarios” del sistema público como la reducción de las listas de espera, entre otros. La sanidad privada conforma una parte más que relevante para la solución del problema porque contribuye a la sostenibilidad, la accesibilidad y la calidad en la atención sanitaria.

⁷⁶ IDIS (2016) “El reto de los cuidados sociosanitarios intermedios”: Mapa de recursos y propuestas de futuro.



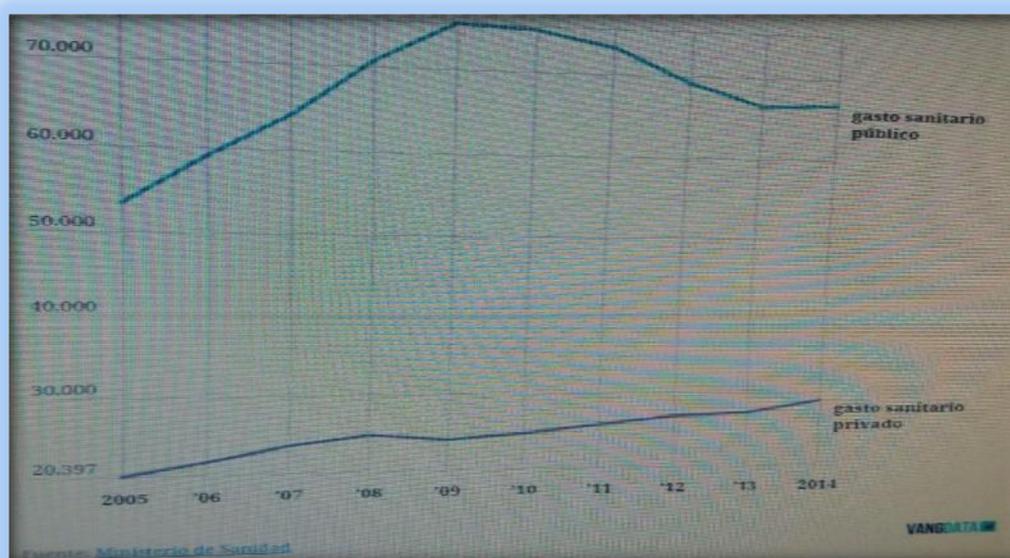
Conforme al citado Informe de IDIS⁷⁷, 2016, las comunidades que más recursos destinan son: Cataluña, Madrid y Canarias con un mayor porcentaje de sus presupuestos para la salud a los conciertos con la sanidad privada. Así lo indica el informe sobre la actual situación de la sanidad privada, que además refleja que los conciertos entre la pública y la privada representan el 11,6 % del gasto público. Cataluña se sitúa como la comunidad que asigna más dinero a la partida de conciertos, con 2.386 millones euros, lo que representa aproximadamente el 25,6 % de su gasto en salud, seguido de Madrid (788 millones), Andalucía (385 millones) y la Comunidad Valenciana (349 millones). Les siguen Canarias (10,5 %), Islas Baleares (9,6 %) y La Rioja (8,80 %). Las que menos porcentaje dedican a estos conciertos son Aragón (3,40%), Cantabria (3,80 %), Andalucía (4,40 %) y Extremadura (4,60 %). El estudio subraya que la evolución de la partida de los conciertos en 2013 en relación con 2012 varía por comunidades y las mayores reducciones las protagoniza Aragón con una caída del 34,70 %, seguida de Asturias (20,10 %), Castilla-La Mancha (20,10 %) y Andalucía (16,30 %). Los mayores incrementos se han producido en La Rioja (7,60 %), Canarias (6,90%) y Baleares (5,60 %).

Nada menos que casi un 25% de españoles tiene seguros sanitarios privados, los cuales devengaron en 2014 más de 7.000 millones de euros en primas, con lo que nuestra sanidad privada supone el 3,38% del PIB y el 12% del gasto sanitario público, a través de la vía de la concertación. Existen en nuestro país más hospitales privados que públicos, aunque el número de camas privadas es solo una tercera parte de la totalidad (Fuente M. Sanidad y Pol. Social, 2016). Estos datos son más que relevantes para aseverar que la sanidad privada juega un papel muy destacable dentro de nuestro estado del bienestar, y que las confrontaciones ideológicas que se están creando en algunas autonomías con un choque sobre su actividad en concertación y nuestro sistema público no contribuyen precisamente a establecer ese diálogo fructífero que precisa análisis, reflexión y toma de decisiones, siempre analizando las realidades y no imponiendo criterios ideológicos al margen de ellas.

Este modelo de colaboración es un estándar que puede implicar menos costes para la Administración Pública, ya que por un lado se ahorra la inversión en la construcción de las infraestructuras sanitarias y, por otro, el coste por paciente es fijo, no variable, lo que permite un mayor control del gasto. Se trata de un modelo que presenta beneficios tanto a la Administración, como a los profesionales y ciudadanos: A) Desde el punto de vista de la Administración, se trata de un modelo de financiación pública que cuenta

⁷⁷ Instituto para el desarrollo de la sanidad (IDIS), *Análisis de situación* 2016, pp.25 ss.

con un gasto predefinido y asegurado, suponiendo también una descarga de los presupuestos públicos, ya que, a través de este tipo de concesión, se obtiene un coste de al menos un 25% inferior a la media de la gestión pública. B) Para los profesionales que desarrollan su trabajo en los centros bajo este modelo de concesión, puede ser un modelo que potencia al profesional que apuesta por la gestión por competencias, y que reconoce y premia la carrera profesional, a veces más que la pública. C) Respecto al ciudadano, el valor de este modelo puede recaer en una mayor accesibilidad a los centros sanitarios, reduciéndose las listas de espera y contando con una mayor amplitud de horarios, pudiendo recibir un trato personalizado y cercano. Bajo este modelo de concesiones administrativas, está por ver si se consiguen mayores ahorros en modelos que incluyen infraestructuras, servicios clínicos y servicios no clínicos, que en modelos en los que sólo se incluyen la infraestructura y los servicios no clínicos.



Evolución del gasto sanitario público y gasto sanitario privado 2005-2014. Fuente Mº de Sanidad.

3.3 Las formas de evaluación y transparencia

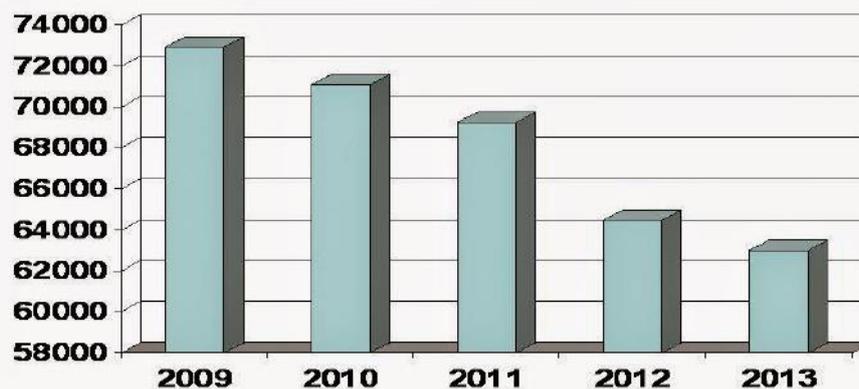
En este contexto, las formas de gestión la evaluación deben tener mayor concreción (Subirats, 2013). En un enfoque delimitado, y a modo de ejemplo, el uso de equipos médicos de última generación permite, por ejemplo: ofrecer mejores diagnósticos, favorecer la detección temprana y la prevención de enfermedades. Por tanto, se reduce el número de tratamientos, que en ocasiones son muy costosos. Favorece también la implantación de procesos asistenciales más eficientes, como es el caso de los tratamientos mínimamente invasivos. Éstos reducen la estancia hospitalaria y las molestias de la intervención a los pacientes, y disminuye el número de visitas a los



centros asistenciales y, en consecuencia, los tiempos de espera de los pacientes. Así que habrá que monitorizar de forma remota a los pacientes y reducir la frecuencia de las visitas de éstos a los centros asistenciales, mejorando la calidad de vida de los pacientes.

De manera que el crecimiento del gasto sanitario privado puede ser una respuesta a los problemas de acceso (listas de espera) a los servicios públicos o al menos al aumento de la percepción de que la calidad de los servicios públicos se hayan deteriorado. Las restricciones presupuestarias han dado lugar a una situación de un deterioro funcional del SNS. Han aumentado las listas de espera y la percepción de que el sector público no invierte, ni innova en la medida que debería y el sector privado sí.

Evolución del Gasto Sanitario Público en España. 2009-2013



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

3.4 Impacto y resultado

Así pues, desarrollar nuevos conceptos de globalidad, conectividad e interoperabilidad entre las organizaciones sanitarias es un fin no ajeno a la transparencia. Desde la perspectiva económica, el uso de este equipamiento contribuye a reducir los costes de los sistemas sanitarios a pesar de la importante inversión que supone su incorporación al sistema. De forma concreta, hay evidencias de que las tecnologías sanitarias mejoran la monitorización de la enfermedad, no siempre reduciendo asimismo los costes asistenciales. En este sentido, aumentan la supervivencia de los pacientes, posiblemente al llegarles los de menos complejidad, incrementando la contribución de

los mismos al crecimiento económico (el incremento de un 10% de la esperanza de vida es equivalente a un crecimiento del 0,35% del PIB).



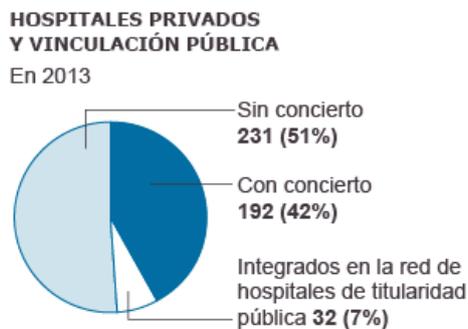
Resulta aflictivo constatar que en España aún no se dispone de evaluaciones sistemáticas e independientes de las formas de gestión mencionadas, que permitan orientar las estrategias de organización y gestión futuras. Un broche de muestra elocuente es la correlación de la bibliografía recabada sobre las experiencias españolas (en su mayor parte citas de artículos de opinión e informes) con las referencias empleadas para comentar los casos de otros países. La escasa información disponible en nuestro país y las experiencias internacionales observadas no hacen sino poner de relieve que existen reformas de mucho mayor calado que podrían abordarse para garantizar la solvencia de nuestro SNS. El excesivo empeño en apuntar a la privatización de la gestión como la piedra angular para la mejora de la eficiencia del sistema sanitario no sólo no está avalado por datos nacionales ni internacionales, sino que desvía la atención de otras reformas necesarias recurrentemente postergadas (González López, 2011)

La titularidad, pública o privada, de los centros sanitarios no prefija sus resultados, que por el contrario están mediatizados por otros elementos, tales como la calidad institucional, la cultura de los centros o el ejercicio de una adecuada supervisión por parte del financiador (Bernal et alii, 2011). El fomento de la competencia entre centros (con independencia de la forma jurídica de gestión) sí podría, sin embargo, ofrecer mejoras bajo determinadas circunstancias. De ahí que tenga interés preguntarse: ¿por qué el afán de los decisores en experimentar con distintas fórmulas de gestión? El asunto es enconado sobre todo cuando no se ha visto acompañado de una

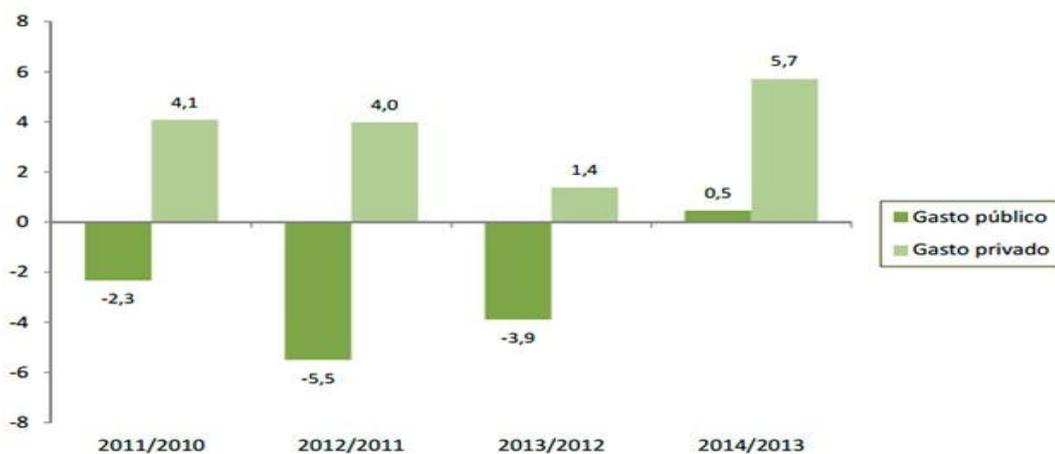


preocupación similar por evaluar la idoneidad de las propuestas adoptadas (Sánchez F., Abellán J., Oliva J., 2013).

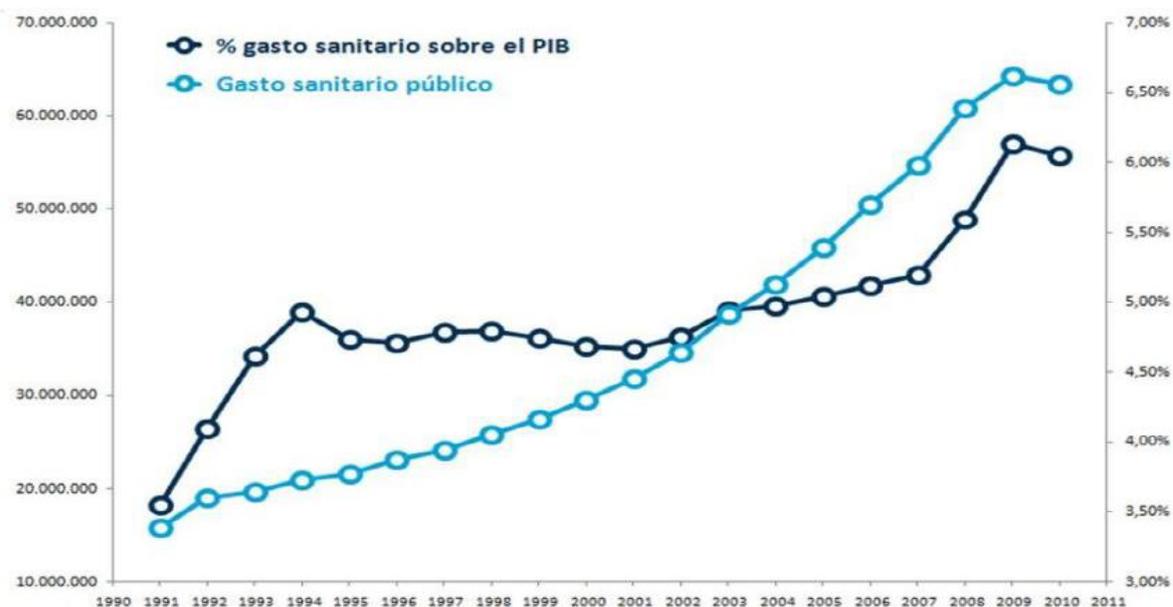
Hay un profundo desconocimiento y desconfianza entre el sector público y privado, y esto dificulta una mayor colaboración público-privada. Un escenario ansiado en la situación actual cuando el sector público no tiene recursos para mantener el sistema ni para emprender nuevos proyectos. El sector privado podría aportar, según el caso, parte de estos recursos y, en principio, una mayor orientación a la eficiencia y a los resultados. Pero las restricciones son significativas, los proyectos de colaboración tienen que asentarse en la complementariedad de las aportaciones de cada parte, y en un mínimo de confianza, rompiendo los estereotipos. Si se quiere colaborar: la fórmula para avanzar es la transparencia y la rendición de cuentas (Peiro, 2013: 79).



Fuente: Ministerio de Sanidad. EL PAÍS



Evolución interanual del gasto sanitario privado y público. Fuente: Ministerio de Sanidad.



Evolución del gasto sanitario sobre el PIB y el gasto sanitario

EL SEGURO DE SALUD PRIVADO

En %

► Distribución del presupuesto médico privado de los hogares

Servicios de dentistas	34,3
Medicinas	19,4
Gafas, audifonos, prótesis dentales, etc...	17,5
Seguros de salud	17,2
Consultas	3,7
Practicantes, rehabilitación, etc...	3,7
Servicios hospitalarios	2,8
Termómetros, botiquines, etc...	1,1
Análisis y radiografías	0,3

► Penetración de distintos seguros según el tramo de ingresos mensuales del sustentador principal del hogar

Ingresos/mes (euros)	Autos	Vivienda	Salud	Decesos	Responsabilidad civil
Menos de 500	66,52	49,29	19,08	50,95	12,25
500-1.000	68,07	63,35	19,81	57,09	10,37
1.000-1.500	86,15	80,19	27,47	53,34	11,96
1.500-2.000	91,82	87,97	34,52	47,40	13,04
2.000-2.500	93,44	89,60	42,57	45,56	13,91
2.500-3.000	92,90	91,34	49,57	40,48	15,34
3.000 o más	93,60	93,45	58,35	40,72	20,59

Fuente: EPF. Encuesta de presupuestos familiares (INE)

EL PAÍS

Datos 2015



Frente a los datos señalados, conviene aclarar que la competencia no puede surgir de manera espontánea, dadas las características de cuasi monopolio espacial que poseen los centros sanitarios en sus zonas de influencia. Dicha competencia debe ser generada en el mismo momento de la licitación de los servicios (en el caso de la gestión privada) y por la comparación de resultados de eficiencia y calidad asistencial en el funcionamiento de los centros (incluyendo tanto los de gestión privada como los de gestión pública). Por lo que respecta al proceso de licitación y al contenido de los contratos, si bien la visión de los expertos de otros países ya nos alertaba sobre la estrecha proximidad entre los agentes públicos y las empresas concesionarias en España, y de la excesiva flexibilidad de la relación contractual. En un informe la Comisión Nacional de la Competencia⁷⁸, se apuntaba a la impresionante reducida participación en los procesos de externalización habidos hasta la fecha (en particular en el caso de las concesiones de gestión de la asistencia sanitaria), así como de situaciones potencialmente dañinas para la existencia de una competencia efectiva suficiente en los mercados y que afectan también a los procesos de licitación de fórmulas PFI (construcción y gestión de servicios no sanitarios en bloque).

En este contexto hay elementos contrastables junto con otros problemas latentes o identificados (entrada de empresas de capital riesgo en las concesionarias de la gestión, captura del regulador), que añaden más incertidumbre a la cuestión tratada, dada la escasa diligencia demostrada por parte de los responsables públicos en materia de licitación y evaluación de las experiencias de gestión sanitaria⁷⁹.

3.5 Integración y Buen Gobierno

La gestión debe ser integradora, abarcando áreas y no meramente centros. Así, a financiación debe responder a una base capitativa, ajustada por el riesgo de la población cubierta inicialmente, controlando las derivaciones de pacientes a centros de otras áreas y las compensaciones presupuestarias correspondientes, y orientarse a la resolución de los problemas de salud, y no sostener mecánicamente la actividad desempeñada. Pero esto no podrá lograrse sin disponer de los pertinentes indicadores de salud poblacional y de calidad asistencial que posibiliten identificar aquellas organizaciones, *benchmarking*, que mejores resultados obtengan, para intentar replicar sus experiencias (Cooper, Gibbons, Jones & McGuire, 2012).

⁷⁸ COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, Aplicación de la Guía de Contratación y Competencia a los procesos de licitación para la provisión de la sanidad pública en España, Comisión Nacional de la competencia 2011

⁷⁹ OBSERVATORIO. MADRILEÑO DE SALUD, Informes <http://www.fadsp.org/index.php/sample-sites/manifiestos/3>.

En cuanto a la cuestión del buen gobierno, si de algo está sirviendo la polémica desatada sobre la conveniencia o no de ampliar la externalización de la gestión de los centros sanitarios es para revelar algunos de los peores rasgos de nuestro sistema y la absoluta necesidad de introducir y afianzar normas como: la justificación de las decisiones adoptadas; la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía, la evaluación de las políticas, y la promoción y la defensa de una cultura de la integridad, buenas prácticas y ética profesional a todos los niveles de decisión, son elementos esenciales. Si esta parte estuviera asegurada, posiblemente el debate sobre la naturaleza pública o privada de la gestión perdería gran parte de su relevancia (Broadbent, J., Gill J. & Laughlin R., 2008).

En consecuencia, hay que repensar, en primer lugar, y no crear tensiones en el sistema sanitario español, con debates internos y muchas veces interesados. En segundo lugar, el modelo de colaboración público privada pueda mantenerse en nuestro país como se está desarrollando en el resto de los países de nuestro entorno, eso sí, siempre y cuando seamos todos capaces de crear resultados transparentes. Hay que dejar también constancia de que los ciudadanos nunca han discutido el modelo de provisión de los servicios sanitarios en nuestro país. Sí que han discutido claramente los resultados, y, por tanto, la calidad, las demoras y la atención, que tienen que ser elementos fundamentales y tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones desde el punto de vista político.

Entender que la calidad del buen gobierno afecta a las políticas de salud, a la gestión de las organizaciones sanitarias y a la propia práctica clínica es el requisito, quizás no suficiente, pero sin duda imprescindible, para avanzar en políticas que favorezcan la solvencia del sistema. Sin cambiar sus normas de gobierno, tal vez los sombríos tengan un buen argumento y el SNS no sea sostenible. Pero no nos creamos que algo es falso es verdadero: esta afirmación no es una verdad inmutable, sino antes bien el deseo de ver una predicción autocumplida.

La sanidad privada en España es de muy alta calidad, y así lo ha demostrado en todas las evaluaciones que se han hecho a nivel español y europeo. La pública y la privada con ciertos conforman en su totalidad la sanidad de nuestro país, ambas partes tienen cabida, residen, por tanto, en la diversidad a la hora de proveer los servicios sanitarios (Sánchez Bayle, 2014). Por último, el sector sanitario privado en España, a diferencia de otros países, es mayoritariamente lucrativo y, como en el resto del mundo, está concentrándose en redes de proveedores en manos de fondos de capital



riesgo, para los que no parece que los incentivos estén bien alineados hacia la eficiencia social de la salud (González & Jiménez, 2013).

En una crítica al concierto, hay quienes afirman que convertir al sistema sanitario en transparente supone el consiguiente aumento de los costes y un empeoramiento de la calidad del servicio. Por ello, deben existir controles de calidad sobre la asistencia prestada y el pago de operaciones que nadie vigila, incluso la posibilidad de facturar cirugías que no se realizan.

El concierto es una decisión descentralizada de la provisión privada de pruebas diagnósticas y de determinados servicios que aparecen en los presupuestos como gasto de los centros sanitarios públicos, práctica esta que se ha denominado como “externalización”. Por ello, habrá que acercar la toma de decisiones a los agentes afectados, valorando la descentralización, la proximidad, la subsidiariedad y la flexibilidad que son las mejores herramientas.

► Presupuesto per cápita del gasto sanitario público



► Número de hospitales y camas

En 2013	HOSPITALES		CAMAS	
	Públicos	Privados	Públicos	Privados
Cataluña	65	146	15.063	19.375
Madrid	36	48	14.536	7.294
Andalucía	64	61	15.186	5.702
Canarias	21	22	4.934	2.663
C. Valenciana	35	26	11.295	2.449
País Vasco	17	26	5.753	2.484
Castilla y León	24	22	7.248	2.387
Galicia	29	24	7.563	2.364
Murcia	12	16	3.225	1.538
Islas Baleares	11	13	1.725	1.331
Asturias	10	11	2.802	1.034
Aragón	20	9	4.389	962
Navarra	4	7	1.435	987
Cantabria	4	4	1.332	684
Extremadura	17	9	3.673	500
Castilla-La Mancha	23	9	5.297	480
La Rioja	6	2	909	126
Ceuta y Melilla	2	0	422	0
Total	400	455	106.787	52.360

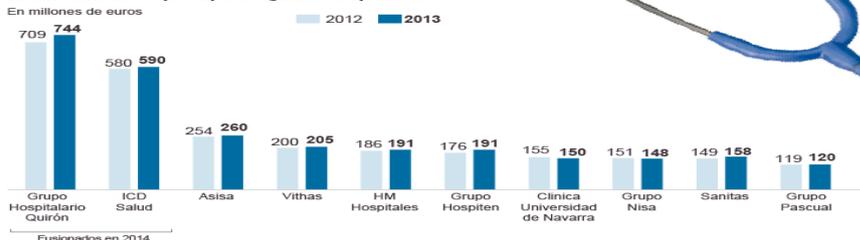
► Clasificación del gasto sanitario

	2009	2010	2011	2012	2013
Conciertos con empresas privadas	7.458	7.547	7.541	7.399	7.173
Gasto público total en sanidad	70.579	69.417	68.050	54.153	61.710
% gasto en conciertos sobre gasto total	10,6	10,9	11,1	13,7	11,6

► Número de camas en 2013



► Facturación de los principales agentes hospitalarios



Fuente: Instituto para el desarrollo e integración de la sanidad (IDIS), ICEA y Ministerio de Sanidad.

4. El autoconcierto como opción alternativa al concierto

4.1 Concierto o autoconcierto

Como hemos señalado, los Planes de Choque se pusieron en marcha en las CCAA. y en el territorio INSALUD, a partir de 1996 de forma generalizada. Sin embargo, este plan funcionaba de forma testimonial debido a la falta de presupuesto consignado en los departamentos de salud. La consecuencia directa fue que las listas de espera se desbordaron. Pese a que nacieron como una medida provisional, se afianzaron en el sistema sanitario. Ha sido, el Plan de Choque, la herramienta utilizada para ir recortando listas de espera en la pública (varices, cataratas y hernia inguinal han sido las operaciones más atendidas en los últimos).

La concertación con la sanidad privada ha supuesto una alternativa a la crisis, como he señalado, y a la congelación de recursos humanos e infraestructuras en los hospitales públicos, y una posibilidad de negocio para los centros privados, que adquirirían antes la alta tecnología e influían para retrasar la compra de equipamiento en los centros públicos (Barlow, J., & Roehrich S.,2013). El conflicto de intereses existente al captar o hacer cautivos a los jefes de servicio más significativos de los hospitales del SNS, les permitía controlar la situación.

Los médicos de los hospitales públicos son especialistas de Área y, por lo tanto, responsables de la asistencia sanitaria de toda la población del Área de referencia del hospital al que pertenecen; debido a esto, ningún profesional atendiera en una consulta privada o en un centro sanitario privado a ningún paciente al que tiene la obligación de atender en el sistema público, es decir, que de ejercer la sanidad privada deberían hacerlo en otra Área sanitaria. De esta forma, la Ley de Incompatibilidades se ha incumplido y se incumple sistemáticamente. Para minimizar esta situación y poner en funcionamiento los planes de choque, los hospitales públicos en jornada de tarde llevan a cabo la autoconcertación de las listas de espera con los propios profesionales de plantilla, que realizan jornada extraordinaria, incrementando la actividad hospitalaria de forma puntual o continuada.

4.2 El autoconcierto y la necesidad de la acción transparente

En la última etapa 2012-2106 se ha intensificado el programa de autoconcierto, que supone abrir los quirófanos por la tarde en los hospitales públicos formando equipos.



El problema de este sistema siempre había estado en la falta de presupuesto. Pero la autoconcertación tiene también importantes puntos frágiles. Generalmente se negocia entre la dirección del hospital y los jefes de servicio, que administran, en ocasiones, de forma poco transparente el dinero público asignado.

Las actuaciones fuera de la jornada ordinaria son abonadas con un complemento, que se ha revelado “perverso”, ya que existe falta de control y se terminan induciendo las listas de espera por “intereses particulares”. El uso de la actividad autoconcertada, horas extraordinarias o "peonadas" no es una novedad en el SNS, y siempre ha sido justificada como solución para acortar la lista de espera o atender con prioridad a la cirugía compleja y urgente, como el cáncer.

Por tanto, una primera medida sería instar a los ciudadanos a que notifiquen la urgencia y gravedad de las intervenciones, propias o de conocidos, de las que han sido atendidos en jornada extraordinaria. Llama poderosamente la patología banal (atención de hemorroides, vesículas biliares sin patología urgente o tumores benignos de piel que se consideran urgentes y complejos), por no hablar de que se hace el mismo número de intervenciones en el turno extraordinario que en todo el turno de mañana. Sin embargo, lo fácil sería responsabilizar al médico que decide las intervenciones o al personal del staff quirúrgico que no prepara al enfermo con mayor rapidez, cuando la responsabilidad es del servicio regional de salud. Son sus gerentes los encargados de velar por el buen uso del presupuesto que se asigna al servicio regional de salud y, por tanto, son los que deben cuestionarse la necesidad de ese turno extraordinario.

Hay que definir el soporte para determinar la naturaleza y la extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el autoconcerto. Así como, para especificar y determinar la idoneidad de su objeto y contenido. Es cierto, que no es posible que el Gerente de la Institución sanitaria valore todo lo que se programa en dichas "peonadas" pero para eso están los cargos intermedios que son de libre designación y, al fin y al cabo, extensión de la administración en los centros sanitarios. Mención aparte supone el hecho de que, a veces, se deslocaliza la actividad a centros privados con la justificación del ahorro. ¿Por qué es más barato la asistencia en un centro privado o, dicho de otra manera, la autoconcertación con medios ajenos? La respuesta iría por dos razones fundamentales: a) porque el personal propio de ese centro realiza el doble de trabajo del recomendado por los protocolos de buenas prácticas quirúrgicas, b) y por la mitad del sueldo que en los servicios públicos. Habría,

por tanto, una secuencia secundaria y necesaria de ambas porque los hospitales privados no asumen las complicaciones de los pacientes (Lores, 2011).

Es verdad que se negocia la atención de todo el proceso quirúrgico, (incluidas las posibles complicaciones), la realidad es que los centros no cuentan con profesionales quirúrgicos de presencia física, por lo que derivan al paciente a la pública a la menor incidencia o, lo más perverso, venden la complicación como un proceso diferente al proceso quirúrgico (Lores, 2011). Al fin y al cabo, su dedicación, es la sanidad, y siempre no son ingenuos ni filántropos. Por ello, se aboga por la revisión de los procesos que pueden ser candidatos a concierto o autoconcertación como una situación clínica muy extraordinaria. Esta limitación, la excepcionalidad, disminuiría en mucho el costo de las horas extraordinarias y, por tanto, no sería necesario "deslocalizar" dicha actividad. Pero si aun así fuera necesario sustentar dicha derivación, los hospitales públicos tienen posibilidad de jornada de tarde y contar con recursos fuera de la plantilla del hospital hay en abundancia

Un argumento de coste es que el problema no se soluciona, sino que enquistado, máxime cuando se está primando erróneamente a quienes por su actividad tienen la posibilidad de generar listas de espera. La autoconcertación es situada como un instrumento de control de los profesionales del servicio, ya que no todos se benefician o se benefician de forma desigual. Hace disminuir la equidad para con los profesionales de las distintas especialidades, ya que solamente unos servicios, y casi siempre los mismos, son los beneficiados. Los jefes de servicio podrían adjudicarse una porción mayor del trabajo, asignan que consideren oportuna, por lo que son los responsables de controlar las listas de espera, pero se benefician directamente de las mismas). En consecuencia, supone un freno a la gestión en base a protocolos de consenso, ya que la racionalidad disminuye la medicalización y la frecuentación de la población y por lo tanto, las retribuciones de muchos profesionales. Es claro que la estructura, en algunos casos, es insuficiente (no se invierte en ellas), pero la dificultad es principalmente de organización de medios.

La búsqueda -no planificada- del paciente permite incrementar de forma artificial las listas de espera, y así se prima la ineficiencia y se costean las exploraciones inadecuadas y sus consiguientes efectos adversos (algunas estimaciones sitúan el gasto sanitario dedicado a procedimientos ineficaces o perjudiciales en un 20% del gasto sanitario total). En relación con esto debemos realizar un estudio exhaustivo de cuántos quirófanos funcionan y en qué condiciones. Habrá que reflexionar sobre el



handicap existente debido al retraso en la implantación en el SNS de un registro de indicadores homogéneos, que midan y permitan la comparación entre centros y Áreas Sanitarias, tanto de cantidad como de calidad, lo que explicaría la alta variabilidad evitable de la atención sanitaria. Es necesario incidir en establecer algún tipo de contrato por objetivos (de larga duración) para proceder a reducir la lista de espera, hacer cumplir los horarios de trabajo y gestionar las agendas por personas no implicadas en dicha actividad.

Las listas de espera colapsadas con pruebas inadecuadas son difíciles de gestionar, sobre todo si los intereses de la dirección del hospital y del servicio hospitalario no son concordantes, lo que puede dar lugar a un retraso intolerable de pruebas preferentes y necesarias. También, el incremento de horas extraordinarias disminuye la contratación de profesionales jóvenes, que deben conformarse con contratos de baja calidad (para guardias, etc.). La utilización de modelos evaluativos para la toma de decisiones en gestión se traduce en ocasiones en un listado de indicadores ligados a la percepción de incentivos económicos. Existe ya evidencia de que las experiencias de *pay performances*, pago por desempeño (o por rendimiento) es una forma de incentivo que busca no sólo la cantidad sino la calidad de servicios prestados. Las actividades médicas fuera de la jornada ordinaria pueden experimentar un "relevante incremento", por ejemplo, en cirugía, mientras en determinados servicios la actividad ordinaria no solo no se mantiene, sino que incluso se ve rebajada. En un análisis prolijo de la autoconcertación puede detectarse una falta de "regulación mínima" que homogenice las condiciones para aprobar las peonadas y la existencia de gran disparidad de tarifas entre hospitales y la concentración en determinados profesionales de la mayor parte de estas extras. La impresión en el clínico es indudable, y este es el mayor problema, al tener que escoger incentivos que aumenten la salud de los pacientes y de la población (Gérvás J. & Pérez Fernández, M, 2008: 344-352).

Aunque la autoconcertación es, a mi juicio, preferible al concierto con la sanidad privada y puede ser una herramienta de gestión que permite el control puntual de las listas de espera, debe cumplir una serie de condiciones (Lores, 2011). Los jefes de Unidades (de servicio), responsables de gestionar las listas de espera, y sus profesionales no deberían realizar autoconcertación cuando la actividad de un servicio es inferior a la media. Si un servicio realiza su actividad muy por encima de los indicadores admitidos, debe someterse a una auditoría que descarte la existencia de inadecuación (realización de pruebas no indicadas o de indicación dudosa).

En la autoconcertación, por tanto, son incluidos los procesos más frecuentes, los que más figuran en las listas de espera. No se comprende, casi nunca, la patología compleja. La opción de concertar patologías con las clínicas privadas se reserva a los procesos que no pueden realizarse desde el propio centro, porque no se ofrece esa especialidad

En consecuencia, teniendo en cuenta lo señalado hasta ahora, sería razonable que se acreditará un análisis y evaluación, previo a la autoconcertación, en relación a las alternativas de prestar asistencia sanitaria reorganizando los recursos existentes a fin de optimizarlos. Los programas de autoconcertación deben ser públicos y transparentes para evitar los tratos de favor que ocurren actualmente en determinados casos. La autoconcertación continuada debe sustituirse por contratos (creación de nuevas plazas o contratos de servicios determinados). Sería conveniente también una negociación de este tema en mesa sectorial, contando con los profesionales, con el objetivo de conseguir un funcionamiento adecuado de los hospitales en jornada de tarde, con una gestión eficiente y de calidad, teniendo siempre en cuenta que no hay mayor eficiencia que evitar lo innecesario.

5. Conclusiones. A la búsqueda de una gestión transparente

En el tema de la concertación y autoconcertación, la transparencia debe facilitar el *benchmarking* entre instituciones y profesionales, lo que implícitamente debe redundar en una mejora de la calidad y el servicio, pero este conocimiento de los resultados por parte de todos los agentes del sector. Ha de comportar la adopción de medidas para los derivados en los conciertos y la posibilidad de incorporar mecanismos de libre elección más o menos condicionados por parte de los ciudadanos. Es preciso no solo para contestar a una demanda emergente de éstos, sino también como consecuencia lógica de la transparencia ya que estos ciudadanos no puede resignarse a ver como el centro donde están cautivos en algunos casos es menos excelente que el promedio.

No son problemas menores, en los casos analizados, la selección de indicadores que se muestran, así como tampoco los son los derivados de los sistemas de información que deben proveer para que sean fiables y oportunos en el tiempo. La experiencia demuestra que normalmente los estudios en los previamente a la firma se hayan analizado y evaluado la conveniencia de estos instrumentos deben valorar también toda la prestación concertada anteriormente. La pregunta sería: ¿cómo vencer las



reticencias profesionales sobre la transparencia de resultados con indicadores que los profesionales no consideran representativos de la práctica clínica? Yendo más lejos, por más que el colectivo eventualmente acepte errores, pues llevado al límite la no curación sería el fracaso de la medicina (Moreu, 2013: 74-76).

No conviene aplicar siempre el criterio de la ajenidad, dado que en muchas ocasiones, las necesidades que hemos identificado como coyunturales se van convirtiendo en estructurales por falta de reversión de las prestaciones concertadas (por financiación pública ausente o no adecuada, o dificultades de incorporación de personal estructural) de manera que nos encontramos en un tercer género, *tertium genus* que podríamos denominar necesidades de concertación pendientes de reversión.

Así, en materia de conciertos, la dinámica de contratación, especialmente en sectores originalmente muy atomizados no tiene porque traducirse en menor capacidad de negociación de la administración (Servicios Sanitarios de las comunidades autónomas), pero la tendencia al ejercicio de poder de mercado es evidente; por ello, las actuaciones supervisoras son esenciales. Como en cualquier otro sector, la atención a las prácticas competitivas es un requerimiento básico. Ahora bien, en el de servicios tan esenciales como los sanitarios, la supervisión se ha de particularizar muy especialmente en la calidad de la oferta, en la vigilancia, porque ese desplazamiento desde las prestaciones públicas a las privadas no lleve además consigo pérdidas de calidad que soporten los asegurados con menor capacidad defensiva (Sánchez Bayle, 2014).

Resulta una obviedad que implica que un hospital no es más eficiente por realizar más cirugías robotizadas con menor coste medio de producción. Si esas intervenciones no son necesarias, no mejoran la salud de los pacientes, o les hacen daño, no aportarán valor. Si un hospital es muy productivo (consultas por minuto) atendiendo a pacientes diabéticos. Esto podría controlarse desde otros niveles asistenciales a menor coste con igual resultado; no hay eficiencia social, aunque el hospital pueda exhibir una meritoria eficiencia de gestión (González & Jiménez, 2013).

En el ejercicio de la gobernanza, es necesario garantizar la democratización del funcionamiento del sistema sanitario público creando órganos de dirección y control con participación de profesionales y usuarios. El sistema sanitario público, en la medida en que esta sufragado por impuestos, debe de garantizar su transparencia, la rendición de cuentas y el control democrático de su funcionamiento, la propia Ley

General de Sanidad establecía unos mecanismos de participación que nunca llegaron a funcionar, por eso es muy importante la puesta en funcionamiento de órganos democráticos de control.

Por último, una organización (aquí sí, pública o no pública) que mantenga su capacidad de rendir cuentas, de ser transparente en su gestión, de evaluar su quehacer, será una organización capaz de aprender tanto de sus aciertos como de sus errores (Subirats, 2013).

6. Bibliografía

- Arana E et al. Lumbre Spine. (2010), "Agreement in the interpretation of 1.5 magnetic resonante images of the lumbar spine using de Nordic Modic" *Consensus Group clasification form. Radiology*, Vol nº 254 (3):640-1.
- Agencia Tributaria (2012), Informes Anuales de Recaudación Tributaria", varios años (consultado 15/XI/2012).
- Artacoiz L. Oliva J., Escrivá V. & Zurriaga G. (2010), "La salud en todas las políticas, un reto para la salud pública en España", *Informe SESPAS/Gaceta Sanitaria*, nº 24 (supl. 1), pp. 1-6.
- Arana E et al. Lumbre Spine. Agreement in the interpretation of 1.5 magnetic resonante images of the lumbar spine using de Nordic Modic Consensus Group clasification form. *Radiology* 2010. 254 (3):640-1.
- Arratibel Arrondo J., "Determinación de los elementos jurídicos motivadores en la concertación de prestaciones sanitarias", *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, ISSN 1136-517X, nº. 60, 2013, pp. 43-56
- Asociación de Economía de la Salud (AES) (2008), "Aportaciones al diagnóstico sobre el SNS español para un Pacto por la Sanidad", Asociación de Economía de la Salud, Barcelona, (consultado 28/XII/2012).
- Barlow, J., & Roehrich S (2013), "Europe sees mixed results from public-private partnerships for building and managing health care facilities and services", *Health Affairs*, vol. 32, nº 1, pp. 146-154.
- Bernal E., Campillo C., González B., Meneu R., Puig-Junoy, J. Repullo J.R.y Urbanos R. (2011), "La sanidad pública ante la crisis: recomendaciones para una actuación pública sensata y responsable", Documento de debate de la Asociación de Economía de la Salud.



- Broadbent, J., Gill J. & Laughlin R. (2008), "Identifying and controlling risk: the problem of uncertainty in the private finance initiative in the UK's National Health Service", *Clinical Perspectives on Accounting*, nº 19, pp. 40-78.
- Camps V.; López i Casanovas, G.& Puyol González A.(2006), "*Les prestacions privades en les organitzacions sanitàries públiques* Las prestaciones privadas en las organizaciones sanitarias públicas, *Informes de la Fundació Víctor Grífols i Lucas*
- Cabasés, J.M., & Oliva J.(2011), "El gobierno de la sanidad frente a la crisis económica. Notas sobre economía de la salud y sostenibilidad del sistema sanitario", *Cuadernos de Información Económica*, nº 225, pp. 57-62.
- Carrión S. et al. "Adecuación de la indicación de la colonoscopia según los nuevos criterios de EPAGEII". *Gastroenterol Hepatol*. 2010; 33(7): 484-89.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2011), "Calidad de los servicios públicos, VI. Distribuciones marginales", Estudio nº 2908, junio-julio.
- Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (2012), *Financiación y Eficiencia del Sistema Sanitario Público de la Región de Murcia*, CESRM, Murcia.
- Cooper, Z., Gibbons S., Jones S.. & McGuire A. (2012), "Does competition improve public hospitals' efficiency? Evidence from a quasi-experiment in the English National Health Service", CEP Discussion Paper, nº 1125.
- Dormont B., Milcent C. (2012), "Ownership and Hospital Productivity", *CEPREMAP Working Papers (Docweb)* number 1205.
- Ministerio de Ciencia e Innovación (2010) Evaluación de tecnologías sanitarias 1994-2009.
- Froud, J. (2003), "The Private Finance Initiative: risk, uncertainty and the state", *Accounting, Organizations and Society*, nº 28, pp. 567-589.
- Gérvas, J. & Pérez Fernández, M. (2008) "Pago por desempeño («pay for performance» [P4P]" AMF, Vol 4, nº 6, pp. 344-352..
- González-López Valcarcel B.& Jiménez Martí S. (2013), "La gestión privada de la sanidad pública ¿una huida hacia delante?" <http://nadaesgratis.es/sergi-jimenez/la-gestion-privada-de-la-sanidad-publica-una-huida-hacia-delant>.
- Hellowell M., y A.M. Pollock (2007), "New development: the PFI, Scotland's Plan for Expansion and its Implications", *Public Money & Management*, vol. 27, nº 5, pp. 351-354.
- Herr A., Schmitz H., Augurzky B. (2009), "Does Higher Cost Inefficiency Imply Higher Profit Inefficiency? Evidence on Inefficiency and Ownership of German Hospitals". *Ruhr Economic Papers* 0132.

- lasist (2012), *Evaluación de resultados de los hospitales en España según su modelo de gestión*, Barcelona, (fecha de consulta 26/XII/2012).
- Institut d'Estudis de la Salut (2006), *Avaluació dels models de provisió de serveis d'atenció primària a Catalunya. Resum executiu*, Generalitat de Catalunya, Departament de Salut, (fecha de consulta 13/V/2012).
- Lores Agustín M. (2011), "Autoconcertación en los hospitales públicos" *Salud 2000* nº 132. Mayo 2011.
- Llano, J. del, J.F. Martínez-Cantarero, J. Gol y F. Raigada (2001), "Análisis cualitativo de las innovaciones organizativas en hospitales públicos españoles", *Gaceta Sanitaria*, vol. 16, nº 5, pp. 408-416.
- López Casanovas, G. (2010), "Las cifras del gasto sanitario en su comparativa. Errores y omisiones", *Gestión Clínica y Sanitaria*, vol. 12, nº 1, Primavera, pp. 27-29.
- Martín, J.J. (2003), *Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias*, Documento de Trabajo nº 14, Fundación Alternativas, (fecha de consulta 13/V/2012).
- McKee, M., N. Edwards y R. Atun (2006), "Public-private partnerships for hospitals", *Bulletin of the World Health Organization*, nº 84, pp. 890-896.
- Menéndez, A. (2008), 'La gestión indirecta de la asistencia sanitaria pública. Reflexiones en torno al debate sobre la privatización de la sanidad', *Revista de Administración Sanitaria*, vol. 6, nº 2, pp. 269-296.
- Moreu F. (2013) *Transparencia en el sistema sanitario público* Cuadernos de la Fundació Víctor Grífols i Lucas Transparencia en el sistema sanitario público. nº 31, pp.74-76
- Moreno Fuentes, F.,(2013) "Políticas sanitarias en perspectiva comparada", en *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*, Del Pino. E. & Rubio J. Tecnos.
- Nolte, E.,& McKee C.M. (2008), "Measuring the health of nations: updating an earlier analysis", *Health Affairs*, vol. 27, nº 1, pp. 58-71.
- Peiró, S., y R. Meneu (2012), "Eficiencia en la gestión hospitalaria pública: directa vs privada por concesión", BlogNada es Gratis.
- Observatori del Sistema de Salut de Catalunya, Central de Resultats (2012), "Quart informe. Àmbit hospitalari", Agència d' Informació, Avaluació i Qualitat en Salut, Servei Català de la Salut, Departament de Salut, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- Pollock, A., J. Shaoul y N. Vickers (2002), "Private finance and 'value for money' in NHS hospitals: a policy in search of a rationale?", *British Medical Journal*, nº 324, pp. 1205-1209.



- Puig-Junoy, J. (2011), “¿Recortar o desinvertir?”, *Economía y Salud*, nº 72, diciembre.
- Sánchez F., Abellán J., Oliva J. (2013) “Gestión pública y gestión privada de servicios sanitarios públicos: más allá del ruido y la furia, una comparación internacional”, Documento de Trabajo 4/2013 - 7/3/2013
- EDAP (2010), *Integración Asistencial: ¿Cuestión de Modelos? Claves para un debate*, Informe de la Sociedad Española de Directivos de Atención Primaria, Grupo Saned, Madrid.
- Sánchez Bayle M. (2014), “La privatización de la asistencia sanitaria en España, Laboratorio de alternativas”, Documento de trabajo 182/2014
- Shaoul, J (2005), “A critical financial analysis of the private finance initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth?”, *Critical Perspectives on Accounting*, nº 16, pp. 441-471.
- Subirats J. (2013), “Transparencia y evaluación en el cambio de época. Potencialidad y límites”. *Transparencia en el sistema sanitario público*. Cuadernos de la Fundació Víctor Grífols i Lucas nº 31, p.79
- Vecchi, V., M. Hellowell y F. Longo (2010), “Are Italian healthcare organizations paying too much for their public-private partnerships?”, *Public Money & Management*, vol. 30, nº 2, pp. 125-132.

UNA TEORÍA CRÍTICA DE LA DIRECCIÓN POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Javier Pinazo Hernandis⁸⁰

1.- Historia, pensamiento y Ciencia administrativa

1.1 Cuatrocientas dieciocho palabras que cambiaron la Política y la Administración

La Administración Pública moderna es fruto del nuevo lenguaje socio-político, técnico y jurídico tras la Revolución Francesa, apareciendo una nueva mentalidad y forma de pensar, hablar, y actuar: un nuevo lenguaje en general y muy evidente y eficaz concretamente para la historia Administrativa.

Montesquieu en 1787 en *De l'Esprit des Lois*, afirmaría (...) *Yo he tenido ideas nuevas: ha habido necesidad, por tanto, de encontrar nuevas palabras o de dar a las antiguas nuevas significaciones (...)*. Fueron cuatrocientas dieciocho palabras las que cambiaron el mundo, al socaire de esta revolución política y lingüística a la vez al institucionalizar nuevos conceptos para un estilo de vida en libertad. Palabras como 'igualdad', 'libertad', 'derecho', 'ley', 'poder', 'asamblea', 'constitución', 'función', 'servicio', 'potestad', 'responsabilidad',... constituirían el nuevo lenguaje social, político, jurídico y técnico surgido tras la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789*⁸¹. Entre mayo y septiembre de 1789, aparece un lenguaje nuevo, que recibirá⁸² la denominación de *la lengua de la libertad*' ya que la Revolución francesa es una revolución lingüística [García de Enterría, 2001:28-43].

Surgen nuevas palabras y nuevos significados de algunas de las existentes. Ahora la nueva ley es un producto de la libertad ciudadana, muy distinta de aquella como mecanismo de opresión y la expresión 'sujeto' ya no se entiende como persona sujeta, sometida o subordinada si no como 'sujeto de derechos'.

⁸⁰ Profesor de la Universidad CEU Cardenal Herrera

⁸¹ Vg. Art 5; *La ley sólo tiene derecho a prohibir los actos perjudiciales para la sociedad. Nada que no esté prohibido por la ley puede ser impedido, y nadie puede ser constreñido a hacer algo que ésta no ordene.* Art 6, *La ley es la expresión de la voluntad general... todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.*

⁸² También *lengua del Derecho, ... de los hombres libres, ... del pueblo, ... de la Constitución, ... de las leyes.*



A los cambios de mentalidad le siguen parejos, las mutaciones políticas, jurídicas y administrativas y nuevas técnicas instrumentales. El nuevo sistema político-administrativo es revolucionario porque conlleva cambios significativos respecto del estatus quo en la arquitectura institucional, consecuencia de que el Rey pierde la soberanía en favor del pueblo y la patrimonialización de la Administración.

Ahora 'súbdito' se muta por 'ciudadano' o 'administrado' y 'Policía' por 'Administración'⁸³ y en función de nuevos valores y etimologías se construyen los cimientos de la Administración Pública moderna y de una Ciencia de la Administración -fundamentalmente normativa- que irá progresivamente mutando el deber ser administrativo y creando un derecho, que lo positivizará cimentándolo sobre los pilares del servicio público, la libertad y la igualdad. El nuevo orden impone al Estado la obligación de proteger y garantizar los derechos individuales, le prohíbe hacer leyes o realizar actos que atenten contra ellos y, a los demás individuos, les impone la obligación de respetar los derechos del resto y para tal cometido se servita de una administración vicarial de los poderes públicos.

Esta revolución hacia la modernidad es universal, en todos los sentidos, pues busca crear un hombre nuevo, una sociedad nueva, un pueblo nuevo, una Administración nueva y un lenguaje nuevo, que irá extendiéndose por buena parte de Europa, dando lugar al denominado modelo administrativo continental - Francia, España, Alemania, Bélgica, Italia, Austria, Portugal - que fijaría un derecho propio de la Administración Pública regulador de sus funciones y protector frente a sus excesos y desviaciones muy vinculado a las prescripciones del pensamiento administrativo, ya moderno que piensa en términos de 'nueva Administración' y no de 'vieja Policía', pensamiento cuya transición y construcción es deudora especialmente de Von Mohl, Bonnín y Von Stein [Pinazo,2013:34 y ss].

En lo doméstico la contrarrevolución de la década ominosa española, no evitó que este nuevo lenguaje fuera también fuera recepcionado fundamentalmente entre 1940-1850, en el que la Ciencia de la Administración y el incipiente Derecho Administrativo tendría su etapa señera⁸⁴. Muestra somera de ello es Canga Argüelles - primer administrativista español -, al confiar plenamente en el poder de una administración

⁸³Bonnín advirtió en el *Compendio* de 1834 que (...) *Así la policía no debe ser como en otros tiempos un abuso del poder, sino conducirse de tal modo que los administrados sepan lo que exige de ellos* (...)[Bonnín,2004:348]

⁸⁴ Vid. Argüelles, López Ballesteros, Sainz de Andino, De Burgos, Oliván, Ortiz de Zúñiga, Gómez de la Serna, Silvela, Posada Herrera, etc

racionalizada, compuesta por funcionarios del más alto nivel, con una gran formación y experiencia, para gobernar una nueva estructura estatal y social⁸⁵.

Igualmente se manifestaría que (...) *la Administración es la más variada, la más vasta y la más útil de las tareas de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo y protege así, y conserva y mejora todos los intereses públicos... Objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y lo es, después de que haya dejado de existir (...)* [De Burgos, 1843]. O (...) *Todo ello se conseguirá si se aplican atinadamente los principios administrativos que habrán de confiarse previamente a personas que los entiendan (...)* [De Burgos, 1850]. También se diría por otro pensador que (...) *La Administración no es un mal necesario, sino una fuerza creadora de bienes y el instrumento más eficaz para una verdadera elevación de la vida social... la Administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno... De modo que administrando se gobierna (...)*. [Oliván, 1843].

Con no menos fuste, el pensamiento administrativo español de segunda generación en el último cuarto del S XIX (Colmeiro, Gonzalez Posada) mantendría esta visión positiva al socaire del desarrollo expansivo - cuantitativo y cualitativo -de una Administración que de ser garante de los derechos y libertades fundamentales individuales, llegaría a ocuparse de la conformación de la sociedad y de la procura existencial colectiva, cuyo culmen científico se plasmaría en el binomio *Leistendenverwaltung-Daseinvsorge* de la obra de Forsthoff en la antesala de la II guerra mundial y que como expresión histórica exitosa se daría en los felices treinta y cinco años europeos (1945-1980).

Surge en la era histórica moderna europea un cambio social y político administrativo y como consecuencia inmediata, una Ciencia de la Administración instrumental de un nuevo sustrato sociológico y politológico que refundaría el Estado postwesfaliano. Este nuevo Estado se servirá de su Administración para la protección y el servicio y como se diría por la posterior teoría política de la Administración y/o teoría clásica estructuralista de la organización moderna, este Estado para como una empresa para llevar a cabo y adaptación al progreso del entorno económico [Pinazo, 2016b:70-73] .

⁸⁵ Recientemente se ha cuestionado si su obra *Elementos de la Ciencia de la Administración*, fue publicada en 1833 y por tanto, le correspondería el mérito de la primera publicación en castellano de una obra de Ciencia administrativa[Baena-Barrera,2016:17-18]



Es decir, de la misma manera que, el progreso hacia el capitalismo es la modernización de la economía, la racionalidad burocrática constituye el progreso hacia el Estado moderno, el cual funciona como una empresa, con las mismas características que una fábrica, cuyo fundamento económico, reside en la separación del trabajador de los medios materiales de producción. Ahora – a diferencia del *Ancien Regime* –, ni político ni funcionario, pueden hacer uso privado de los medios que manejan. Sólo pueden darle el uso que prevén las reglas, como correlación jurídico-organizativa entre las potestades (medios) y las funciones (fines) [Weber, 1999:1061].

La Administración Pública pertenecerá al pueblo y con el desarrollo del Estado social administrativo será parte complementaria de un todo, de un metasistema Estado-Sociedad [García Pelayo, 2009:25] y desde el posicionamiento teórico normativo no podrá ser ya ni patrimonio, ni objeto de botín de nadie.

1.2 El botín de la Administración Pública

El devenir histórico ha demostrado que a pesar de las mutaciones y del bondadoso e ingenuo pensamiento, la rutina predominante ha sido la de la política como lucha del botín administrativo, como ocasión de distribuir potestades exorbitantes y atribuir discrecionalmente recursos públicos a pesar del nuevo lenguaje para aquella incipiente Administración decimonónica⁸⁶.

Nadie como Pérez Galdós describiría la España administrativa de su época, tal como se refleja en *Miau*, escrita en 1888 en la que se cuenta la vida de la cesantía infinita de Ramón Villaamil, fruto del sistema del botín que permitía que los vencedores de las elecciones incorporaran al presupuesto a amigos y paniguados, con el correlativo alejamiento del comedero de los beneficiarios de la situación política anterior, aunque estos fueran probos y competentes⁸⁷.

Galdós por boca de diversos personajes expresa⁸⁸ su parecer contra el sistema político-administrativo, tales como; (...) *País de raterías, Administración de nulidades,*

⁸⁶ Tales como (...) *la Ciencia de la Administración como la ciencia de lo útil y de lo dañoso... la Administración es la más variada, la más vasta, la más útil de todas las ciencias morales(...)*o aquella de (...) *no hay mesura en el pedir ni en el conceder y que a los más altos puestos de Hacienda y Gobernación aspira, y a veces sube, quien para ninguna otra cosa ha parecido ni bueno ni mediano... Los buenos empleados vendrán cuando se busquen, y abundarán cuando se formen (...)* [Oliván, 1842]

⁸⁷ El protagonista diría (...) *si no quiero más que la verdad delante, la buena administración y conciliar, compaginar, armonizar los intereses del Estado con los del contribuyente, ... yo no pido más que orden, moralidad y economías (...)*

⁸⁸ Galdós retrata a los políticos de su tiempo como figuras de una comedia de magia, mostrando un desprecio por la charlatanería y la politiquería y un interés en descender a los abismos de la pobreza, lo que representa una moral

cuando no se puede afanar una peseta, se tima el entendimiento ajeno... a mí me pasa esto por decente, pues si yo hubiera querido desembuchar ciertas cosa que sé de pájaros gordos, otro gallo me cantara. El suicidio de Villamil se produce posteriormente al consejo a unos jóvenes quintos de que (...) *hay que despreciar al gran pindongo del Estado, pues es el mayor enemigo del género humano (...).* Esta dinámica decimonónica se mantiene en los inicios del siglo XX pues en la exposición de motivos del revolucionario Estatuto Municipal de 1924, de Calvo Sotelo y otros, - en ese momento Director General de Administración del Directorio Militar de Primo de Rivera -, señala que para la erradicación del caciquismo e institucionalización de las oposiciones como sistema principal de reclutamiento(...) *No basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; se necesita además oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado una concepción centralista...la mala administración no era debida a los de abajo, sino a los de arriba,... los concejales eran antes que nada secuaces de un partido y servidores de una consigna, generalmente sectaria(...).*

Weber un poco más tarde sobre el particular diría que el séquito de los príncipes guerreros o el de los héroes revolucionarios vive del botín, consecuencia del reclutamiento no plutocrático del personal político, y tanto de los jefes como de los seguidores, se apoya sobre el supuesto evidente de que la empresa política proporcionará a este personal ingresos regulares y seguros de todo género en partidos, periódicos, hermandades, cajas del Seguro Social y organismos municipales o estatales. Toda lucha entre partidos persigue no sólo un fin objetivo sino también, y ante todo, el control en la distribución de los cargos.

Incluso Weber conocía las desdichas del sistema español sufridas por el personaje galdosiano al afirmar que (...) *Hasta hace pocos años, en España se alternaban los dos grandes partidos, mediante elecciones fabricadas por el poder y siguiendo un turno fijo convencionalmente establecido para proveer con cargos a sus respectivos seguidores. En las antiguas colonias españolas, tanto con las elecciones como con las llamadas revoluciones, de lo que se trata siempre es de los pesebres estatales, en los que los vencedores desean saciarse (...).* [Weber, 1997:95 y ss].

La semejanza y equivalencia de las categorías descritas con la actualidad del fenómeno político y su epifenómeno administrativo se comenta por sí sola. Todo

ciudadana poco aceptable para la clase gobernante, confortablemente instaurada en la corrupción [Gullón en Miao, 2009:7-27]



apunta a que por el momento no habrá nueva política sin botín administrativo, en un escenario de colapso económico generalizado cuyo entorno social acoge favorablemente la patrimonialización y botín de la Administración, al presentarse como una oportunidad de negocio para algunos pocos o de supervivencia para muchos, todo un ejército de reserva.

1.3 La Administración Pública actual y el *Cross Modern*

Un reciente estudio sociológico habla de una crisis societaria; del despilfarro del dinero público; de una nueva edad media; de una cultura política; de un desnivel entre las expectativas y la realidad; del malestar y la crisis entre las clase medias. Malestar, inestabilidad social y debacle del modelo de bienestar hacen en España una sociedad enfadada, pero sólidamente democrática y exigente con cambios necesarios [AA.VV, 2016].

Si observamos lo que afirma el entorno social sobre la Administración Pública española comprobamos que la mitad de la población opina que su funcionamiento es peor que en los últimos cinco años (AEVAL, 2015). Datos de opinión pública sobre las instituciones políticas, revelan la desconfianza hacia los políticos en un buen número de países de la OCDE, mientras parece haber mejorado la confianza en los funcionarios públicos. No obstante no siempre los esfuerzos en mejoras objetivas se traducen resultados y en el incremento de la confianza ciudadana. Muchas veces esa confianza es debida a la evolución del entorno o por el impacto de otros factores en la ciudadanía, en particular cuando tienen su expresión en los medios de comunicación (Ballart, 2010:23).

Por último nos parece muy revelador el estudio sobre la eficiencia y eficacia de las reformas ex NPM para un Sector Público más eficiente y eficaz en tiempos de crisis económica realizado en el proyecto europeo COCOPS. En su resumen publicado en julio de 2014 se manifiesta que; el *outsourcing* no ha supuesto una reducción del sector público; las reformas administrativas han tenido éxitos limitados; los grandes cambios en el Sector Público en los cinco últimos años han venido motivados por los ajustes fiscales tras la crisis financiera. Y lo más llamativo es que las estrategias a seguir en los próximos cinco años tienen perspectivas distintas sobre qué hacer para Administración Pública y para la Universidad (European Comission, 2014).

En el último informe de la OCDE acerca de las inquietudes y buenas prácticas en el sector público, la eficiencia y la satisfacción ciudadana revela el dato de que no disponemos de mecanismos adecuados para impedir que grupos con intereses especiales capturen las políticas públicas, ni tampoco para asegurar la eficacia y evaluación minuciosa de las mismas [OCDE,2015].

Nos quedamos con la sintonía entre lo dicho por la OCDE y la UE en torno a la externalización, privatización que en lugar de aportar mejora, *know-how* y eficiencia en la gestión o superar aspectos disfuncionales de la burocracia, ha servido para la captura de las políticas (*Pork Barrell Spending*), el ejercicio del clientelismo y uso partidario del botín administrativo.

Resulta insoslayable la pérdida de control gubernamental *tout court* propio de los modelos poswestfalianos de Estado en la realidad postmoderna, pues el modelo de Estado-nación ya no tiene frente a sí los mismos actores relativamente previsibles que podía dominar fácilmente con el monopolio de la violencia legítima. Ahora hay actores más numerosos, más heterogéneos, más independientes, que son capaces de aliarse entre ellos y de funcionar sin respetar fronteras. Como disponen de un gran poder de negociación, penetran en el Estado e influyen en él o más de lo que este influye en los dichos actores [Crozier, 1995].

Un entorno para el Estado que se explica con el *Cross Modern* sociológico (cruce entre lo moderno y lo postmoderno ex Kooiman, 2005:60) caracterizado por la diversidad-fragmentación, dinamismo y complejidad que de entrada supone la necesidad de un quantum innovador incognoscible en el liderazgo que permita gestionar las variables de la impredecibilidad, incertidumbre e inconcebibilidad, muy presentes para las decisiones públicas.

Hoy el subsistema político se presenta con la notable restricción de la ineptitud de la clase política como dirigente estratégico actual [Pollitt-Bouckaert, 2010:212-216] para hacer frente a los nuevos titanes frente a un Estado débil, colapsado mínimo o retirado y serio es el aviso de que

(...) si observamos los vericuetos internos del poder y las formas en que la gobernación toma decisiones irrevocables, veremos que no se han producido cambios significativos en los últimos cien años. Las consecuencias de esta falta de progreso son cada vez más amenazantes. De continuar con esta dinámica de

modos básicos de decisión - con su gran propensión al error -, nos encontraremos con grandes riesgos para la humanidad entera. Si nos limitamos a seguir con más de lo mismo, será imposible adecuar las capacidades de los gobiernos a las necesidades de las transformaciones (...) [Dror, 1994:29-31].

Carecemos de talento político-directivo ante problemas que no llegamos ni siquiera a aprehender, por estar faltos de categorías mentales adaptadas a la nueva realidad, pues la obsolescencia de nuestras ideas nos impide comprender una realidad profundamente diferente [Crozier, 1995] debido al deterioro de nuestras mentes sumidas en una sustancial ignorancia de las alternativas [Lindblom, 1997]. Por eso se nos avisa de que la transformación rápida del conocimiento nos sitúa en una 'inconcebibilidad ontológica' [Dror, 2001].

Difícil resulta esta aporía agravada por un diagnóstico sobre la falsabilidad de una presunta Administración moderna, como independiente, neutral, imparcial, objetiva y demás bondades, y la contradicción entre teoría (interés público) y praxis (interés privado) sigue relacionada con la politización y patrimonialización⁸⁹.

El sistema del botín ha mutado pero no ha desaparecido, ni aquí ni en nuestras antípodas. Desde EE.UU nos llega este aserto;

*(...) En lo que respecta, a la dicotomía política-administración es una ficción creada por Woodrow Wilson para justificar su punto de vista elitista. He trabajado y consultado con los gobiernos de todo el mundo y no hay dicotomía. Que yo sepa, no hay ninguna investigación que apoya la hipótesis. Los actores del sector, ya sean administradores o los políticos electos, existen en un entorno político y sus actos, de comisión u omisión, son inherentemente políticos. En segundo lugar, la asunción de Wilson de que los administradores públicos son neutrales y seleccionados exclusivamente sobre la base del mérito y su técnica y capacidades, también es demostrablemente falso. Las personas en la Administración Pública o en cualquier otro lugar, no son neutrales. Todos tenemos valores y creencias que empleamos en nuestras vidas públicas y privadas (...)*⁹⁰.

⁸⁹Tras las elecciones de 2004, los puestos políticos disponibles fueron de 917 [Román, 2011:852].

Hoy puede leerse "Los asesores políticos: El coladero del personal eventual en las administraciones públicas" y "El Estado destina 1.000 millones al año para pagar a cerca de 20.000 asesores elegidos a dedo" (El Mundo 13/11/2016). Más lamentable es leer que las cuatro Asociaciones de Jueces, que aúnan la gran mayoría de magistrados, plantean recurrir ante el Tribunal Supremo los nombramientos de "hijos de" por parte del CGPJ.

⁹⁰Cfr. William P. Kittredge de la Universidad de Bellevue (Washington State-EE.UU.) en el foro de *Administración Pública y Políticas Públicas de Research Gate*, (marzo-abril 2016).

2.- Una teoría normativa sobre dirección de la Administración

2.1 Racionalidad instrumental entre política y burocracia

La teoría weberiana sobre la dirección política supone una racionalidad en la decisión que excede de lo formal y lo supera materialmente al perseguir valores singulares y escogidos en una democracia en la que el empresario político, actúa como líder carismático y luchador apasionado por unos valores nobles a favor de la ciudadanía. Esta labor política propia de la dominación carismática actúa de contrapeso al inexorable e imparable ascenso de la lógica burocrática de la dominación racional, en aquello que de disfuncional y patológico pudiera generar esta.

La racionalidad guía tanto a la política como a la burocracia, y esta es, a la par el mejor medio organizativo para la política democrática propia del sistema capitalista. De ello es expresión la relación entre los tipos ideales de la sociología comprensiva weberiana y el objeto de la política como la dirección o la influencia en la dirección de un Estado [Pinazo,2015:457-459 y 2016b:70-73] no obstante las disfuncionalidades de la posición estructuralista weberiana y las bondades de las aportaciones neoestructuralistas [Pinazo,2016a:17-21].

La normatividad weberiana apuesta claramente por una exigente racionalidad entre medios elegidos (burocracia, teckné, tipos ideales, predictibilidad,...) a fines perseguidos (política como empresa para el progreso social y económico y el dominio sociológico). Nuclear a esta racionalidad es que ésta *no se satisface con el aspecto formal – utilización de medios factibles técnicamente más adecuados -, sino que debe alcanzar a lo material –valores, exigencias éticas, políticas,..-* [Weber, 1999:64-65].

Literalmente encontramos expresiones en las obras capitales tales como [Weber, 1991:99 y 113; 1999:717-753 y 1061 y ss.]; (...)

“Socialización” creciente significa hoy, inexorablemente, burocratización creciente....Una estatalización creciente significa hoy, indefectiblemente un aumento de la burocratización....Es cierto que la burocracia no es la única forma de organización moderna, como tampoco la fábrica es la única forma de empresa industrial. Pero ellas dos son las que imprimen su sello a la época actual y lo seguirán haciendo en un futuro previsible. El futuro le pertenece a la burocratización..... La administración burocrática significa dominación gracias

al saber: ésta superioridad representa su carácter racional fundamental y específico. ...En el Estado moderno, el verdadero dominio,...se encuentra necesariamente en manos de la burocracia. ...el “progreso” hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno (...).

Entendamos todo esto desde la literalidad weberiana, para quien la exigencia de una tramitación administrativa rápida, precisa, unívoca y continua es impuesta a la Administración por la economía capitalista moderna. Ahora en lugar de las simpatías personales, favores gracias y recompensas del jefe de las organizaciones antiguas, la civilización moderna exige un especialista rigurosamente objetivo y tanto menos interesados en las cosas propiamente humanas cuanto más complicada sea la civilización de referencia. En lo que significa a la ‘buena administración’⁹¹ esto significa lo mismo que la gran empresa centralizada desde el punto de vista capitalista. Una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales más difíciles de destruir. La burocratización es el procedimiento específico de transformar una acción comunitaria en una acción societaria racionalmente ordenada y como instrumento de socialización es un recurso del poder de primera clase [Weber, 1999:731, 732,737 y 741].

La relación entre la elección y el mejor uso de unos medios adecuados y la búsqueda de fines nobles y óptimos, conlleva un tanto de predictibilidad razonable sobre la eficacia y eficiencia de la acción política pero también como reverso, un instrumento de control social muy codiciado para quienes quieren vivir de la política, más allá del pernicioso efecto de la pérdida de control y de libertad individual conocido por la ‘jaula de hierro’⁹².

2.2 Normatividad sobre dirección y liderazgo político

Coherente con lo afirmado *supra*, Weber añadiría que si el Estado quiere modernizarse debe contar con unos medios idóneos que lo dirijan (políticos) y otros que la manejen (funcionarios) y que él representa mediante una contradicción entre los tipos ideales o construidos versus el tipo real o promedio. Un tipo puro (ideal) es un concepto que se distancia de la realidad que supone el tipo promedio (real) que se

⁹¹ Término que pocos ponen en boca de Weber.

⁹² Vid. La alegoría en el final de *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* [Pinazo,2016:73, nota 15].

constata empírica y estadísticamente. Esta idealización responde también al *desiderátum* de racionalidad instrumental de medios a fines, sirviendo para el conocimiento de la realidad. Las tipologías son meramente metodológicas en el marco de la sociología comprensiva weberiana, en la que el ideal no se forma como promedio de una totalidad, sino que es el resultado de acentuar unilateralmente un punto de vista 'ejemplar' o 'axiológico'.

Para el 'político ideal' dirá Weber (Weber, 1991:163; 1997:95, 116,153-156; 1999:1071):

(...) Son tres las cualidades decisivamente importantes para el político; pasión, sentido de la responsabilidad y mesura. Pasión en el sentido de positividad de entrega apasionada a una causa, al dios o al demonio que la gobierna.

...Por eso el político tiene que vencer cada día y cada hora a un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad, enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda mesura, en este caso de la mesura frente a sí mismo.

...En último término, no hay más que dos pecados mortales en el campo de la política: la ausencia de finalidades objetivas y la falta de responsabilidad, que frecuentemente, aunque no siempre, coincide con aquélla. La vanidad, la necesidad de aparecer siempre que sea posible en primer plano, es lo que más lleva al político a cometer uno de estos pecados o los dos a la vez.

... O se vive "para" la política o se vive "de" la política. La oposición no es en absoluto excluyente. Por el contrario, generalmente se hacen las dos cosas, al menos idealmente; y, en la mayoría de los casos, también materialmente... La diferencia entre el vivir para y "el vivir de" se sitúa entonces en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive "de" la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos; vive "para" la política quien no se halla en este caso.

...El honor del caudillo político, es decir, del estadista dirigente, está, por el contrario, en asumir personalmente la responsabilidad de todo lo que hace, responsabilidad que no debe ni puede rechazar o arrojar sobre otro.

... La política implica un fuerte y lento perforar de duras tablas con pasión y buen criterio al mismo tiempo. Es completamente cierto, y toda la experiencia histórica lo confirma, que no se hubiera logrado lo posible si en el mundo una y otra vez no se hubiese intentado lo imposible. Pero el que puede hacer eso tiene que ser un líder, y no sólo eso sino – en un sentido muy llano de la palabra – también un héroe (...).



Para el 'funcionario ideal' se propone (Weber, 1991: 147-148; 1997:115; 1999:1061);

(...)Los funcionarios con un alto sentido ético, tales como los que desgraciadamente han ocupado entre nosotros una y otra vez cargos directivos, son precisamente malos políticos, irresponsables en sentido político y por tanto, desde este punto de vista, éticamente detestables. Es esto lo que llamamos gobierno de funcionarios, y no es arrojar ninguna mancha sobre el honor de nuestro funcionariado el decir que, considerado desde el punto de vista del éxito conseguido, este sistema es políticamente falso.

...Y el poder del funcionario no sufre ninguna merma allí donde debe estar. Un <<asesor>> con una formación especializada es superior en su gestión técnico-profesional a su ministro (salido también a menudo del funcionariado), tanto en Inglaterra como entre nosotros (aunque ya no de modo tan absoluto). Y así debe ser. Pues la capacitación especializada se ha convertido en las actuales circunstancias en requisito indispensable para el conocimiento de los medios técnicos que llevan a la consecución de fines políticos. Pero fijar fines políticos no es un asunto técnico, y la política no la debe fijar el funcionario especialista como tal.

... El funcionario ha de desempeñar su cargo sine ira et studio, sin ira y sin prevención. Lo que le está vedado es, pues, precisamente aquello que siempre y necesariamente tienen que hacer los políticos, tanto los jefes como sus seguidores. Parcialidad, lucha y pasión (ira et studio) constituyen el elemento del político y sobre todo del caudillo político. Toda la actividad de éste está colocada bajo un principio de responsabilidad distinto y aun opuesto al que orienta la actividad del funcionario. El funcionario se honra con su capacidad de ejecutar precisa y concienzudamente, como si respondiera a sus propias convicciones, una orden de la autoridad superior que a él le parece falsa, pero en la cual, pese a sus observaciones, insiste la autoridad, sobre la que el funcionario descarga, naturalmente, toda la responsabilidad. Sin esta negación de sí mismo y esta disciplina ética, en el más alto sentido de la palabra, se hundiría toda la máquina de la Administración.

... Si se ha de ser fiel a su verdadera vocación, el auténtico funcionario no debe hacer política sino limitarse a "administrar", sobre todo imparcialmente (...)

Esta separación entre política y administración ya fue propuesta con antelación en los EEUU de 1887 por un profesor universitario de *Public Law* y Doctor en Ciencias

Políticas y más tarde vigésimo octavo presidente de su nación, [Wilson1887:197-222]⁹³.

(...) El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, como puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo de energía posible, ya sea de dinero o de esfuerzo.

...La administración queda fuera de las esferas de la política propiamente dicha; las cuestiones administrativas no son asuntos políticos. Aunque la política determina las tareas de la administración, no debe ocuparse de manipular sus oficinas. El campo de la administración es el de los negocios

...Por ello, debe haber una Ciencia de la Administración, que tratará de enderezar el camino del gobierno, para que sus empresas tengan más aire empresarial (...).

En clara sintonía con lo predicho menos conocido sobre dirección política son los denominados 'Axiomas de Whitehall' como teoría y práctica del gobierno parlamentario inglés, anclada en una relación experto/hombre común. Según la misma:

- El funcionario debe presentar a su jefe político todos los argumentos a favor y en contra de una decisión de manera completa e imparcial.
- Una vez se ha tomado la decisión, el funcionario debe llevarla a cabo con total lealtad más allá de sus preferencias.
- El servicio civil es el responsable de la continuidad de la política, es el corrector del gobierno de partido, su única preocupación es el bienestar de la nación y sus propuestas lo son en función del interés general.
 - El funcionario guarda absoluta discreción sobre la autoría de la decisión y es el político el que asume la responsabilidad de su éxito o fracaso.

En su praxis los axiomas permitieron un tránsito al laborismo inglés desde 1945 sin purgas de purgas de directivos ni de drásticos de reajustes generales (Morison, 1926:14; Lepawsky.1961:198-204].

⁹³ Para la Ciencia Administrativa americana Wilson, Goodnow, White, Gulick, Urwick representan la etapa ortodoxa (1887-1945) sustentada en; La dicotomía política-administración es una verdad autoevidente y deseable; La Administración debe ser neutral y estar bajo el control de la política; El fin último de la Administración Pública es la eficiencia, entendida como el logro de objetivos con el menor gasto de recursos y mano de obra.



Clara prescripción sobre la acción política y administrativa y que refleja por contraste entre el ser y el deber ser, entre lo que diferencia a un buen político o funcionario de otro reprobable, y entre lo que lo que debe hacer o no un político y un funcionario. Uno se ocupa del buen gobierno y el otro de la buena administración con responsabilidad y actitud distinta en el momento político y el administrativo. La normatividad de la dirección pública apuesta por un político que vive apasionadamente, pero responsablemente para la política y será un funcionario que no se apasiona, el que ejecutará técnica e imparcialmente a esa decisión. En el primero primara la razón instrumental material, y en el segundo la meramente formal.

3.- Otra teoría, ahora sobre la decisión pública: Más política que conocimiento

3.1 Las políticas públicas: más músculo que cerebro

Lindblom asumida la racionalidad limitada del hombre ante la imposibilidad de usar el método raíz (exhaustivo-sinóptico- compresivo) para las decisiones públicas – especialmente para las complejas- desde 1959 paulatinamente fue buscando métodos más realistas (rama-incrementalismo, I, II y III y ajuste partidario) con la posibilidad e incrementar el conocimiento en la decisión. Llegaría a la conclusión final de que es imposible demostrar que una decisión es objetivamente mejor que otra desde el punto de vista genuinamente científica. Al final siempre hay valores y opiniones también racionalmente limitadas.

En sede de políticas públicas los gobiernos tiene que decidir, y en la arena política no se trata de reconciliar posiciones científicas, ni opiniones, ni valores, sino de que algunas personas puedan imponer su decisión sobre otras, bien coactivamente o por consenso. Y concluye que en políticas al final es la política la que decide, y esto, significa ‘más músculo que cerebro’. No es el conocimiento el que convence, es el poder el que se impone, lo que significa esto que la ciencia o el conocimiento cede como argumento a la posición de fuerza de los actores decisoriales [Lindblom,1957,1979,1997]. Lamentablemente esto sucede en la mayoría de los escenarios políticos como una suerte de ley general inductiva

Lo dicho por Lindblom se ve reforzado con la genuina afirmación de Lowi de que ‘las políticas determinan la política’, en el sentido de que las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales decisorias son definidas por la naturaleza de las

cuestiones disputadas y, en consecuencia, por el tipo de respuestas (beneficiosas o nocivas) por parte del gobierno, según el argumento que sigue [Lowi, 1972];

- 1) El tipo de relaciones entre la gente está determinado las expectativas, que cada actor espera obtener de la relación con los demás;
- 2) En política, las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales;
- 3) Para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder supone la posibilidad de participar en la elaboración de una política, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder.

Dentro de la tipología que el mismo Lowi formula de políticas constitutivas, regulatorias, distributivas y redistributivas, son estas últimas las categorías más afectadas por las relaciones de poder (política fiscal, subvenciones, programas de bienestar social). En ellas el factor determinante son las expectativas sobre la redistribución posible y los beneficios o perjuicios que pueden ocasionarse. La arena de las políticas redistributivas resulta así la más conflictiva ya que unos ganan y otros pierden y esto depende de una decisión política. Aquí las transacciones y consensos son difíciles o poco significativas y los liderazgos tienden a ser permanentes (*Iron triangles*) y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales (los perros guardianes de Lindblom).

3.2 Del conocimiento 'de' al conocimiento 'en'

La idea seminal de Lasswell de crear una Ciencia unitaria de políticas se refleja en su afirmación de que (...) *Cuando hablo de la "orientación hacia las políticas" enfatizo lo que parece ser una corriente dominante entre muchos universitarios y científicos, particularmente en las ciencias sociales. Las ciencias de políticas están dando lugar a una reflexión sobre estas tendencias recientes y coadyuvan a esclarecer sus más amplias posibilidades. El movimiento no apunta meramente hacia las políticas, sino más específicamente hacia las ciencias de políticas de la democracia (...).*

Propuso para esta tarea intelectual el pasar del *To knowledge of... a to knowledge in...* de tal manera que el conocimiento de cómo y porqué se producen esas y no otras políticas, permitiría mejorar el producto, tanto en su decisión política como en su actividad administrativa implementadora. [Lasswell, 1951:3-15].



Un objeto de estudio y varias disciplinas y métodos para su análisis fue el proyecto intelectual a conseguir, pero ya desde su inicio estarían presentes dos diferentes enfoques, que por unos se leen como antagónicos per se, y por otros como complementarios;

a) El primer enfoque (sinópticos que adoptaron la expresión *Policy Analysis*) es el interesado en el contenido de la política, en el momento normativo-técnico, o sea, en el análisis y diseño de la política y su principal aspiración es el reemplazo de política por un predominante conocimiento científico, ligado a la observación de datos, a la inferencia lógica y a la determinación de relaciones constantes entre los hechos. Así los sucesos podrían ser explicados y, recíprocamente, los acontecimientos futuros susceptibles de ser predichos de manera confiable. El resultado sería el control de los hechos futuros y, por tanto, podría ser utilizado para desarrollar una tecnología social fiable.

Se caracterizaron por ser normativos, cuantitativos, unidisciplinarios, economicistas, positivistas, tecnócratas, especuladores intelectuales, comprensivos, planificadores, maximizadores, partidarios del análisis racional.

Se identificarían con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión.

b) Los interesados en el proceso de la política (antisinópticos que adoptaron la expresión *Policy Sciences*), por el contrario se interesaron en el proceso decisorio, para principalmente entender cómo se tomaban de hecho las decisiones. En ellos predominaría lo político sobre el conocimiento. Fueron contextualizadores, multidisciplinarios, postpositivistas, conductistas y partidarios de la interacción social. Identificaron el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social como criterio de decisión (Pinazo, 2014).

3.3 El triunfo anti sinóptico

En esta pugna académico-científica fue la tradición anti sinóptica la dominante en la ciencia política, mientras que la sinóptica fue relegada al campo de la Administración Pública y al análisis de políticas. Se argumentó un exceso por la razón técnica, olvidando al comportamiento social como factor decisivo y surgió como reacción al peligro de una tecnocracia irracional resultado de una fuga de la política que deviene

en un subrepticio ejercicio del poder. El conocimiento -que no desaparece pero cede ante el ejercicio político - habría de ser “de” y “en” la sociedad para lograr su entendimiento. Supone una posición más participativa, más democrática y sobre todo, un proyecto social para el que se un conocimiento del contexto sociopolítico, orientado a la acción. Esta perspectiva política conlleva un análisis acerca de las contingencias sociopolíticas y el impacto de los efectos directos y colaterales.

En lugar de buscar la máxima eficacia y/o eficiencia, lo que importa es el impacto y la opinión del destinatario. La lógica de investigación se orienta a la transformación de la vida pública. El conocimiento es, a la vez, un fin y un medio de la investigación racional que terminará en un compromiso político⁹⁴.

En lugar de interesarse por la eficiencia económica la medición de los resultados o el grado de consecución de los objetivos, a los anti sinópticos les interesó el aspecto distributivo y el impacto social de las políticas. Acentuaron la negociación y la transacción, variando objetivos si los resultados impedían los consensos, para resolver los problemas en el mismo proceso político de las políticas.

La opción anti sinóptica se contempla en las precitadas afirmaciones de que ‘las políticas determinan la política’ o ‘más músculo que cerebro’ y en los modelos analíticos del ‘ajuste partidario mutuo’ (Lindblom), el ‘de factibilidad’ (Meltzer) o el de ‘interacción’ (Voldawski).

Consecuencia de esto son las restricciones del subsistema político, que pesan demasiado como factor y variable, siendo un coste de transacción propio de la democracia con el que hay que constar. Las políticas en el mundo occidental están muy condicionadas por esta situación científico-académica, y en última ratio por la economía. Las posiciones ideales o son irreales o su normatividad para una mejor política precisarían de cambios que hoy aún son inconcebibles

⁹⁴ Se trata de una revitalización de la política con mayúsculas que, reorientada contextualmente, desmitifique el análisis tecnocrático, y desde una óptica post-positivista, pueda constituir una acción política en la que la razón y la política converjan [Torgerson, 1986].



4.- Una teoría inductiva sobre la praxis de ayer y hoy

4.1 Restricciones en el comportamiento organizativo y/o directivo-político

La Administración Pública se presenta como un macrosistema organizativo, - una gran organización compuesta de otras organizaciones menores -, por lo que no es de esperar un comportamiento monolítico, ni regular o uniforme, sino que la conducción de la acción de cada una de ellas constituye en sí un problema central y, a la par, específico y sometido a diversas contingencias y factores. Entre estos factores se destacan el de la autonomía funcional de la organización, el control y la dirección política, o el estilo de dirección.

Hemos tenido ya ocasión de reflejar la insuficiencia del tipo medio de directivo político (Pinazo, 2015:462-463) tanto para el escenario europeo (Pollitt-Bouckaert, 2010:212-216) como en doméstico (Gil-Casamayor, 2010:169-171) y parece que el antagonismo existente a un tipo ideal es una combinación de una deficiente cultura social y política de lo público, la ausencia de objetivos y la ineptitud ontológico-epistemológica para la dirección pública.

El análisis sobre la reforma ‘Copérnico’ de la Administración belga, ha mostrado como las limitaciones institucionales, organizacionales y culturales han influenciado en los propósitos reformistas. Igualmente nos advierte de las posiciones de la ciudadanía a tomar con respecto a la Administración Pública - en términos de Hirschman - de quedarse (aceptación silenciosa del status quo) o salirse (desinterés de la res publica) [Drumaux, 2015:56-57]⁹⁵.

Entre nosotros el estudio *Administración 2032* da cuenta de que la eficiencia no es un principio dominante en la cultura organizativa, sobre todo por mor de que organizar sin estrategia las estructuras organizativas, genera caos e incertidumbre. Cualquier cambio pasa por la vertiente política de la Administración pues el cambio cultural no es solo para los empleados sino también para los dirigentes políticos y tiene que tener en cuenta el factor contingente [AA.VV.2014:26 y 33].

⁹⁵ Súmese la denuncia sobre el deficiente papel de las consultoras privadas consideradas como ‘nuevos mercaderes del templo’ y en especial la crítica al BPR (Reingeniería del Proceso de Negocios) como impertinente instrumento de modernización administrativa [Nachtergaele, 2015:248-249].

La hipótesis fuerte que se presenta para la descripción del fenómeno es que se gestiona *contra tabulas* porque no respetan los presupuestos normativos de la teoría democrática de la Administración Pública y la consecuencia es palpable en la falta de institucionalización en el análisis de las políticas. Investigaciones serias y neutrales y con propósitos abiertos pondrían en evidencia la falsabilidad de la separación política-administración y cuestionaría el respeto a los principios de servicio y neutralidad, y a la par evidenciaría lo lejos que se está del tipo ideal de emprendedor político, pues el tipo medio sigue más preocupado por el uso del botín administrativo que por los intereses colectivos. El reto del *Cross Modern* invita a la necesidad de abandonar planteamientos formales y agradables al nivel político y académico, como grave obstáculo para la mejora de las Administraciones. En este sentido, se propone con valentía dejar de agradar desde el vasallaje a políticos, funcionarios, sindicatos o ciudadanos, para afrontar los problemas de manera directa y descarnada. La encrucijada en la que se halla la Administración requiere de un diagnóstico realista y crudo para el afrontamiento del futuro [Ramió, 2015b:14].

4.2 Disminución de la confianza en los gobiernos

Los Ministros de países de la OCDE durante la reunión en Rotterdam de 2005, afirmaron la importancia de una visión general de la estrategia de la confianza en los gobiernos desde un enfoque en el que las relaciones de los ciudadanos con el Estado, se hagan desde la congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y su interpretación de lo que es correcto y justo o injusto y el funcionamiento real percibido del gobierno. La estrategia pasa por la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones y la política a través de información, consulta y participación del público. Se trata de una suerte de contrato social entre el Estado y el público que garantice no sólo las políticas eficaces, sino también la cohesión social y la prosperidad económica.

La investigación *Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment*⁹⁶ demostró que el efecto global de la transparencia es limitada y las ideas preexistentes y fundamentales acerca de lo que hace el gobierno son mucho más determinantes y que la magnitud de la transparencia en la confianza de los ciudadanos en el gobierno es a menudo exagerada.

De su parte ONU en su 14ª sesión del Comité de Expertos en Administración Pública eligió el 'Fomento de la confianza en el gobierno en consecución de los Objetivos de

⁹⁶ Premio al mejor artículo de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas en el año 2012.



Desarrollo Sostenible' como su tema 2016. Tema también abordado en el Congreso Internacional del IAAS 2015. En su *Braibant lecture* se dijo por M. Saner, miembro del referido comité que: (...) *para ganar la confianza hay que ganársela y comprometerse a una apertura real a estar influenciado por su efecto... Si creemos que tenemos que recuperar la confianza, tenemos que empezar a responder adecuadamente ante el comportamiento poco ético o el mal uso de la confianza. (...)*. Así que hoy la transparencia no es ya aquella Glasnost de Gorbachov sino un *sine quae non* de cualquier teoría democrática de la Administración anclada en la participación en las decisiones gubernamentales.

5.- Epílogo: Comienzo de algo nuevo y epitafio para lo viejo

5.1 Revisión de la teoría política de la Administración Pública

Las pretensiones teórico-normativas expuestas se dieron de bruces con esta insuperable sentencia de la Ciencia Política (...) *estamos muy lejos de una Ciencia de la Administración Pública, ninguna es posible a no ser que el lugar de los valores normativos ha de ser aclarado y la naturaleza del ser humano en el área de Administración Pública ha de ser mejor comprendida y su conducta más predecible. Además de ser precisos los estudios comparados a fin de encontrar principios y generalidades que trasciendan las fronteras (...)* [Dahl, 1947:11-25]. Sentencia que repetida se reformularía en los '70 al afirmarse que (...) *La cuestión más grande para mí es entender cómo es que existimos en este laberinto de dicotomías, de diferencias, de incompatibilidades que bifurcan nuestro mundo de acción e ideas. Por ejemplo, cómo podemos operar con 1) la dicotomía entre valores y hechos, 2) la dicotomía entre política y administración, 3) la dicotomía entre teoría y práctica. ¿Qué hacemos? ¿Estamos en un estado continuo de disonancia cognoscitiva? (...)* [O'kelley, 1977].

En los '80 una crítica desde la segunda generación de la escuela de Frankfurt plasmaría la necesidad un ejercicio de reflexión y autocrítica del gestor seguida en general en los sistemas administrativos clásicos. Se diría que la pregunta principal ya no consiste en saber cómo contribuir el individuo a la operación eficiente del sistema, sino como se puede transcender ese sistema [Denhardt, 1981:628-635].

Ya en inicios del S. XXI en la 5ª *Braibant Lecture* del congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS) de 2006 J. Bourgon manifestó que ante la obsolescencia del modelo tradicional y los valores erráticos de la NPM, se

precisaba de una teoría nueva que por su resistencia y por su adaptabilidad a circunstancias nuevas e imprevistas, supere ambas posiciones. Así elaboró su propuesta de “gobierno receptivo, responsable y respetado” sobre lo que sigue;

- Una ‘ciudadanía’ más implicada y participe en las decisiones gubernamentales.
- Un ‘Interés público’ basado en la ciudadanía como colectivo y no sólo un agregado de intereses privados.
- Los ‘Servicios a los ciudadanos’ han de aumentar en su cantidad y calidad.
- Las ‘políticas públicas’ deberán tener en consideración la necesidad de contar con actores no gubernamentales que coadyuven en todo su proceso.
-

En tal argumentación añadiría (...) *La búsqueda de un menor papel del Estado no ha supuesto más confianza ni un mayor grado de satisfacción en la ciudadanía, ni tampoco una sensación de mayor seguridad. Este tiempo ha sido un mero aprendizaje a través de experimentos, lo que debe ahora debatirse para una Teoría nueva sobre el rol de la Administración, es la conciliación entre las libertades de la esfera privada y los valores comunes que afecta a la esfera colectiva* [Bourgon, 2007:5-23].

Frente a tal propuesta principalmente se objetó que la proponente está más en la búsqueda de una nueva Teoría de la democracia liberal, que sobre la propia Administración, ya que tradicionalmente los aspectos de ciudadanía, participación han sido vistos como cuestiones políticas y no administrativas [Pollitt, 2007:39-43]. También se objetó que frente al concepto weberiano del ‘tipo ideal’, la NPM no ha supuesto una alternativa definida, por lo que la tarea es buscar un argumento capaz de incorporar los aspectos centrales del modelo clásico de la burocracia y de la NPM o incluso de otros modelos o tipos ideales. Para ello habría que comenzar con el tipo ideal de ciudadanía democrática más directa que juegue, con mayores deliberaciones públicas y dialogo social junto al resto de actores gubernamentales y administrativos [Rexed, 2008:143-145].

Todas estas propuestas de *Paradise perdú* como búsqueda de paradigma ideal de Administración chocan repetidamente la praxis democrática e invitan a repetir aquella notable afirmación de Gauss repetida por Waldo de que hoy también una teoría administrativa es necesariamente una teoría política [Gauss, 1950:161-168, Waldo, 1999:126-137].



A nuestro parecer el intento de resolver las insuficiencias, disfuncionalidades, falsabilidades y agotamiento de los paradigmas últimos, se impone un reto de difícilísima factura para una teoría nueva y suficiente, cual resulta de la necesidad de establecer con carácter previo un modelo real e insoslayable de actuación política torno a valores ya meta democráticos, superadores del discurso científico y político sobre la democracia de hoy y con cierto sesgo de una inconcebible antropología cultural.

5.2 No se cambia la lógica de dirección política por decreto

No se cambia la sociedad por Decreto, es el título de una obra de Crozier de 1978 y en ella el sociólogo neoestructuralista nos da cuenta La sociedad nunca podrá ser el modelo «soñado» a gusto de una o varias personas y, en consecuencia, pretender modelarla a través de normas legislativas servirá de muy poco. La sociedad es el resultado de relaciones de interdependencia y de actividades complejas y en función de esta misma dinámica deberían ir adaptándose las organizaciones [Crozier, 1979]

La praxis del Ancien Regime de la patrimonialización y la del botín de la modernidad sigue entre nosotros en la postmodernidad bajo diversas especies (libre designación, Spoil system de circuito cerrado, ausencia de dirección pública, nepotismo, clientelismo, presión sindical, discrecionalidad-arbitrariedad, desviación de poder, fraude en la contratación, garbage can,...) y la dirección política tiene su principal aliado en buena parte de la sociedad y contingencia cultural. Es evidente la pérdida de confianza en los gobiernos como dirección de los intereses públicos y signo inequívoco de ello es el exit de la ciudadanía. También son notables los déficits estructurales, de liderazgo y de solvencia estratégica para adaptarse a las transformaciones que estamos viviendo [Ramió, 2015a:4-12].

Muchos decretos han normado el deber ser de la dirección política (vivir para) que se contradicen con lo empírico (vivir de) como una suerte de fuerza normativa de lo factico (Jellinek dixit) que como uso y costumbre revela el problema y epifenómeno a la vez. Cualquier modelo superador pasa por develar las causas de las contrariedades del sistema, en especial en lo que se refiere al *homo oeconomicus* y al comportamiento individual y organizativo.

A modo tentativo y de epílogo descriptivo y comienzo prescriptivo del fenómeno administrativo deberíamos considerar estas cuestiones;

1º) *Fomento de las investigaciones con propósito abierto sobre la dirección política;*

Sigue siendo cierto que la Administración Pública acomete muchas investigaciones pero no sobre ella misma. Aún quedan demasiados secretos y no proporciona un clima que aliente las investigaciones abiertas. Así que se emprenden muy pocas investigaciones genuinas, aparte de los estudios auto-afirmatorios y la mera propaganda a las actividades administrativas de los mismos organismos públicos que auspician la investigación [Caiden, 1982].

2º) *Incremento del conocimiento en el decisión-making;*

Es preciso que el marco político reúna ciertas condiciones como la ausencia de corrupción, la moderación del dogmatismo y la disposición a otorgar al profesionalismo un papel importante en la adopción de políticas, [Dror, 1996]. Ese *quantum* de conocimiento y talento puede ser exigible democráticamente, tal y como se ha propuesto para el 'Diseño de una escuela para profesionales de la política' que en síntesis pasa por lo siguiente [Dror, 1995:522-528].

- La escuela exigirá a los candidatos experiencia en la vida, título de master o equivalente y mente abierta.
- Se precisará buena capacidad de cálculo, uso sin dificultad de diversas clases de software y capacidad científica y tecnológica.
- Los contenidos del curriculum académico será idioma internacional, además del inglés, economía, ciencias sociales, derecho público, pensamiento histórico y conocimiento y comprensión de la realidad dentro de una perspectiva temporal a largo plazo.

3º) *Construcción de una sociedad también corresponsable y confiable en sus deberes de ciudadanos, de miembros de un Estado y condóminos de su Administración.*

Aquí especialmente exigente debe ser la corresponsabilidad de aquellos que han de ser colaboradores ocasionales de la Administración en la actividad prestacional cualquiera que sea el tipo de relación jurídico-administrativa. Muy interesante - vista la mejorable experiencia de las *Single purpose executive agencies* británica en el programa *next steps initiative*, - pueden resultar las propuestas de las denominadas *Well-performing organizations (WPO)*. Sean públicas o privadas o mixtas, los elementos clave del desempeño organizativo serían; énfasis en la gente, liderazgo



participativo, estilos de trabajo innovadores y una fuerte orientación para el cliente [Brodtrick, 1988:cap. IV].

Como epílogo se pueden comenzar con una estrategia de descripción muy crítica sobre restricciones contingentes, para el logro de una transformación del factor político tipo como elemento decisivo para un nuevo 'qué' y un nuevo 'cómo' en la solución directiva. En esta tarea hay que repensar las aportaciones recogidas para un mayor conocimiento en la política al servicio de un modelo democrático. A mi juicio la aportación de conocimiento mejoraría el desempeño generando un buen gobierno o un gobierno ilustrado [Merriam, 1945] con un nuevo lenguaje social, político, jurídico y técnico a la altura de los tiempos y que solucione problemas y no los cree. Pensemos, desde la memoria del recién fallecido Bauman, en su crítica feroz sobre la actitud de los líderes europeos ante la llegada de extranjeros. En cuanto a que estos, lejos de posiciones en torno a la razón de humanidad siguen atrincherados en la razón de estado o en otras más perversas y así, para el sociólogo "generan ansiedad, miedo al terrorismo, miedo al extraño, miedo a la gente que viene aquí a comerse nuestro pan y a quitarnos nuestros trabajos".

La solución a la mala política, no debe ser la tecnocracia, el dirigismo u otras tentaciones ya conocidas. Es simplemente la buena política concretada en un buen gobierno y una buena administración, lo que requiere una dirección tendente al óptimo en el conocimiento orientado a la política.

Como epitafio gratificante de lo que se ha argumentado, la Ciencia de la Administración europea llegó a afirmar que si bien el presidente USA Reagan tenía razón cuando dijo que el gobierno federal era parte del problema más que de la solución, sus intentos de reforma deberían haber estado dirigidos hacia los políticos y no hacia los burócratas [Pollitt-Bouckaert, 2010:212-216].

6. Bibliografía

- AA.VV. (2014). *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española*. Inap: Madrid.
- AA.VV. (2016). *La realidad social de España*. Inap: Madrid.
- AEVAL. (2015) *Calidad y sostenibilidad e los servicios públicos*, BOE: Madrid.

- Baena del Alcázar.-Barrera Restrepo, E. (2016). *Los primeros autores y las primeras obras de ciencia administrativa en lengua española e instrucción a los subdelegados de fomento* (1833), Inap: Madrid.
- Ballart X. (2010) “Una presa difícil de atrapar: el rendimiento de gobiernos y administraciones públicas”, *Revista Española de Ciencia Política*, 22.
- Bonnin, C.J. (2004). *Principios de Administración Pública*, FCE, México. (Estudio introductorio por Omar Guerrero Torrijos).
- Brodtrick, O. (1988) *Estudio oficial para la Oficina del Auditor General de Canadá*.
- Caiden, G. (1982). *Public Administration*. Palisades Publisher: Pacific Palisades.
- Crozier, M. (1979). *No se cambia la sociedad por decreto*, Grasset: Paris.
- Crozier, M. (1995). “La posición del Estado frente a otros actores”, *Gestión y Análisis de políticas públicas*, 2.
- Dahl, R. (1947). “Ciencia de la Administración Pública: Tres problemas” en *Public Administration Review*, 7(1).
- De Burgos y Olmo J. (1839). *Ideas de Administración*. (serie de conferencias o lecciones pronunciadas en el Liceo de Granada, y publicadas por primera vez en el diario granadino La Alhambra).
- De Burgos y Olmo, J., (1850) *Anales del reinado de D^a Isabel II*, Madrid
- Denhardt, R.B. (1981). “Hacia una Teoría crítica de la organización pública”, *Public Administration Review*, 41(6)
- Dror, Y. (1994), *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, Círculo de Lectores: Madrid.
- Dror, Y. (1995). “Asesores políticos para los Gobiernos”, *Documentación Administrativa*, 241-242.
- Dror, Y. (1996). “Fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos en materia de formulación de Políticas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8.
- Dror, Y. (1999), “Los analistas de políticas: un nuevo papel profesional servicio del gobierno” en *Clásicos de la Administración Pública* (Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. comps.). FEC: México.
- Dror, Y. (2001). “Más allá de la incertidumbre: Lo inconcebible” en *Polis Revista Latinoamericana*, 2.
- Dye, T.R. (1972). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.



- Drumaux, A. (2015). "La reforma Copérnico: del Big Ban a la <<cultura de la esperanza>> en AA.VV. *El balance de una reforma administrativa moderna. Copérnico diez años después*. Inap, Madrid.
- European Commission. (2014). "Summary final findings COCOPS". European Policy Brief, July.
- García de Enterría, E. (2001). *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Civitas:Madrid.
- García Pelayo, M. (2009). *Las transformaciones del Estado moderno*, 12ª reimp. Alianza Universidad:Madrid.
- Gauss, J. (1950) "Trends in the Theory of Public Administration". *Public Administrative Review*, 10(3).
- Gil Ibáñez, A.- Casamayor Navarro, S. (2010). "Gobernantes y Directivos: La Dirección política de la Administración Pública como factor clave de cualquier reforma" en 'Desafíos de la Administración General del Estado en la España del Siglo XX', *Documentación Administrativa*, 286-287.
- Kooiman, J. (2005). "Gobernar en Gobernanza". *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP- IIGC: Madrid.
- Lasswell, H. (1951), "The policy orientation", en Lerner, D. Lasswell, H. eds, *The Policy Sciences*. Stanford University Press.
- Lasswell, H. (1971), "The Emerging Conception of the Policy Science" en *Policy Sciences*, 1.
- Lepawsky, A. (1961). *Administración: El arte y la ciencia de la organización y administración*, Edit. Continental, México, 1961,
- Lindblom, C.E. (1959). "La ciencia de salir del paso" en *Public Administration Review*, 19.
- Lindblom, C.E. (1979). "Todavía tratando de salir del paso", *Public Administration Review*, 39(4).
- Lindblom, C.E. (1997). "Como adecuar la política en el análisis de políticas?" *Gestión y Política Pública*, 6-2.
- Lowi, T. (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, 32.
- Mayntz, R. (1994). *Sociología de la Administración Pública*, 1ª reimp, Alianza Universidad:Madrid.
- Merriam C. (1945) *Systematic Politics*. Univ. of Chicago Press.
- Morison, T. (1926). "Civil Service Traditions", *Pública Administración Review*, 4.

- Nachtergaele, E. (2015). "Cuestiones en torno a la reforma Copérnico" en AA.VV. *El balance de una reforma administrativa moderna. Copérnico diez años después*. Inap, Madrid.
- OCDE (2014). *Towards an OECD Strategy on Trust in Government*, Meeting of the Public Sector Integrity Network, Paris, 16-17 June 2014.
- OCDE (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas*, INAP: Madrid.
- O'Kelley, J.T. (1977). *American Pragmatism and Public Administration: influences and implications for Theory and Practice*. Tesis Doctoral en Administración Pública de la American University de Washington. Inédita.
- Oliván, A. (1843). *De la Administración Pública con relación a España*, Imprenta Boix: Madrid.
- Perez Galdós, B. (2009). *Miau*, Alianza edit. 8º reimp, Madrid, (Comentario introductorio de Ricardo Gullón).
- Pinazo Hernandis, J. (2013). *Administración Pública y Gobernabilidad. De los orígenes a los nuevos paradigmas*. LowcostBooks: Valencia.
- Pinazo Hernandis, J. (2014). "Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la "acción pública": del discurso a una nueva dinámica normativa. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 12.
- Pinazo Hernandis, J. (2015). "¿Ineptitud subespecie de la corrupción? Enfoque sistémico y funcional desde la Ciencia de la Administración". *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, (J. Marco y B. Nicasio, Coords.). Universidad CEU-UCH-AVAPOL.
- Pinazo Hernandis, J. (2016a). "Gobierno Abierto: Burocracia y re-racionalización político-administrativa" en (Cotino Hueso, L. y Sahuquillo Orozco, J. L. (dirs.), *El paradigma del Gobierno Abierto. Retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración*, Universidad Complutense: Madrid.
- Pinazo Hernandis, J. (2016b). "Ciencia, Burocracia y Democracia en las políticas públicas: Factores actuales para el análisis y evaluación. *Revista de evaluación de programas y políticas públicas*, 7.
- Pollit, C. (2007). "Hacia una nueva teoría de la Administración Pública: Algunos comentarios sobre la 5ª conferencia Braibant de Jocelyne Bourgon" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* nº 73-1.
- Pollitt, C.-Bouckaert, G. (2010). *La reforma de la Gestión Pública. Un análisis comparado*. Inap, Madrid.
- Ramió Matas, C. (2015a). *La Administración Pública del Futuro: La Administración "2050"*, Working Paper, GIGAPP.



- Ramió Matas, C. (2015b). *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Tecnos: Madrid.
- Rexed, K. (2008) “Un esquema global para las reformas en la Administración Pública. Una respuesta a Jocelyne Bourgon” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* nº 74-1.
- Román Masedo, L. (2011). “La politización de la Administración Pública.El concepto y su aplicación en el caso de la Administración General del Estado”, AA.VV. *La Administración Pública entre dos siglos, Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*,(M. Arenilla Sáez,Coord), INAP, Madrid,
- Saner, M. (2015). “Los Ciudadanos y los Servidores Públicos: ¿Cómo la relación de confianza está evolucionando?”.*Braibant Lecture. Congreso anual del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Junio 2015*.
- Torgerson, D. (1986). “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”, *Policy Sciences*, 19.
- Waldo, D. (1999). “Una teoría de la Administración Pública significa en nuestra época también una teoría política, *Administración Pública, el Estado actual de la disciplina*, (Lynn y Vildawsky comps.) FCE: México.
- Weber, M. (1997). *El Político y el Científico*, 17 reimp. Alianza editorial, Madrid.
- Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad*, 10ª reimp. FCE, México.
- Wilson, W. (1887). “el estudio de la administración”. *Political Sciences Quaterly*, 2.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS OCEX. UNA APROXIMACIÓN A LA SINDICATURA DE COMPTES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

María Ángeles Abellán López⁹⁷

Gonzalo Pardo Beneyto⁹⁸

1. Consideraciones generales al control y a la rendición de cuentas

Nuestras Administraciones Públicas (AA.PP.) tienen un papel fundamental en el desarrollo social, puesto que como grandes consumidoras del presupuesto público, son empleadoras de un gran volumen de población activa y detentan un rol intervencionista en la vida ciudadana. Pero, además, representan intereses colectivos, a veces enfrentados claramente, y su finalidad última es la consecución del bien común y la gestión del mandato democrático.

No se pueden olvidar los fallos que existen en los mercados y que crean una serie de distorsiones que afectan directamente al bienestar de la ciudadanía (Stiglitz, 2000). Así se justifican, las enormes dimensiones del sector público como un regulador muy activo en la economía nacional. Además, es sabido que los poderes públicos manejan grandes cantidades de dinero público para desarrollar e implementar programas y políticas públicas de gobierno. Por tanto, parece razonable la necesidad de verificar que las acciones gubernamentales y las políticas públicas sean desempeñadas de forma eficaz, eficiente y económica. Estas capacidades del Estado social y el inmenso volumen de sus administraciones públicas han de conducir necesariamente a una proliferación de controles sobre el aparato administrativo con el objetivo de evitar los intereses personales –legales e ilegales– de los administradores y dinámicas en las que el agente oculta información sobre su gestión al principal (Della Porta, 2002; Baena del Alcázar, 1990; Moe, 1984). El crecimiento del Estado y la importancia que adquieren los presupuestos, como su columna vertebral, le otorgan un papel fundamental en el plano jurídico, político y económico contable, cuya gestión por parte del Ejecutivo ha de ser controlada. No hay que olvidar que los presupuestos son una herramienta de planificación de los ingresos y gastos, así como de los derechos y obligaciones y que tiene como objetivo fundamental la guía de la acción de gobierno (Pardo y Abellán, 2015).

⁹⁷ Profesora de la Universidad Miguel Hernández (Elche). Socia de Avapol

⁹⁸ Consultor institucional. Investigador predoctoral en la Universidad de Alicante. Socio de Avapol



De hecho, cuánto más avanzada, más compleja y más plural sea una sociedad, más necesidad va a tener de generar mecanismos de control del poder político, como condición para preservar su carácter democrático. Desde el momento en que se manejen fondos públicos, el control deviene en una actividad necesaria reforzada por la razón obvia de que los recursos son escasos y se deben utilizar de forma eficiente y responsable.

El control de la gestión pública representa uno de los aspectos más destacados en la democracia; como un dispositivo de comprobación del cumplimiento de las decisiones, como fuente de información y como elemento sustitutivo de la supervisión directa, que por las magnitudes del sector público es inviable; además, implica que haya previamente un buen gobierno y una buena Administración, eficaces y transparentes y que rindan cuentas de su actuación (Canales, 2012).

Este escenario nos lleva a colegir que la función de control es intrínseca a la realidad democrática porque obliga a los poderes públicos a actuar de una forma concreta, además de con estructuras y procedimientos institucionalizados.

Las democracias contemporáneas, las poliarquías, requieren dispositivos de control más sofisticados, más técnicos y adaptados a las nuevas exigencias del entorno. La fiscalización de la ejecución del presupuesto del sector público representa el principal mecanismo sobre el que, teóricamente, puede incidir el Estado democrático de derecho para conseguir una Administración más transparente y más eficaz en la gestión de los fondos públicos (Vallès Vives, 2003:130,135).

La rendición clara y veraz de las cuentas públicas es, pues, una conquista del Estado democrático y el punto de inicio del ejercicio de la función de control por los órganos o estructuras que tengan atribuida esa función.

Las Constituciones modernas dan carta de naturaleza a instituciones como los Defensores del Pueblo, los Tribunales Constitucionales y los Tribunales de Cuentas; asimismo, las dotan de la legitimidad necesaria para su acción y justificar su existencia (DiMaggio y Powell, 1983; Meyer y Rowan, 1977).

El Tribunal de Cuentas de España (TCU) junto a los órganos de control externo autonómicos son los órganos técnicos encargados de auxiliar al poder legislativo en el control del gasto público. La competencia de fiscalización del gasto y de la gestión

pública le corresponde al Parlamento y el ejercicio del control externo por un órgano especializado es el resultado de una delegación de competencias por parte del Parlamento.

2. Una aproximación a los órganos de control externo autonómicos

El control externo de la actividad financiera en España, se encomienda al Tribunal de Cuentas, con pleno reconocimiento constitucional y cuyas competencias se extienden a todo el sector público español.

La descentralización política administrativa experimentada por el Estado español, con la culminación de las Comunidades Autónomas y sus aparatos administrativos, no podía obviar la creación de los órganos de control económico financiero, en sus ámbitos respectivos.

En sus inicios, solo cuatro Estatutos contemplaban en su articulado la figura de la Cámara de Cuentas (Cataluña, Galicia, Navarra y Comunidad Valenciana). Pero, a través de la posibilidad de autogobierno y auto-organización de las CC.AA., reconocida en los Estatutos haciendo uso del derecho a la autonomía que reconoce la CE, el carácter estatutario se alcanzaría con las reformas de los diversos Estatutos y, con ellas, la creación de los OCEX autonómicos.

Los órganos de control externo autonómicos, desde una perspectiva global, funcionan como un instrumento de perfeccionamiento del derecho al autogobierno de los entes autónomos, consolidando e impulsando el desarrollo del Estado Autonómico.

En la actualidad, existen doce órganos autonómicos de control externo dedicados a la fiscalización del sector público de sus territorios, función a la que también se debe añadir la de asesoramiento a sus respectivos parlamentos en materias económico-financieras.

En España, los organismos de control externo reciben diferentes denominaciones: Sindicaturas de Cuentas, Cámara de Cuentas, Audiencia de Cuentas, Consejo de Cuentas y Tribunal de Cuentas. Andalucía⁹⁹, Baleares¹⁰⁰, Aragón¹⁰¹, Asturias¹⁰²,

⁹⁹ Cámara de Cuentas de Andalucía; <http://www.ccuentas.es/>

¹⁰⁰ Sindicatura de Comptes de Illes Balears; <http://goo.gl/bVFwYk>

¹⁰¹ Cámara de Cuentas de Aragón; <http://www.camaracuentasaragon.es/>

¹⁰² Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias; <http://goo.gl/XK0qel>



Canarias¹⁰³, Castilla y León¹⁰⁴, Cataluña¹⁰⁵, Galicia¹⁰⁶, Madrid¹⁰⁷, Navarra¹⁰⁸, País Vasco¹⁰⁹ y Valencia¹¹⁰ son las Autonomías que tienen órganos de control externo¹¹¹.

Por su parte, Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia no cuentan con OCEX propios. El caso de Castilla-La Mancha¹¹², que sí contaba con esta institución, resulta significativo porque es la primera comunidad autónoma que lo suprimió en el año 2012 y lo ha sustituido por una sección territorial del TCU.

Respecto al estatuto de sus miembros, las mismas condiciones de independencia, inamovilidad y establecimiento de las causas en los ceses son aplicables a los OCEX. Algunas instituciones autonómicas de control externo siguen el modelo colegiado del TCU pero existen distintos sistemas organizativos funcionales.

Dentro del modelo colegiado, podemos encontrar el modelo dual en el que las funciones a desarrollar se reparten entre el Presidente y el Pleno. El modelo más extendido es el basado en tres¹¹³ órganos principales, Pleno, Presidente y Consejeros, y que conlleva la aparición de los Consejeros como órganos unipersonales con ciertas competencias relacionadas con la dirección de fiscalizaciones y que sirven de enlace con el Pleno. Finalmente, el caso navarro (y en su día el extinto OCEX castellano manchego) se configura unipersonalmente, con la presencia de un Presidente que asume todas las competencias (Vera Santos, 2001).

Existe también una controversia sobre si la existencia de los OCEX es o no necesaria¹¹⁴ para la fiscalización del sector público autonómico y local pero, en todo caso, depende de la voluntad de auto-organización de cada comunidad autónoma.

¹⁰³ Audiencia de Cuentas de Canarias; <http://www.acuentascanarias.org/>

¹⁰⁴ Consejo de Cuentas de Castilla y León; <http://www.consejodecuentas.es/>

¹⁰⁵ Sindicatura de Comptes de Catalunya; <http://www.sindicatura.org/es/>

¹⁰⁶ Consello de Contas de Galicia; <http://www.consellodecontas.es/es>

¹⁰⁷ Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid; <http://goo.gl/kqfZX>

¹⁰⁸ Cámara de Comptos de Navarra; <http://camaradecomptos.navarra.es/>

¹⁰⁹ Tribunal Vasco de Cuentas Públicas; <http://web.tvcp.org/es/>

¹¹⁰ Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana; <http://www.sindicom.gva.es/>

¹¹¹ La legislación autonómica, reguladora de los OCEX, contiene cláusulas de salvaguardia de las competencias del Tribunal de Cuentas al establecer que las que se atribuyen a los OCEX, se han de ejercer sin perjuicio de las que correspondan al TCU.

¹¹² La Ley 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. En su exposición de motivos sostiene que el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) se refiere a la necesidad de evitar duplicidades y se propone suprimir el OCEX autonómico. La pretensión declarada es racionalizar y optimizar los recursos existentes, todo basado en criterios de eficiencia y eficacia en el gasto. La fiscalización de las cuentas públicas regionales será, pues, ejercida por el Tribunal de Cuentas. Su único artículo establece que “Se suprime la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, cuya personalidad jurídica queda extinguida”.

¹¹³ Es el caso balear, canario, madrileño y valenciano.

¹¹⁴ Como hemos ya se ha señalado, la Ley 1/2014 de 24 de abril, suprimió la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. No obstante, existe una posición aceptada de acercar el control a la gestión tanto en el tiempo como en el espacio. El fundamento es que los Gobiernos y las Administraciones autonómicas deben rendir cuentas de su gestión a sus respectivos parlamentos, por la razón de que son ellos los que han aprobado sus presupuestos.

La creación de OCEX autonómicos suponía la coexistencia con el TCU en relación no sólo con sector autonómico sino también con sector público local.

Nuestro sistema de control externo es, pues, dual orgánicamente compuesto por el TCU y los OCEX.

La coordinación entre TCU-OCEX se desarrolla a partir de ciertas medidas, técnicas y criterios de fiscalización establecidas en los artículos 27 y 29 de la Ley 7/ 1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

La arquitectura constitucional española del sistema de control externo del gasto público, constituye un asunto cuya actualidad viene condicionada por la centralidad de tres elementos en la agenda política española: a) el control de déficit público; b) la lucha contra la corrupción; c) la articulación territorial del poder (Porrás Gómez, 2014:97).

Las instituciones de control externo tienen encomendadas las funciones de control y aseguran que los caudales públicos confiados a los gobiernos sean utilizados según los intereses públicos y en beneficio de los ciudadanos, teniendo muy presentes los principios de economía, eficiencia, eficacia, legalidad y transparencia.

Su misión fundamental es fiscalizar la ejecución presupuestaria y la actuación de los controles internos, examinar si los recursos públicos se han utilizado correctamente conforme a la legalidad y realizar recomendaciones de mejora en la gestión económica. La elaboración de informes de auditoría, rigurosos y objetivos, pretende asegurar que los caudales públicos se gastan en los fines propuestos legalmente.

En sus relaciones con los parlamentos autonómicos, cumplen una función de asesoramiento en materia financiera y contable, no sólo a sus respectivas asambleas legislativas, sino también a los entes locales, que son objeto de fiscalización de los OCEX, para que clarifiquen y mejoren sus cuentas públicas. Esta situación se ve favorecida por la proximidad de los órganos fiscalizadores autonómicos a los entes locales (Tur Ausina, 2001:179).

Por lo que se refiere a las actuaciones de naturaleza jurisdiccional, aunque los OCEX carecen de competencias en este ámbito, puesto que es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas, sí se prevé que puedan llevar a cabo la instrucción previa de los



procedimientos cuando lo delegue el TCU, atendiendo a la mayor eficacia en la realización de las actuaciones de instrucción.

Las leyes reguladoras de los OCEX prevén la obligación, en caso de que en el curso de sus actuaciones fiscalizadoras detectasen indicios de la existencia de responsabilidad contable, de ponerlo en conocimiento del Tribunal de Cuentas para que proceda al enjuiciamiento, en su caso.

Planteadas desde una visión dinámica y como parte fundamental del control de la gestión pública, los OCEX ponen de manifiesto numerosos éxitos de buenas prácticas, como pone de manifiesto la Declaración de Pamplona de 2006, un foro de los OCEX, que aglutina una serie de esfuerzos por establecer unos criterios y pautas de actuación comunes.

3. La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana

La CE, en su artículo 136, reconoce al Tribunal de Cuentas como el órgano de control externo fiscalizador supremo de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.

Sin embargo, los OCEX autonómicos participan de esta función sobre sus respectivos sectores públicos. Empero, como establece el artículo 136 de la CE, en caso de existir varios órganos fiscalizadores, el TCU ha de mantener una relación de supremacía sobre el resto de OCEX. El Tribunal Constitucional viene a establecer en una sentencia¹¹⁵ que el Tribunal de Cuentas es “único pero no supremo” cuando enjuicia y “supremo pero no único” cuando fiscaliza.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) de 1982, creado por la Ley 2/1982, de 1 de julio, establecía en el artículo 59 que, el control económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat Valenciana, corresponde a la Sindicatura de Comptes, sin perjuicio de la legislación estatal.

Veintidós años después, se procedió a la reforma del Estatuto, con la finalidad de adaptar el EACV, a la realidad valenciana contemporánea y que algunos califican a estas reformas estatutarias como de segunda generación. El artículo 39 EACV define a la Sindicatura de Comptes como la Institución comisionada por Les Corts, como el

¹¹⁵ Véase. FJ2. b) de la STC 18/1991.

órgano de control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la Generalitat, de los entes locales comprendidos en su territorio y del resto del sector público valenciano, así como de las cuentas que lo justifiquen.

Su previsión obedece a la habilitación competencial que establece el artículo 49.1.1 del EACV que dispone que: *“la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre ciertas materias y la primera de ellas es la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco de este Estatuto”*.

La Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas regula el OCEX autonómico valenciano, que depende orgánicamente de Les Corts y goza de autonomía para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados.

En el caso de la Comunidad Valenciana, la institución fiscalizadora tiene carácter colegiado, con los tres Síndicos y el secretario general, con voz pero sin voto, que integran el Consell como órgano supremo de la Sindicatura. Para ser elegido es necesario ser titulado superior, tener reconocida competencia profesional e integridad para desempeñar las funciones atribuidas del OCEX autonómico valenciano. La ley no indica limitación de mandatos, por lo que cabe la reelección de los Síndicos. Por otro lado, de entre los Síndicos elegidos por les Corts, el President de la Generalitat designa al Síndico Mayor para un período de tres años, que en caso de vacante o enfermedad será sustituido por el Síndico de mayor antigüedad y, en su defecto, por el de mayor edad, por mayoría de tres quintos de los miembros les Corts.

Como corolario para mantener la independencia funcional y personal, los miembros de la Sindicatura de Comptes tienen un férreo sistema de incompatibilidades e inelegibilidades, con cláusulas de cierre explícitas.

La posición de la Sindicatura de Comptes, deducida del Estatuto pero perfeccionada en su Ley reguladora y en su funcionamiento, es que se trata de un *órgano de relevancia estatutaria*, puesto que recibe del EACV su configuración jurídica básica, de carácter técnico y auxiliar de les Corts en la función de control económico y financiera de la Generalitat y, en general, de todo el sector público valenciano.

Si bien el OCEX valenciano posee independencia funcional, como condición de la autonomía necesaria para garantizar el desempeño de sus funciones, orgánicamente depende de Les Corts ante la que ha de rendir sus informes y responder de su



actuación. Esta autonomía funcional es la que le permite la gestión de su presupuesto, su capacidad de auto-organización y su funcionamiento interno, en aras del cumplimiento de su mandato legal.

Corresponde, pues, a la Sindicatura de Comptes, de acuerdo con el art. 1 de su Ley de creación, el control externo económico-presupuestario de la actividad del sector público valenciano. El objetivo fundamental de la Sindicatura es realizar esta labor de fiscalización con el mayor grado de economía y eficiencia, pero también de coordinación con el Tribunal de Cuentas, con el resto de OCEX autonómicos, mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización, que garanticen la eficacia en los resultados y eviten duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

Desde su creación en 1985 hasta 2015, han transcurrido 30 años de la Sindicatura de Comptes en los que ha emitido puntualmente sus informes de fiscalización, al objeto de pronunciarse sobre los principios contables que son aplicables, sobre el cumplimiento de legalidad de los fondos públicos, sobre la evaluación de la gestión de los recursos humanos, materiales y presupuestarios de forma económica y eficiente, y sobre la evaluación del grado de eficacia en los objetivos establecidos.

Este mandato legal ha ido acompañado de recomendaciones para mejorar la gestión económica administrativa del sector público autonómico. El OCEX valenciano ha ejercido su misión, durante tres décadas, advirtiendo en sus informes de fiscalización anuales de: a) la existencia de las obligaciones no reconocidas (ONR) u operaciones pendientes de aplicar a presupuesto, popularmente conocidas como “facturas en el cajón”; b) la necesidad del control sobre las encomiendas de gestión por las entidades del sector público valenciano; c) la evaluación del control interno; d) la valoración para optimizar las áreas de mejora; e) las recomendaciones de las fiscalizaciones coordinadas de carácter horizontal en el ámbito de la contratación pública, f) la necesidad de la consolidación de los estados financiero, etc.

Uno de los aspectos más destacados de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana es la profunda renovación tecnológica experimentada con la *e-Administración*. El incremento de las auditorías operativas de los entornos digitales (la receta electrónica, las resonancias magnéticas, las nóminas de personal, etc.), son hitos que están dando sus frutos.

Por consiguiente, los informes de fiscalización de la Sindicatura de Comptes, constituyen una valiosa herramienta para evaluar las políticas públicas de la Generalitat Valenciana en términos de eficacia, eficiencia, economía, legalidad, transparencia, sostenibilidad, calidad de los servicios e integridad.

La Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana continúa la senda modernizadora emprendida, sin renunciar a objetivos más ambiciosos que refuercen sus capacidades institucionales para el cumplimiento de su mandato legal, como institución fiscalizadora de autogobierno y de producción de legitimidad en el sistema político-administrativo valenciano.

4. Los principales desafíos del control externo valenciano

Los principales desafíos a los que se enfrenta el sistema de control externo valenciano son, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes:

- a) La conciencia de crisis de la democracia liberal y de la representación política conduce al reconocimiento de la necesidad de fortalecer la legitimidad institucional mediante una rendición de cuenta de más calidad y transparencia. Resulta esencial erradicar la discrecionalidad de las actuaciones de los representantes políticos, las derivas oligárquicas y los comportamientos irregulares y/ o corruptos. Un aspecto esencial es reforzar la autoridad de los sistemas de control y ponerlos por encima de las coyunturas políticas.
- b) El sistema de control está conformado por diversos mecanismos y no pueden confundirse los planos de control que hay en la sociedad valenciana. En el marco de los controles existentes cada uno tiene su propio papel, su propia naturaleza, sus funciones y objetivos. Esta afirmación conduce a establecer que un determinado tipo de control no puede suplir las carencias o deficitario funcionamiento de otros controles.
- c) Parece necesario seguir trabajando en la articulación de las ventajas que proporciona la descentralización y conjugar el impulso integrador y de coordinación del TCU, en un contexto de gobernanza multinivel. Esta situación es común para todos los OCEX puesto que una mejora del diseño de la rendición de cuentas en España redundaría en una optimización de las fiscalizaciones Los OCEX en general y la Sindicatura de Comptes en particular



disponen de un conocimiento técnico especializado aplicable al sector autonómico y local.

- d) La fructífera vía de la Declaración de Pamplona ha cosechado muchos éxitos y es necesario continuar su consolidación a través de la implementación de las medidas y de las herramientas colaborativas que se han construido entre el TCU y los OCEX. Entre sus objetivos se cuentan la sensibilización de una conciencia pública de control para lograr una gestión más transparente y eficaz, la concreción de objetivos y la búsqueda de indicadores más precisos, la necesidad de potenciar la formación y motivación de los empleados públicos, la priorización de áreas más sensibles desde una perspectiva presupuestaria, una fiscalización que no solo verifique la ejecución presupuestaria o la tramitación administrativa sino que incluya su impacto en la sociedad y en los objetivos para la que fue concedida.
- e) La arquitectura institucional del control ha de reunir tanto mecanismos preventivos como sanciones para prevenir la corruptibilidad de las autoridades y proteger los intereses generales. Si bien la prevención siempre será preferible, las sanciones también son necesarias y nadie en el poder es incorruptible y la ausencia de sanciones proporciona una sensación de impunidad, a la vez que, podría socavar la confianza en las instituciones.
- f) La privatización de parte del sector público puede plantear problemas a la fiscalización pública. La prestación de servicios públicos se lleva a cabo en muchas ocasiones descentralizando o privatizando actividades y, las cuentas separadas de la entidad responsable de suministrar el servicio y de gestionar los recursos y prestar ese servicio no permiten evaluar adecuadamente la gestión de los responsables de la organización pública. La capacidad para ejercer una supervisión más rigurosa sobre las Administraciones públicas en convenios, consorcios, encomiendas de gestión, contratos y subvenciones que suscriban junto a la exigencia de las cuentas consolidadas de modo que reflejen la realidad del conjunto y permitan una exhaustiva evaluación. Por esta razón, se debe fomentar la transparencia administrativa como principio general y, en su caso, las excepciones justificadas legalmente de privacidad e intimidad de los ciudadanos. Una Administración reactiva, a la defensiva, se escuda en la complejidad y en una opacidad formalista que impide a la ciudadanía el acceso a la información.

5. Bibliografía

- Baena del Alcázar, Mariano. 1990. *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. 1. Madrid: Tecnos.
- Canales Aliende, Jose Manuel. 2012. "Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las administraciones públicas contemporáneas", *Auditoría Pública*, 58: 19-29.
- Della Porta, Donatella. 2002. "Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia", *Gestión y análisis de Políticas Públicas*, 21: 23-34.
- DiMaggio, Paul y Powell, Walter. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Meyer, John y Rowan, Brian. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363.
- Moe, Terry. 1984 "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28 (4), 739-777.
- Pardo, Gonzalo y Abellán, María Ángeles. 2015. "#OntinyentParticipa: una experiencia de participación local". En *Desigualdad y Democracia: políticas públicas e innovación social*. Actas del Congr s de la Red Española de Política Social (REPS). Barcelona: REPS.
- Porras Gómez, Antonio-Martín. 2014. "El control externo del gasto público en entes políticos descentralizados. El caso de España". *Auditoría Pública*, 64: 97-104.
- Stiglitz, Joseph. 2000. *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Tur Ausina, Rosario. 2001. "La configuración del control externo de la actividad económica y financiera en el marco estatutario valenciano. La Sindicatura de Cuentas". *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 34-35: 175-196.
- Vall s Vives, Francesc. 2003. *El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional*. Madrid: CEPC.
- Vera Santos, José Manuel. 2001. *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*. Madrid: CEPC.



EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA LOCAL EN LA REGIÓN DE MURCIA 2016. ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS (ITA 2014)

José Luis Ros Medina¹¹⁶

1. Introducción.

La transparencia es una de las variables de la Ciencia Política que mayor impacto e interés despiertan en la opinión pública y los medios de comunicación en el momento actual de nuestro país. Ahora que parece que la sociedad ha generado una cierta actitud de impasibilidad hacia la corrupción, aunque no por ello le genere menos rechazo. Da la sensación de que los escándalos de corrupción ya no venden tantos periódicos como hace unos años donde protagonizaron míticas portadas como las de los “papeles de Bárcenas”. La gran cantidad de noticias quizá ha hecho que el género periodístico del escándalo de corrupción haya decaído parcialmente. Sin embargo, la explicación gráfica de la sociedad sigue acaparando gran interés periodístico, como sucede con las encuestas, todo lo que pueda ser explicado con una gráfica es más susceptible de ser noticia en los mass media. Esto también le sucede a la transparencia, que suele obtener gran repercusión en su vertiente de índices de transparencia institucional.

No obstante, la transparencia ha tenido una pujanza indisolublemente unida a la emergencia pública de los casos de corrupción de la década de los 2000 y de la actual, a la crisis económica y al malestar surgido asociado a la misma, que ha disparado la percepción negativa sobre la política, el rechazo de la corrupción y la reivindicación de reformas y acciones políticas para contrarrestar las prácticas corruptas y extractivas del sistema político español. La transparencia se ha aceptado socialmente en este contexto como uno de los antídotos más demandados y eficaces para luchar contra la corrupción política. Esto debido a que los casos de corrupción han sido asociados con ambientes de toma de decisiones oscuros y ocultados, en los que los políticos tomaban decisiones que el resto de la sociedad desconocía y era allí donde se llevaban a cabo el tipo de elecciones que perjudicaban al interés general de la sociedad y pretendían el particular del político o el partido, por lo que, la

¹¹⁶ Licenciado en Ciencias Políticas. Master en Gobierno. Doctorando. Concejal de San Pedro del Pinatar (Murcia)

transparencia asociada a la política se ha vislumbrado a nivel popular como una de las mejores formas de disuadir este tipo de comportamientos. Esto ha fomentado la puesta en marcha de instituciones dedicadas a fomentar la transparencia, como el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, con su Presidente D. José Molina Molina a la cabeza, que se ha convertido en su principal valedor en esta Comunidad Autónoma.

Al mismo tiempo que se ha producido este proceso, se han desarrollado índices para medir el desempeño de la transparencia en las instituciones públicas que, como ya hemos dicho, han logrado un alto impacto público y mediático, toda vez que han conseguido presentar al gran público en una sola cifra, la medida de la transparencia de cierta institución y la posibilidad de que ésta sea comparada con el resto de instituciones de su ámbito. La organización que tiene actualmente el mayor reconocimiento académico en este sentido es, fuera de toda duda, Transparencia Internacional, debido a su relevancia como asociación, ya que como reza en su web “es la única organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global”¹¹⁷, actúa en más de 70 países, analiza la transparencia de los distintos niveles de gobierno y ha sido la precursora de los mismos en España. Actualmente, Transparencia Internacional España desarrolla los siguientes índices: ITA, que mide la transparencia en los 110 ayuntamientos con más población de España; INCAU, destinado a evaluar la transparencia de las CCAA; INDIP, que realiza su evaluación sobre las diputaciones; INTRAG, evalúa la transparencia de los organismos de todo el territorio nacional de gestión del agua; INPAR, que evalúa la transparencia de los parlamentos autonómicos; y el INFUT, destinado a los clubs de fútbol de Primera y Segunda División.

En este trabajo queremos aportar luz al ámbito institucional menos evaluado desde el punto de vista de la transparencia: el de los pequeños municipios. Nótese que los diferentes índices de transparencia desarrollados por Transparencia Internacional son exhaustivos, tanto el INCAU como INDIP o el INPAR, pues evalúan a todas las instituciones que comprenden su ámbito, gobiernos autonómicos, diputaciones y parlamentos autonómicos, respectivamente. Sin embargo, el ITA sólo evalúa a 110 ayuntamientos españoles del total de los 8.125 municipios¹¹⁸ que conforman el mapa local en España, lo que supone sólo el 1,35% de los casos, dejando fuera en su última

¹¹⁷ <http://transparencia.org.es/que-es-ti/>

¹¹⁸ Fuente INE, a fecha 1 de enero de 2016.



oleada (ITA 2014) a instituciones locales en las que están censados el 52'23%¹¹⁹ de la población española. Es muy probable que en estos municipios sea donde aún quede mayor trabajo por hacer en el avance de la transparencia online, máxime cuando muchos de ellos ni siquiera cuentan con una web institucional.

Dentro del afán por expandir la evaluación de la transparencia al máximo número de municipios posible y de conocer fielmente cuál es el mapa de la transparencia en nuestro país, es donde se encuadra este trabajo, siendo la primera vez que la metodología del ITA se aplica a los 45 municipios de la Región de Murcia.

2. Marco Teórico

La transparencia se encuadra dentro de un área de la Ciencia Política que ha ampliado notablemente su importancia en los últimos años y que algunos autores denominan como Ética Pública, englobando los trabajos que estudian la corrupción y las prácticas de parcialidad en la gestión pública, así como los mecanismos para evitarla y garantizar una gestión imparcial, la calidad democrática, la calidad de gobierno y el buen gobierno, la rendición de cuentas o accountability, la capacidad de respuesta a las demandas sociales o responsiveness, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, el open data, el gobierno abierto, etc. Todas ellas encaminadas a que la representación de los gobernados se realice en pos de satisfacer el interés general y no los intereses particulares de los representantes o de los poderosos a ellos afines, es decir, para evitar que la élite en un sistema democrático sea una élite extractiva (Robinson y Acemoglu, 2012).

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción de 2004 definió la transparencia como “La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública”. Sin embargo, esta definición se ha quedado obsoleta y conecta con lo que actualmente se conoce como *derecho de acceso* o transparencia pasiva, siendo la transparencia activa la que popularmente se conoce como *transparencia*, consistente en la publicación mediante soporte web de la institución correspondiente, cumpliendo los criterios de relevancia, calidad, accesibilidad, confiabilidad y de carácter reutilizable.

¹¹⁹ Fuente INE, datos de población a 1 de enero de 2014.

Para algunos autores como Manuel Villoria la transparencia es una variable instrumental que hay que promover cuando genera “buen gobierno” y puede definirse como “el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (Kaufman y Kraay, 2002), información que, en el ámbito público, debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones relacionadas y bien sustentadas a quienes deciden y a quienes participan o son objeto de la decisión” (Villoria, 2012: 10). Esta definición conecta con la idea que ya hemos expresado antes de que la transparencia no es el fin, sino que tiene por objeto actuar de variable independiente sobre otras variables como la corrupción o el crecimiento económico. Es este tipo de transparencia la que nos interesa en el presente trabajo y a la que entendemos que va dirigido el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) de Transparencia Internacional.

El mecanismo por el que la transparencia puede actuar en contra de la corrupción y las prácticas de parcialidad se puede explicar en base a la teoría de la agencia (Maravall, 2003). Cuando se tiene que articular un sistema de representación, debido a que todos los miembros de la entidad política no pueden participar en la toma de decisiones, se produce una delegación sobre un representante político, dándose los papeles de principal (el actor del que emana el poder y lo delega, pasando a ser representado) y el agente (el actor que obtiene el poder por delegación y que representa los intereses de los actores que en él han confiado). El agente deberá defender las preferencias del principal, pero, en muchas ocasiones, el interés particular del agente no coincidirá con dichas preferencias y puede llegar a lograr incentivos selectivos de un comportamiento egoísta que rompa la fiel representación. Este comportamiento se impedirá o mitigará en el caso de que el principal tenga la información suficiente como para juzgar las desviaciones de su mandato y poder sancionarlas. En caso contrario, el agente no encontrará sanciones a la búsqueda de su beneficio personal o partidista y, con mayor probabilidad, se producirán actuaciones de esa índole. Es aquí donde la transparencia incide como elemento que tiende a evitar las prácticas corruptas, de parcialidad o, incluso, todas aquellas que se alejen de las preferencias del principal, aunque sean legales e imparciales.

La transparencia evita el “riesgo moral” ya que permite verificar la información al principal sobre la actuación de su agente y determinar de forma más objetiva si incumple su mandato, así como poner en marcha las sanciones en forma de *accountability vertical* (O'Donnell, 2004) y desalojar del poder a los agentes incumplidores. Como dijo Maravall: “Evaluar las actividades de los políticos plantea



problemas cuando los ciudadanos disponen de una información incompleta y asimétrica” y ello conecta directamente con la transparencia ya que sucede “siempre que haya amplias áreas políticas que resulten opacas a los votantes” (Maravall, 2003: 20).

Por tanto, la transparencia habilita una rendición de cuentas efectiva, indispensable para la calidad democrática (Morlino, 2009). Pero propicia, además, la participación política no manipulada (Villoria, 2012), la cual es un elemento central para recuperar la legitimidad política, fundamentalmente en su dimensión moral, y correlaciona tanto con el crecimiento económico como con la disminución de la corrupción política (World Bank Institute, 2004).

En definitiva, la transparencia es la parte de un todo, la gobernanza o el buen gobierno, respecto al cual no actúa de forma disociada, que sería “aquel que propone instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad, la coherencia, la imparcialidad y la participación para garantizar la integridad de los gobernantes y su servicio al interés general” (Villoria, 2014: 6). Desde este punto de vista, se han ido gestando diferentes indicadores de transparencia para las instituciones políticas españolas, siendo los más conocidos los de Transparencia Internacional España, con el ITA dedicado al ámbito local.

No obstante, ha habido otros de gran trascendencia como los trabajos del Mapa Infoparticip@ desarrollado inicialmente por un proyecto de investigación de la Universidad Autónoma de Barcelona (Moreno Sardá *et al*, 2013), que posteriormente se ha ido ampliado y ha contado con la colaboración de departamentos de otras universidades, basado en un modelo de análisis similar al del ITA, desde un enfoque más periodístico, con 52 indicadores en lugar de los 80 del ITA. Otro caso de reconocido impacto ha sido el del Test de Aplicación municipal de la Ley de Transparencia elaborado por el Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos, desarrollado sobre los 144 municipios de más de 50.000 habitantes y la totalidad de los municipios canarios, y, en este caso, con un total de 55 indicadores observados.

De entre ellos, el que tiene una serie de medición más larga es el ITA (2008, 2009, 2010, 2012 y 2014), mientras que el Mapa infoparticip@ ha logrado ser el estudio que ha analizado la transparencia de un mayor número de municipios en España, un total

de 2.899 municipios, incluyendo el análisis completo de los mapas municipales de Cataluña, Canarias, Madrid, Aragón, Murcia y Navarra¹²⁰. Los resultados por ellos obtenidos han sido dispares, incluso llegándose a constatar diferencias considerables en casos concretos con una evaluación cercana en el tiempo de uno a otro índice (Delgado, 2015). Sin embargo, un análisis a sus indicadores revela que están básicamente dirigidos a los mismo ítems en los tres casos: de los 55 indicadores del Test de Aplicación municipal de la Ley de Transparencia, 35 están contenidos en el ITA, mientras que de los 52 del Mapa Infoparticip@, están incluidos 30 directamente y 4 en su práctica totalidad, aunque el nivel de concreción de dichos indicadores es algo mayor en el Mapa Infoparticip@.

Para el trabajo que nos ocupa hemos elegido el ITA 2014 por varios motivos: el primero porque es el índice más completo de los existentes, usando un número más elevado de indicadores que los otros dos, en segundo, porque no está acotado sólo al cumplimiento de la Ley de Transparencia, como sucede en el caso del Test de Aplicación municipal desarrollado por la Universidad Rey Juan Carlos, y, en tercero, porque es el más enfocado desde una perspectiva politológica. Es decir, los indicadores demandados están enfocados al entendimiento de la transparencia como generadora de buen gobierno. Creemos que esto no sucede tan claramente, por ejemplo, con el Mapa Infoparticip@, que tiene, además de esta vocación, la de lograr una información humanizada, completa y transparente, con memoria y contextualizada, contrastada y contrastable, así como periodística, inteligible y comprensible (Moreno Sardá *et al*, 2013: 797), lo que no nos resulta tan útil desde una perspectiva estrictamente politológica basada en el concepto de *buen gobierno* y de prevención de la corrupción.

No obstante, es evidente que todos estos índices de medición de la transparencia tienen sus limitaciones. La primera y evidente es que evalúan sólo una dimensión de la misma, la transparencia activa, la publicación de documentos o datos en la web del ayuntamiento en cuestión, pero ignoran la transparencia pasiva o derecho a la información. Ésta es la dimensión más desconocida de la transparencia y muy poco se sabe sobre ella, aunque sí hay estudios que, usando la técnica del cliente misterioso han usado los protocolos, formularios o correos de contacto ofrecidos online por los diferentes ayuntamientos para testar la transparencia pasiva de los mismos, como en el caso de la Región de Murcia (Ros y Sierra, 2014).

¹²⁰ La metodología, estudios y resultados del Mapa Infoparticip@ se pueden consultar en su web: <http://mapainfoparticipa.com/index/home/>



La segunda limitación que imponen los índices es que, al tener un amplio impacto en los medios de comunicación, pueden ser más entendidos como un fin en sí mismo que como un medio para avanzar en la transparencia y detectar las fallas en la misma por parte de las administraciones testadas, más aún incluso, como un fin en sí mismo y no como un mecanismo de prevención de la corrupción, las prácticas de parcialidad y el alejamiento del mandato de los representados. Esto sería, por tanto, una transparencia mal entendida y superficial, destinada a lograr una nota positiva y a evitar una nota negativa, pero sin una vocación real detrás por practicar una cultura de la transparencia, implementar procesos administrativos que la promuevan y posibiliten, instaurar una praxis y defensa de la misma por parte de toda la organización, desde los empleados públicos a los decisores políticos, incluidos, también, los ciudadanos, etc. Esta es la crítica por la cual han comenzado a surgir sistemas de acreditación que quieren convertirse en un paso 3.0 de certificación de la transparencia como el de la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (Delgado, López y Sierra, 2015).

Todos los esfuerzos en este sentido son bienvenidos, pero es evidente que la expansión de la evaluación de la transparencia es un requisito *sine qua non* para una evolución positiva de la transparencia pública local en España. Quizá el sistema de medición del cumplimiento de la Ley de Transparencia anunciado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en marzo de este año¹²¹, pero que aún no ha visto la luz pública, pueda ser un buen punto de arranque para lograr una evaluación global de todas las administraciones públicas españolas, lo que, sin duda, sería un gran avance. Pero no será suficiente, ni deberá petrificarse, ya que la transparencia actual trasciende en mucho a la actual Ley 19/2013 en una gran cantidad de administraciones y actualmente los dos índices de mayor impacto local el ITA y el Mapa Infoparticip@ van mucho más allá de lo demandado estrictamente por la ley. Más aún, el Presidente de Transparencia Internacional España, Jesús Lizcano, en su conferencia impartida en el reciente Congreso Internacional de Transparencia que tuvo lugar los pasados 28, 29 y 30 de septiembre en la Universidad Complutense de Madrid anunció que Transparencia Internacional abandonaría en su Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) 2016 todos los indicadores destinados a evaluar la Ley de Transparencia, símbolo de en qué medida la actual ley está ya superada por la evolución real de la transparencia en España.

¹²¹http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/actualidad/160309_nota_de_prensa_CTBG_valencia.pdf

3. Metodología

Esta comunicación es la segunda parte de un trabajo presentado con anterioridad (Ros Medina, 2016) como comunicación al Congreso Internacional de Transparencia organizado en la Universidad Complutense de Madrid los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2016, en el que se llevó a cabo una evaluación de la transparencia de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia bajo la metodología del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) 2014 de Transparencia Internacional España (TIE). La metodología de dicho trabajo se recoge pormenorizadamente en el mismo y no la vamos a reproducir expresamente aquí debido a las constricciones de espacio, pero sí diremos los datos más relevantes: dicha evaluación se llevó a cabo del 24 de agosto al 8 de septiembre de 2016, con una posterior verificación de los datos que tuvo lugar del 17 de septiembre al 27 de septiembre.

Para aquella ocasión se siguieron unos criterios de aplicación del ITA 2014 que se confeccionaron *a priori* para los indicadores cuya aplicación se consideró problemática o susceptible de ser puntualizada, con los criterios generales de: 1) la actualización de los datos, no aceptando como cumplidos indicadores con unos datos desactualizados, pero sí dando plazos de tiempo razonables para su publicación, que se fijan en cada caso en el indicador correspondiente, 2) el cumplimiento exhaustivo de los indicadores, de forma que si un determinado ítem pide cuatro requisitos y se cumplen tres, éste es dado por negativo, y 3) la aceptación de enlaces externos a los datos o documentos siempre que no se prohíba expresamente por el indicador en cuestión y que no haya que realizar búsquedas externas, es decir, que los enlaces conduzcan directamente a los documentos o datos exigidos.

Sin embargo, en aquel estudio la evaluación de la transparencia local de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia se llevó a cabo sin aviso previo a los mismos, a diferencia de la metodología aplicada por TIE en el ITA 2014, la cual lleva a cabo el siguiente trámite: envía en primer lugar el cuestionario con los 80 indicadores a los ayuntamientos analizados (septiembre 2014), posteriormente un primer test con las notas obtenidas (octubre 2014) y, finalmente, deja abierto un plazo que no especifica para que los ayuntamientos puedan contestar ampliando la información y documentación publicada y que dichas incorporaciones puedan contar positivamente en el resultado final del ITA 2014.



En este trabajo, no obstante, se ha pretendido equiparar ambas metodologías para permitir una comparabilidad de datos total. Por ello, los resultados obtenidos en la primera evaluación han sido enviados a los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia el día 10 de octubre de 2016¹²² junto al documento metodológico del ITA 2014 colgado en la página de TIE¹²³ y una carta presentando el estudio e indicando un plazo de tiempo de 20 días naturales a contar desde el día siguiente del envío del correo electrónico para introducir mejoras en las respectivas webs y notificar dicha ampliación de la transparencia con el objeto de volver a ser evaluadas bajo el ITA 2014 el día 31 de octubre. Por último, el mismo día 31 de octubre se realizó otro envío de correo electrónico recordando el fin del plazo a todos aquellos ayuntamientos que no habían contestado a la fecha. Finalmente, la segunda evaluación de los datos fue llevada a cabo entre los días 31 de octubre y 4 de noviembre, dirigida exclusivamente a la verificación de los indicadores sin cumplir en la primera edición. La evaluación se llevó a cabo tanto en los municipios que contestaron y participaron en el proceso activamente, como en aquellos de los que no se obtuvo respuesta.

Es importante advertir que los datos de la primera oleada tuvieron impacto periodístico al menos en dos medios que tengamos constancia: La Verdad de Murcia, periódico de tirada autonómica, tanto en su edición impresa el 9 de octubre de 2016, ocupando la página 6 y 7 del diario, como en su edición digital el 17 de octubre del mismo mes¹²⁴, y en el periódico semanal de tirada comarcal El Noroeste Digital, que comprende los municipios murcianos de Caravaca de la Cruz, Cehegín, Bullas, Calasparra y Moratalla. En este último caso, se publicaron los datos del trabajo relativos a estos ayuntamientos junto a una entrevista a dos páginas, la 3 y la 4, de la edición semanal del 20 al 27 de octubre. No podemos negar que estos impactos hayan colaborado a que los ayuntamientos analizados hayan tenido un incentivo positivo a ampliar su transparencia toda vez que los resultados negativos o positivos del trabajo pueden tener un alcance periodístico y, por tanto, impacto sobre la opinión pública.

Por último, es necesario decir que los criterios usados para concretar metodológicamente el ITA 2014 (Ros Medina, 2016) son imprescindibles para garantizar la reproducibilidad, ya que Transparencia Internacional no publica, a

¹²² El envío se realizó mediante correo electrónico en todos los casos, mediante los correos electrónicos existentes en la web, bajo el siguiente criterio: en primer lugar fueron escogidos los correos de contacto específicos de transparencia, a continuación los de información genérica del Ayuntamiento, por último, cualquier otro correo colgado en la web municipal. Además, en caso de no encontrar correo alguno, se optó por llamar a los propios ayuntamientos y obtener un correo mediante dicho medio. Esto último sucedió en los municipios de Albudeite, Aledo, Mazarrón, San Javier, Torre Pacheco y Villanueva del Río Segura.

¹²³ http://webantigua.transparencia.org.es/ita_2014/metodologia_ita_2014.pdf

¹²⁴ <http://www.laverdad.es/murcia/201610/09/mayoria-ayuntamientos-region-pasan-20161009013055-v.html>

diferencia de otros índices como el Mapa Infoparticip@ los requisitos pormenorizados para el cumplimiento de sus indicadores, una tarea pendiente que esperamos que sea resuelta en el esperado ITA 2016.

4. Resultados

El análisis más superficial de los datos nos revela un considerable avance en la transparencia local en la Región de Murcia entre una y otra oleada, habiendo evolucionado desde un 2,5 de media a un 3,1, lo que supone un avance de un 25% en la media de la transparencia local de esta Comunidad Autónoma, algo nada despreciable. Además, como podemos ver en la Tabla I, 16 municipios superan dicha media y 10 municipios aprueban en transparencia (Cieza, Murcia, Cartagena, San Pedro del Pinatar, Lorca, Bullas, Mula, San Javier, Las Torres de Cotillas y Alcantarilla), mientras que otros dos (Beniel y Molina de Segura) están en el aprobado técnico con un 4,9. Esto supone que los aprobados se dupliquen de una a otra oleada, ya que en la anterior sólo fueron 5 los municipios que lo lograron. Además, por la parte más baja de la tabla también hay importantes diferencias, ya que son 7 los municipios que obtienen menos de un 1 de nota, un suspenso extremo, siendo 2 menos que en la anterior evaluación.

Tabla I: Ranking de Transparencia Municipal de la Región de Murcia					
Nº	Municipio	Segunda Valoración	Primera Valoración	Diferencia	Posición
1	Cieza	8,8	6,8	2,0	↑2
2	Murcia	8,5	8,1	0,4	↓1
3	Cartagena	7,9	7,5	0,4	↓1
4	San Pedro del Pinatar	7,8	6,0	1,8	0
5	Lorca	7,4	5,8	1,6	0
6	Bullas	6,5	3,8	2,8	↑4
7	Mula	6,3	3,4	2,9	↑6
8	San Javier	5,0	3,4	1,6	↑6
9	Torres de Cotillas (Las)	5,0	4,0	1,0	↓1
10	Alcantarilla	5,0	4,1	0,9	↓4
11	Beniel	4,9	3,5	1,4	0
12	Molina de Segura	4,9	4,1	0,8	↓5
13	Alguazas	4,4	2,0	2,4	↑11
14	Blanca	4,0	3,9	0,1	↓5
15	Lorquí	3,8	2,6	1,1	↑2
16	Alhama de Murcia	3,4	3,4	0,0	↓4
	Media Regional	3,1	2,5	0,6	
17	Torre-Pacheco	2,9	2,6	0,3	↑1

18	Santomera	2,8	1,9	0,9	↑7
19	Calasparra	2,8	2,8	0,0	↓4
20	Puerto Lumbreras	2,8	2,8	0,0	↓4
21	Alcázares (Los)	2,4	0,9	1,5	↑16
22	Jumilla	2,4	1,8	0,6	↑5
23	Unión (La)	2,4	1,9	0,5	↑3
24	Águilas	2,4	2,1	0,3	↓2
25	Cehegín	2,4	2,4	0,0	↓6
26	Yecla	2,4	2,4	0,0	↓6
27	Fuente Álamo	2,3	2,3	0,0	↓6
28	Totana	2,1	2,1	0,0	↓5
29	Librilla	1,6	1,5	0,1	0
30	Caravaca de la Cruz	1,5	1,5	0,0	↓2
31	Mazarrón	1,4	1,1	0,3	↑3
32	Ceutí	1,4	1,3	0,1	0
33	Abanilla	1,3	1,0	0,3	↑2
34	Archena	1,3	1,3	0,0	↓4
35	Campos del Río	1,3	1,3	0,0	↓4
36	Villanueva del Río Segura	1,1	0,9	0,3	↑3
37	Fortuna	1,1	1,0	0,1	↓1
38	Abarán	1,1	1,1	0,0	↓5
39	Ricote	0,9	0,9	0,0	↓1
40	Ulea	0,8	0,0	0,8	↑5
41	Ojós	0,8	0,8	0,0	↓1
42	Aledo	0,6	0,5	0,1	0
43	Pliego	0,6	0,6	0,0	↓2
44	Albudeite	0,5	0,4	0,1	0
45	Moratalla	0,5	0,5	0,0	↓2

Como se muestra mejor en la Tabla II, de los 45 municipios estudiados, 30 han registrado alguna evolución en transparencia aunque sólo sea con la aprobación de un indicador más, lo que supone que un 67%. Sin embargo, sólo 11 han realizado una mejora sustantiva de su transparencia local, considerando ésta aquella que eleva la misma en 1 punto o más sobre 10. 15 no han registrado ninguna evolución en absoluto, algunos casos especialmente llamativos debido a ser municipios con alta población y, por tanto, administraciones perfectamente cualificadas para hacer frente a mejoras de la transparencia si hay voluntad política en este sentido: Yecla, Totana, Caravaca de la Cruz, Archena, Fuente Álamo, Cehegín, Puerto Lumbreras, Abarán y Calasparra, todos ellos municipios de más de 10.000 habitantes, tamaños municipales de los que no se puede dudar que sean suficientes para tener una publicidad activa

elevada¹²⁵. Este desigual interés por avanzar en transparencia se ha manifestado en que se hayan producido ascensos y descensos muy señalados a nivel comparado en el ranking municipal de la Región: los ascensos más acuciados los encontramos en Los Alcázares, con 16 puestos, Alguazas con 11 y Santomera con 7, mientras que Yecla, Cehegín y Fuente Álamo descienden 6 puestos.

Tabla II: Evolución Transparencia Local

Municipio	Evolución	Municipio	Evolución	Municipio	Evolución
Mula	2,9	Jumilla	0,6	Alhama de Murcia	0,0
Bullas	2,8	Unión (La)	0,5	Calasparra	0,0
Alguazas	2,4	Murcia	0,4	Puerto Lumbreras	0,0
Cieza	2,0	Cartagena	0,4	Cehegín	0,0
San Pedro del Pinatar	1,8	Torre-Pacheco	0,3	Yecla	0,0
Lorca	1,6	Águilas	0,3	Fuente Álamo	0,0
San Javier	1,6	Mazarrón	0,3	Totana	0,0
Alcázares (Los)	1,5	Abanilla	0,3	Caravaca de la Cruz	0,0
Beniel	1,4	Villanueva del Río Segura	0,3	Archena	0,0
Lorquí	1,1	Blanca	0,1	Campos del Río	0,0
Torres de Cotillas (Las)	1,0	Librilla	0,1	Abarán	0,0
Alcantarilla	0,9	Ceutí	0,1	Ricote	0,0
Santomera	0,9	Fortuna	0,1	Ojós	0,0
Molina de Segura	0,8	Aledo	0,1	Pliego	0,0
Ulea	0,8	Albudeite	0,1	Moratalla	0,0

Además de estas evoluciones constatadas hay que hacer alguna puntualización: en primer lugar, es importante reflejar que sólo 10 ayuntamientos contestaron a nuestros correos con información sobre sus avances en transparencia: Ulea, Bullas, Cieza, Alhama de Murcia, San Javier, San Pedro del Pinatar, Mula, Albudeite, Murcia y Beniel. Esto supone un 22% de participación activa y demuestra por parte de estos ayuntamientos una mayor vocación de colaborar con las iniciativas que desde la Ciencia Política se ponen en marcha para analizar y mejorar la transparencia local en la Región de Murcia. No obstante, dentro de esta lista, tanto Alhama de Murcia como Albudeite nos contactaron para informarnos de que estaban en proceso de poner en marcha una nueva web municipal y que, por tanto, los avances en transparencia que pretendían implementar no se podían encontrar disponibles en ese momento.

¹²⁵ Alhama de Segura queda excluida de este listado ya que nos comunicaron durante la realización de este trabajo el hecho de que estaban confeccionando una nueva web de transparencia e, incluso, nos ofrecieron acceso a la misma, aunque esta no se había hecho pública.



En cuanto a la importancia del partido político gobernante, se vuelve a repetir la impresión del primer trabajo: el signo del partido del gobierno no es significativo para lograr una mayor o menor transparencia local, con una diferencia de una décima a favor del PSOE sobre el PP, mientras que los casos de los partidos independientes (2) y los de partidos relacionados con IU (3), no permiten extraer conclusiones significativas. Asimismo ocurre con la variable sexo del Alcalde del municipio, dándose sólo 4 centésimas a favor de los varones, siendo incluso una diferencia menor que en el primer estudio (14 centésimas).

Medias de Variables Consideradas Relevantes			
Partido de Gobierno			
PP	Independiente	PSOE	Vinculado a IU
3,2	5,4	3,3	1,4
Sexo del Alcalde			
Hombre		Mujer	
3,14		3,1	
Mayoría Absoluta			
Con Mayoría		Sin Mayoría	
2,19		3,55	

No ocurre lo mismo, en cambio si tenemos en cuenta la estructura de los gobiernos, algo que ya pudimos percibir en la primera evaluación, pero que, en esta ocasión, se ha agudizado aún más. Los gobiernos en los que el Alcalde está respaldado por otro partido como mínimo, la transparencia media es de 1,36 puntos mayor, mientras que en la primera edición se obtuvo una diferencia de 1,11 puntos sobre 10, lo que supone actualmente una diferencia del 62,1% más de transparencia de los gobiernos en coalición. Esto mismo también fue demostrado estadísticamente, aunque de forma bastante más rigurosa que aquí, en cuanto a los resultados del ITA 2008, 2009 y 2010 en su dimensión de transparencia económico-financiera, encontrando una relación inversa entre fortaleza en los gobiernos y transparencia (Guillamón, Ríos y Vicente, 2011). Y es que los contrapesos políticos parecen una de las claves del buen gobierno, en contraposición a los gobiernos de mayoría absoluta que en nuestro país, gracias al modelo de gobernanza local, genera gobiernos todopoderosos centrados en la figura del Alcalde. Es el caso español dentro del entorno donde más gobiernos de

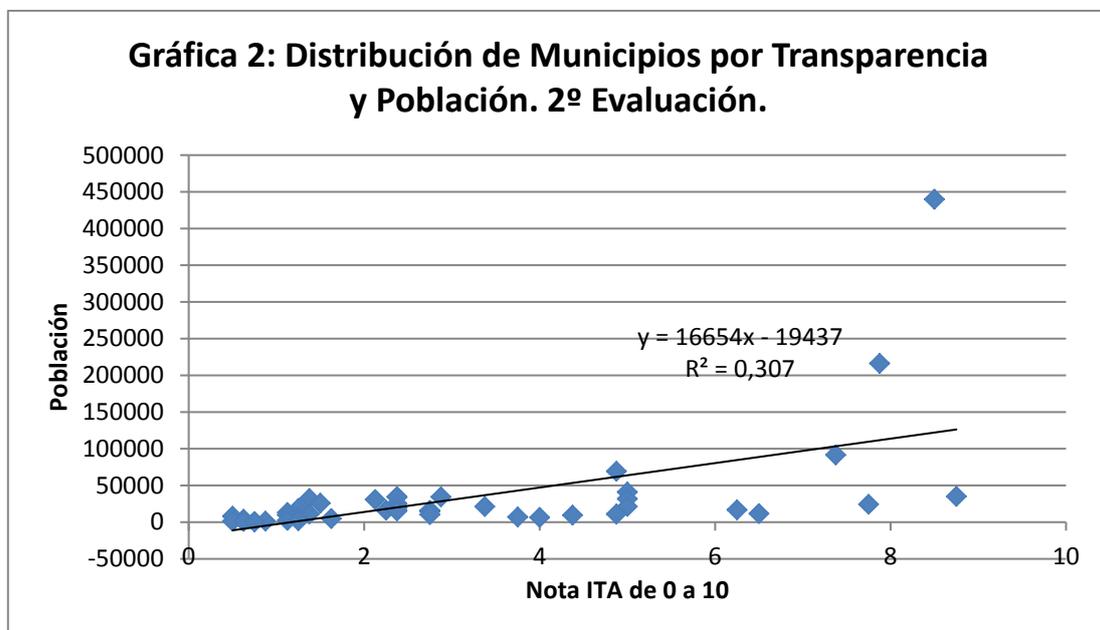
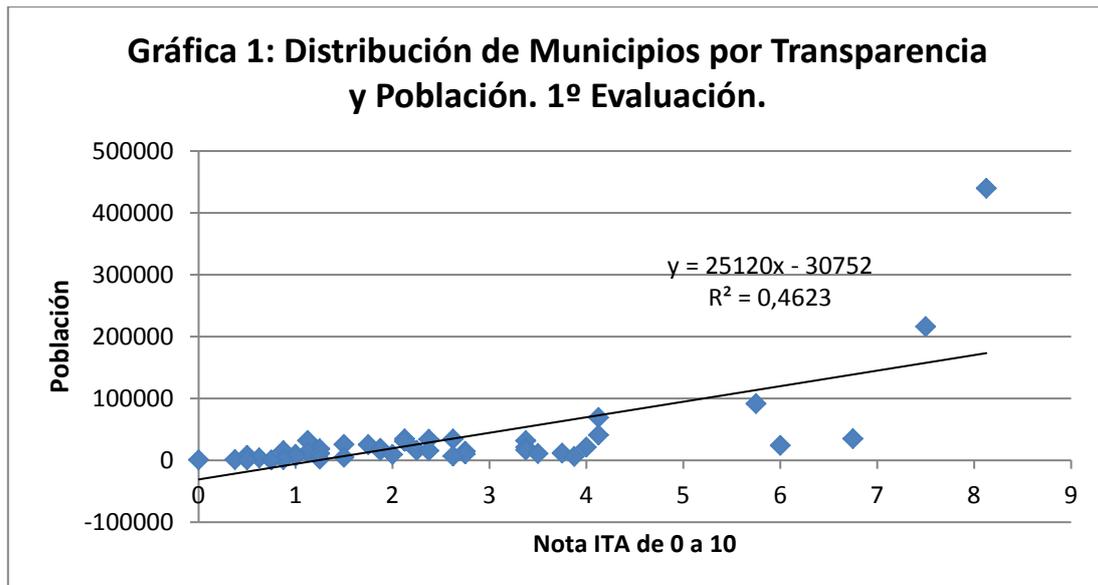
mayoría absoluta se da en el nivel local (Lapuente, 2009) y se puede comprobar que los países que comparten posiciones con nosotros en este sentido tienen un Índice de Percepción de Corrupción (Transparencia Internacional) mayor que aquellos que presentan menor concentración de poder (Lapuente *coord.*, 2016), por lo que las mayorías absolutas son un mal aliado de la transparencia, la lucha contra la corrupción y el buen gobierno, sobre todo en España, donde nuestro modelo de gobierno local confiere un papel de excesivo poder político y administrativo al Alcalde y casi ningún contrapeso o balance.

En cambio, la significación estadística encontrada en la primera evaluación entre población y transparencia siendo $r = +0,68$, se recorta sensiblemente en esta segunda edición, siendo $r = + 0,55$, lo que también se puede ver en la dispersión gráfica presentada en la Gráfica 1, correspondiente a la primera edición del trabajo, y en la Gráfica 2, correspondiente a los datos obtenidos en el segundo. Esta reducción en la relación estadística de ambas variables se ha debido a una respuesta baja de las grandes ciudades (Murcia y Cartagena con una evolución del 0,4, Alcantarilla 0,9 o Molina de Segura con un 0,8) y una mucho mejor respuesta de municipios de población media (Mula 2,9, Cieza 2, San Pedro del Pinatar 1,8, San Javier 1,6 o Los Alcázares 1,5) o incluso de poblaciones de población media-baja, de menos de 15.000 habitantes (Bullas 2,8, Alguazas 2,4, Beniel 1,4 o Lorquí 1,1) o incluso evoluciones comparables a las registradas por las grandes ciudades referidas por poblaciones de las más reducidas de la Región de Murcia, como el caso de Ulea que con una población censada de 906 ciudadanos ha registrado un aumento de su transparencia local en el período estudiado de 0,8 puntos sobre 10.

Podemos aventurar que la sobre exposición a estudios de evaluación de la transparencia de estas grandes ciudades pueden hacer que los gobiernos locales hayan amortizado ya el impacto que dichas notas producen en la opinión pública, por ejemplo Murcia, Cartagena y Lorca han sido evaluadas ya 5 veces por Transparencia Internacional y otras dos por el Mapa Infoparticip@, junto con nuestra primera evaluación usando el ITA 2014, lo que suma 8 evaluaciones de la transparencia, mientras que los pequeños municipios sólo habían sido evaluados antes de este trabajo por el Mapa Infoparticip@ y ninguna con la metodología de Transparencia Internacional, lo que puede haber producido en ellos un mayor incentivo a la respuesta al ser mayor el impacto sobre la opinión pública, los medios locales, las oposiciones o, incluso, los socios de gobierno en los casos de gobierno sin mayoría absoluta. No obstante, la relación, aunque se haya reducido, entre población y transparencia es



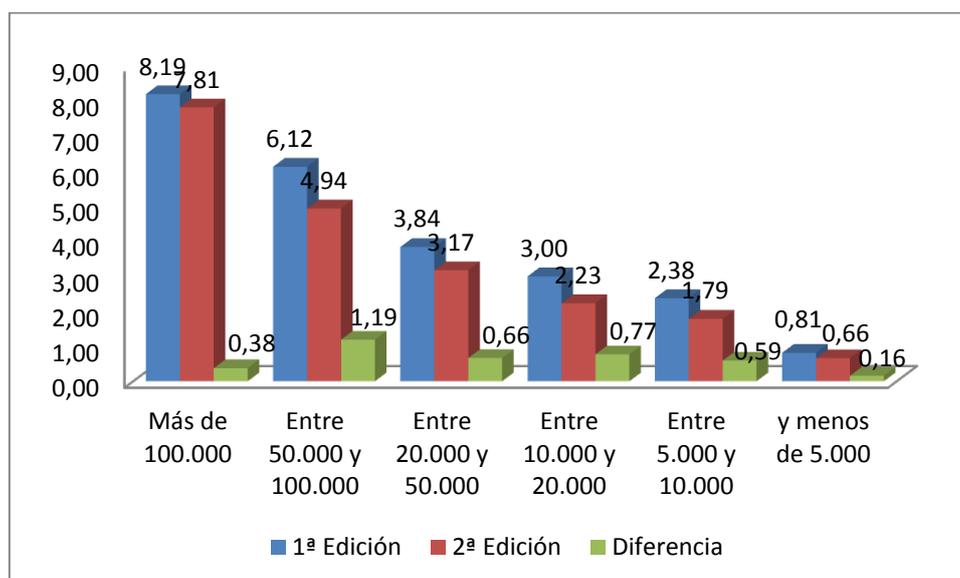
teóricamente esperable: la población tiene una relación directa con cuestiones determinantes para la lucha contra la corrupción, la transparencia y el buen gobierno, como la existencia de una masa crítica que realice una *accountability* desde la sociedad civil, también genera audiencias suficientes para que medios de comunicación puedan desplegar su labor, aumenta los costes de creación de una red corrupta y aumenta los recursos del ayuntamiento, así como el personal y la especialización del mismo (Lapiente coord., 2016).



Lo que sí parece evidente es que por debajo de los 5.000 habitantes, los ayuntamientos se encuentran con serios problemas para llevar a cabo el cumplimiento de estos indicadores, como muestra la Gráfica 3, los resultados han sido aceptables

en todos los tramos de población, con más de medio punto de evolución, a excepción del mayor, las poblaciones de más de 100.000 habitantes (Cartagena y Murcia), donde se ha producido un avance reducido del 0,38, probablemente los motivos que ya hemos señalado, y del más pequeño, los municipios de menos de 5.000 habitantes, con una evolución casi nula de 0,16 sobre 10. Como nos informó el Alcalde de Ulea, D. Víctor Manuel López Abenza, un municipio de tan sólo 906 habitantes, que a la postre ha sido uno de los ejemplos de evolución positiva ocupando el puesto 15 de aumento de transparencia respecto del primer estudio, al mismo nivel que Molina de Segura, los municipios de este nivel poblacional gozan de unos recursos y, sobre todo, de un personal que les constriñe sobre manera a la hora de llevar a cabo estos necesarios avances: “los Ayuntamientos pequeños de la Región de Murcia tenemos un serio problema, no contamos con el personal para poder incluir todos los datos en la web, tenemos el personal mínimo para cumplir con los actuales servicios. Esto no es no querer, esto no es ser menos transparente, esto simplemente es querer y no poder.”¹²⁶

Gráfica 3



Para concluir el análisis nos ha parecido importante obtener las medias que se han producido en las diferentes áreas del ITA, ya que éste estructura sus indicadores en 6 áreas temáticas. Hemos comprobado una evolución que ha mantenido constantes que habíamos destacado en la primera evaluación: por ejemplo, el área menos transparente sigue siendo la misma, la transparencia en las contrataciones y el coste

¹²⁶ Extracto del correo electrónico recibido en respuesta al primer comunicado remitiendo el resultado de la primera evaluación, con entrada el 17 de octubre de 2016 a las 12:05. Las mayúsculas son del autor.



de los servicios, la principal área de riesgo actual de la corrupción política local (Villoria y Jiménez, 2012), a continuación están en prácticamente empate la transparencia económico financiera, la urbanística, de obras públicas y medioambiente y los indicadores de la propia Ley de Transparencia. Esto se produce porque las dos primeras áreas son de una sencillez en su cumplimiento mayor y no afectan a las áreas de riesgo de la corrupción, por lo que, además, irían menos encaminadas a la transparencia como promotora del buen gobierno, y, *contrario sensu*, porque las áreas indicadas con menos transparencia afectan a cuestiones más relacionadas con la corrupción y, del mismo modo, cuestiones más relacionadas con un posible incumplimiento de la relación de agencia entre electores y políticos, de ahí un doble incentivo para la opacidad. Por último, es importante hacer notar que el desigual avance experimentado por el área C, con bastante mayor progresión que el resto, se debe a una eventualidad importante del ITA 2014 que permite un crecimiento sencillo en transparencia: los indicadores 38 a 43, contenidos en la Cuenta General del Ayuntamiento, se pueden cumplir de una tacada publicando en la web un documento pdf de una página que los contenga, algo que han hecho varios de los ayuntamientos analizados en esta segunda evaluación.

	1ª Evaluación	2ª Evaluación
A) Información sobre la corporación municipal (18 indicadores)	27%	34%
B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad (16 indicadores)	33%	37%
C) Transparencia económico-financiera (11 indicadores)	19%	28%
D) Transparencia en las contrataciones y costes de los servicios (4 indicadores)	18%	23%
E) Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente (15 indicadores)	23%	29%
F) Indicadores Ley de Transparencia (16 indicadores)	23%	28%

5. Conclusiones

Este trabajo se ha planteado como la segunda y última parte de una primera evaluación destinada a alumbrar un área dentro de la Ética Pública de gran

desconocimiento, la transparencia en los municipios de baja población, los cuáles han sido medidos en muy contadas ocasiones, siendo el trabajo del Mapa Infoparticip@ el único proyecto con metodología propia que ha realizado una labor ya consolidada en este sentido. En cambio, una de las metodologías que más impacto generan, la del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos de la asociación Transparencia Internacional España, después de 5 ediciones, no ha ampliado su mapa de análisis y sigue encallado en los 110 estudios, sobre las respectivas poblaciones de mayor tamaño de nuestro país. Nuestro trabajo ha empleado dicha metodología para el análisis de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia, algo inédito hasta la fecha. De hecho, salvo el estudio de Alonso y García-García (2014) que analizó los 75 municipios del Principado de Asturias con la metodología del ITA adaptada al caso de un mapa municipal de pequeños y medianos municipios, no tenemos constancia de ningún estudio en este ámbito.

Esta segunda edición, se ha realizado con la intención de emular exactamente la metodología de Transparencia Internacional España, la cual envía una primera valoración a los ayuntamientos analizados y les permite un lapso temporal para que introduzcan mejoras en sus webs que finalmente serán valoradas en el resultado de transparencia de esa institución. Este trabajo ha dirigido a los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia sus respectivas valoraciones empleado el ITA 2014. El envío se realizó mediante correo electrónico el 10 de octubre de 2016, indicando como fecha límite para realizar aportaciones el 31 de ese mismo mes. Con posterioridad a esa fecha se han realizado hasta el día 4 de noviembre las 45 verificaciones sólo destinadas a los indicadores no cumplidos en la primera evaluación.

El resultado final fue una participación activa de 10 ayuntamientos, un 22% del total: Ulea, Bullas, Cieza, Alhama de Murcia, San Javier, San Pedro del Pinatar, Mula, Albudeite, Murcia y Beniel. Además, 30 ayuntamientos, un 67% del total, han mejorado su transparencia respecto de la primera evaluación y la nota media ha pasado de un 2,5 a un 3,1. Por tanto, el mapa de la transparencia local en la Región de Murcia sigue siendo muy decepcionante pero ha experimentado una mejora del 25% en el breve espacio de tiempo entre los dos estudios, lo que nos da una señal de que sí hay ayuntamientos interesados y ocupados en mejorar su transparencia.

Asimismo, es importante decir que se ha duplicado el número de municipios que aprueban en transparencia en la Región de Murcia, pasando de 5 a 10: Cieza, Murcia, Cartagena, San Pedro del Pinatar, Lorca, Bullas, Mula, San Javier, Las Torres de



Cotillas y Alcantarilla. En la parte contraria, hay que señalar que grandes municipios no han llevado a cabo ningún avance en transparencia, como son: Yecla, Totana, Caravaca de la Cruz, Archena, Fuente Álamo, Cehegín, Puerto Lumbreras, Abarán y Calasparra. Otros de gran población como Cartagena, Águilas o Mazarrón, han tenido exiguos avances de 0,4, 0,3 y 0,3, respectivamente. Este desigual interés por profundizar en la transparencia ha provocado que en un hipotético ranking de transparencia entre municipios, haya habido sustanciales cambios respecto de nuestro primer trabajo, destacando incrementos como los de Los Alcázares con 16 puestos, Alguazas con 11 y Santomera con 7, mientras que Yecla, Cehegín y Fuente Álamo han descendido 6 puestos cada uno.

En cuanto al análisis de las variables que están relacionadas con la transparencia, hemos vuelto a comprobar diferencias no significativas en el partido gobernante, ya que los dos partidos sobre los que se pueden sacar conclusiones debido a que gobiernan un número suficiente de municipios, el PP y el PSOE, presentan un empate técnico entre los municipios gobernados por uno y otro. Lo mismo sucede para la variable del sexo del Alcalde. En cambio, sí hemos encontrado una diferencia muy acusada entre los municipios gobernados en mayoría absoluta y los que están bajo gobiernos en coalición, siendo mucho más transparentes los segundos, con 1,36 puntos de diferencia entre ambos, lo que supone que los gobiernos en coalición son un 62,1% más transparentes que los gobiernos de mayoría absoluta.

En cambio, la significación estadística encontrada en la primera evaluación entre población y transparencia siendo $r = +0,68$, se recorta sensiblemente en esta segunda edición, siendo $r = + 0,55$. Esto se ha debido a una baja mejoría de las grandes ciudades de la Región y a una alta participación de los municipios medianos. Probablemente el efecto de un nuevo índice de transparencia en las grandes ciudades ya acostumbradas a ellos ha sido mucho menor que en los municipios medianos que nunca habían sido analizados bajo el ITA. Además, es también posible que estos municipios no tuvieran hasta la fecha un diagnóstico como el que realizó la primera parte de este estudio sobre los incumplimientos de transparencia que registraban. Por último, huelga decir que peor que la respuesta de las grandes ciudades ha sido la de las los municipios de menor tamaño, los menores de 5.000 habitantes, pero parece que es éste el nivel real por debajo del cual, como nos decía el Alcalde de Ulea, D. Víctor Manuel Abenza, vía correo electrónico, no es que no se quiera profundizar en transparencia, es que no se puede, debido a la escasez de medios propios y a la

ausencia de ayuda por parte del gobierno regional en cumplimiento de sus funciones de Diputación Provincial para mejorar la transparencia local.

Por último, en cuanto a las áreas que analiza el ITA, la menos transparente sigue siendo la que analiza la transparencia en las contrataciones y el coste de los servicios, la principal área de riesgo actual de la corrupción política local, mientras que el principal avance se ha registrado en la transparencia económico-financiera.

Los índices de transparencia son herramientas positivas para medir objetivamente, aunque no holísticamente, la transparencia activa mediante página web de una institución, y se hacen necesarios para abordar la transparencia local, sobre todo, en los pequeños y medianos municipios, pero se debe seguir mejorando estos sistemas, haciéndolos extensivos a la mayor cantidad de municipios posible y apostando por una publicación metodológica que garantice su reproducibilidad, lo que actualmente no sucede con el ITA. Desde luego, lo que es innegable es que el uso de estas herramientas combinado con su difusión en los medios de comunicación, genera un poderoso incentivo para que los municipios, también los pequeños y medianos, introduzcan dentro de sus agendas políticas la ampliación de la transparencia activa.

6. Bibliografía

- Acemoglu D., Robinson J.A. (2012). ¿Por qué fracasan los países? 3ª Edición. Barcelona: Deusto.
- Alonso Magdaleno M. L., García García J. (2014). “Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias”. Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, Nº. 64, 75-86
- Delgado Morales F. (2015). “Sistemas de Medición y Transparencia en los Ayuntamientos”. Revista Española de la Transparencia, Núm. 0, 12-20.
- Delgado Morales F., López Carvajal F. J., Sierra Rodríguez J. (2015). “Regulación y Sistemas de Evaluación de la Transparencia en España”. Revista de Derecho de la Hacienda Pública, Núm., 111-134.
- Guillamón López M.D., Ríos Martínez A. M., Vicente Oliva C. (2011). “Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados”. Auditoría Pública, Núm. 55, 109-116.
- Lapuente V. (2009). “Problemas institucionales y corrupción”, en Estefanía, J., “Informe sobre la democracia en España 2009”. Fundación Alternativas.



- Lapuente V., Costas Pérez E., Galindo J., Jiménez Sánchez F., Lizcano J., Llaneras K., Orriols L., Queralt J. “La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno”. Alianza Editorial.
- Lizcano Álvarez J. (2013). “El valor de la transparencia en las instituciones públicas y las empresas”. Revista de Contabilidad y Dirección, Vol. 16, 109-125.
- Maravall J.M. (2003). El control de los políticos. 1º Edición. Madrid: Taurus.
- Moreno Sardá A., Molina Rodríguez-Navas P., Corcoy Rius M., Aguilar Pérez A., Borrás Farran M. (2013). “Infoparticip@: periodismo para la participación ciudadana en el control democrático. Criterios, metodologías y herramientas”. Estudios sobre el Mensaje Periodístico, Vol. 19, Núm. 2, 783-803.
- Morlino L. (2009). Democracia y democratizaciones. 1º Edición. Madrid: CIS.
- O’Donnell G. (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11, págs. 11-31.
- Rebolledo M., Rodríguez-Virgili J., Zamora Medina R. (2015). La comunicación pública y local: transparencia y participación. Análisis comparativo de las websites municipales de Navarra y Murcia. [XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración – AECPA]. AECPA. [Fecha de Consulta: 08/08/16]. <www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1281.docx>
- Ros Medina J.L. (2016). “La transparencia local en la Región de Murcia, análisis de los 45 municipios”. Comunicación al Congreso Internacional de Transparencia. Universidad Complutense de Madrid.
 - Ros Medina J.L., Sierra Rodríguez J. (2015). “Informe de Capacidad de Respuesta: Medición de la respuesta a solicitudes de información de Ayuntamientos, instituciones autonómicas y entidades sociopolíticas”. Informe Elaborado para el Pacto por la Transparencia de la Región De Murcia. <<http://albudeite.com/descargar.php?id=276>>
- Villoria M., Jiménez F. (2012). “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”. Reis, Núm. 138, 109-134.
- Villoria Mendieta M. (2012). Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual [La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro. Publicación digital]. Fundación Democracia y Gobierno Local.

[Fecha de consulta: 10/08/16]. www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf

- Villoria Mendieta M. (2014). “La transparencia como política pública en el nivel local”. Revista Democracia y Gobierno Local, Núm. 26/27, 5-16.



LA REPUTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS ENTRE SUS DIFERENTES GRUPOS DE INTERÉS: LA REPUTACIÓN “NEUTRAL”

María Ángeles Royo Zurriaga¹²⁷

María de Miguel Molina¹²⁸

1. Introducción

Este trabajo trata sobre la reputación de las organizaciones del sector público entre sus diferentes grupos de interés. Al realizar este trabajo de investigación, el objetivo que se pretende es obtener una posición acerca de la reputación de la administración pública. Con este fin se ha realizado un estudio para averiguar el nivel de reputación de la Unitat d'Intervenció (Subunitats Operatives) del Departament de Bombers, Prevenció, Intervenció en Emergències i Protecció Civil del Ayuntamiento de Valencia. En función del objetivo indicado, la hipótesis que se pretende verificar es la siguiente: *una reputación “neutral” para la Unitat d'Intervenció (Subunitats Operatives) del Departament de Bombers, Prevenció, Intervenció en Emergències i Protecció Civil del Ayuntamiento de Valencia es el nivel realista, porque requiere menos mantenimiento que una reputación excelente y los objetivos son más alcanzables.*

Una de las motivaciones principales que llevaron a realizar este trabajo fue, por un lado, investigar la reputación de las organizaciones del sector público que, a pesar de tener un valor destacable, todavía existe una gran brecha con respecto a la investigación en el sector privado. Otra motivación se corresponde con el estudio de un servicio municipal como es el Departament de Bombers, Prevenció, Intervenció en Emergències i Protecció Civil del Ayuntamiento de Valencia que provee un intangible valioso como es la seguridad ciudadana y que hasta la fecha no ha sido objeto de investigación desde el punto de vista de la reputación. Por otra parte, el servicio en cuestión pertenece al área de protección ciudadana, cuyo trabajo garantiza la tranquilidad y el bienestar de los ciudadanos, y lo convierte en un objeto ideal con respecto a la reputación de las organizaciones del sector público.

La estructura documental del trabajo es como sigue: en primer lugar se define la identidad y particularidades del sector público; se identifica los grupos de interés y los

¹²⁷ Facultad de Administración y Dirección de Empresas. Universitat Politècnica de València

¹²⁸ Dpto. de Organización de Empresas. Universitat Politècnica de València

bienes intangibles desde el punto de vista de las organizaciones del sector público. En segundo lugar las características definitorias de la reputación de las organizaciones del sector público y se introduce el tema de la “reputación neutral”. En tercer lugar, se ha realizado un estudio entre los grupos de interés sobre la reputación de la Unitat d'Intervenció (Subunitats Operatives) del Departament de Bombers, Prevenció, Intervenció en Emergències i Protecció Civil del Ayuntamiento de Valencia y se analizan los resultados para ver si entran en la categoría de reputación neutral. Por último, se presentan los resultados y las limitaciones.

La crisis económica iniciada en el año 2008 ha puesto a prueba la solidez de las instituciones públicas, y ha provocado un notable aumento de la desconfianza hacia el gobierno y las instituciones ejecutivas que tienen como misión dirigir la nación. La opinión pública tiene una imagen negativa de los gobiernos y para Da Silva y Batista (Canel y García 2013, p.31) tiene que ver tanto con la falta de integridad como de eficacia de éstos.

Como muestran los estudios del Trust Barometer 2016¹²⁹ en su 16ª edición que publica anualmente Edelman, en España las ONGs siguen siendo las instituciones que mayor grado de confianza generan, aumentan su confianza en 8 puntos y se sitúan en un 60 por ciento. Le siguen los medios de comunicación que han logrado aumentar su confianza en 11 puntos, obteniendo un 49 por ciento de confianza. Las empresas han aumentado significativamente su confianza a lo largo del 2015 y crecen 12 puntos porcentuales situándose en un 48 por ciento. Sin embargo, el Gobierno sigue siendo la institución que menos confianza genera como señala el bajo porcentaje, 26 por ciento. Como puede observarse en la figura 1, la confianza en las instituciones españolas suspende entre la “población general”, (46 por ciento), en el “grueso de la población” (44 por ciento) y con un aprobado justo en la “élite informada”¹³⁰ (53 por ciento). Se puede observar la gran desigualdad en los niveles de confianza de la población mundial entre la “élite informada” y el “público en general”.

¹²⁹ Estudio que evalúa el estado de confianza general tanto a nivel internacional, ciudadanos de 28 países, como nacional, enfocando el análisis en las empresas, gobiernos, ONGs y medios de comunicación como plataformas de generación de confianza. Es el mayor estudio internacional por dimensión y alcance.

¹³⁰ El barómetro Edelman, para realizar el estudio de la confianza de la población, diferencia entre la llamada “élite informada” (que representa el 15% de la muestra) y el resto de la población o “grueso de la población” (que representa el 85% de la muestra). En algunos datos el informe contempla lo que llaman “población general” lo que equivaldría a ser el total de la población sin diferenciaciones de ningún tipo.

Para pertenecer a la “élite informada” hay que cumplir unos requisitos que son: tener una edad entre 25 y 64 años, educación universitaria, tener un nivel de ingresos familiares dentro del 25% superior en su país, estar informado de manera significativa y demostrar interés en noticias sobre políticas públicas y negocios.



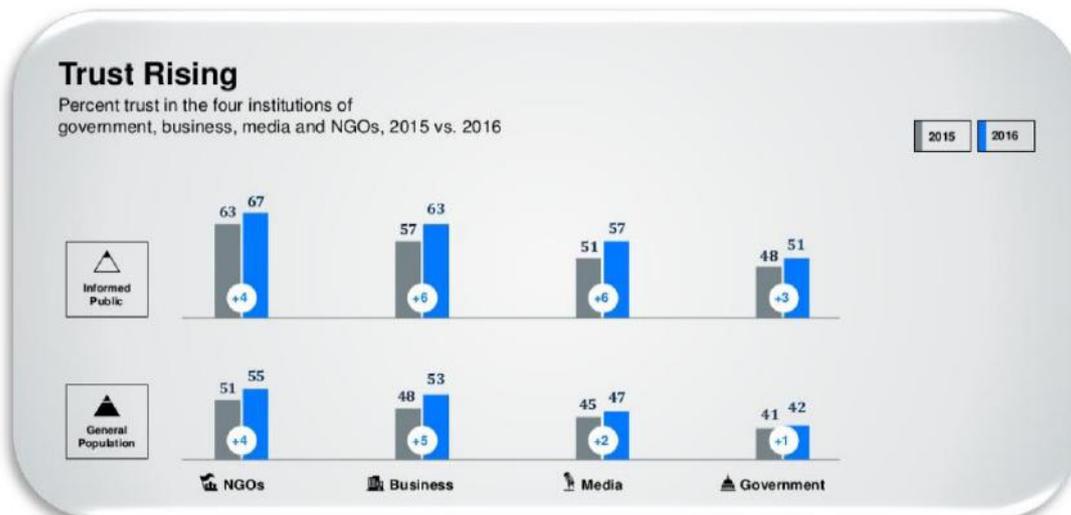
Figura 1 - Promedio de confianza de 28 países en las instituciones del gobierno, empresas, medios de comunicación y ONGs



Fuente: <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/2016-edelman-trust-barometer/executive-summary/>

Es relevante destacar (figura 2) que la confianza en las empresas crece (53 por ciento) y se mantiene por encima de los medios de comunicación (47 por ciento) y los gobiernos (42 por ciento).

Figura 2 – Promedio de confianza creciente en las instituciones del gobierno, empresas, medios de comunicación y ONGs



Fuente: <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/2016-edelman-trust-barometer/executive-summary/> (2016)

La crisis económica afecta a todos; en primer lugar a los ciudadanos y ciudadanas, en la medida que recorta sus acciones como por ejemplo las inversiones, adquisiciones, proyectos, etc.; y en segundo lugar, afecta a la administración pública que se ve obligada a realizar más con menos recursos (menos plantilla, menos salario, menos inversiones...y a su vez aumentan las funciones, las responsabilidades...) lo que supone el riesgo de no satisfacer las expectativas de los ciudadanos. Una muestra de este descontento se observa en los movimientos sociales ocurridos tanto en España como en otros países. Un ejemplo es el Movimiento 15 M surgido por el descontento social que venía de la crisis económica de 2008 y que provocó un enfado en los ciudadanos y a su vez un descrédito de las instituciones públicas.

El lado positivo de la crisis es que proporciona oportunidades y en el caso de las organizaciones públicas es una ocasión para el estudio y evaluación de la reputación en la administración pública. Y en este sentido, parece ser que algunas organizaciones del sector público empiezan a comprender las ventajas que proporciona gestionar y evaluar su reputación y otros intangibles para recuperar la confianza perdida.

El punto clave es determinar cuál debe ser la reputación realista para las organizaciones del sector público. ¿Cuál es el nivel de reputación al que debe aspirar una alcaldía, una concejalía o un departamento? Por ejemplo ¿aspirar a ser la concejalía que mejor protege a sus ciudadanos?.

2. La Administración Pública: identidad, legitimidad y particularidades

Para averiguar cuál es la identidad y por tanto la reputación a la que debe aspirar la Administración Pública, es necesario entender la legitimidad que posee la Administración. Atendiendo al concepto, la legitimidad es la capacidad de un poder para obtener la obediencia sin tener que recurrir a la coacción. Un modelo de Estado legítimo es legal si existe un consenso entre los miembros de su comunidad política para aceptar su autoridad, es decir, los ciudadanos opinan que es adecuado y cumplen sus normas¹³¹. Para Bañón y Carrillo (1997) se distinguen dos fuentes de legitimación de la Administración: la legitimidad institucional, que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados. O lo que es lo mismo, cómo se comporta la administración en relación con los ciudadanos y qué normas rigen su comportamiento y, en función del comportamiento, la legitimidad institucional puede quedar reforzada o debilitada. Por

¹³¹ El cumplimiento voluntario de la normativa es más efectivo que depender de la imposición.

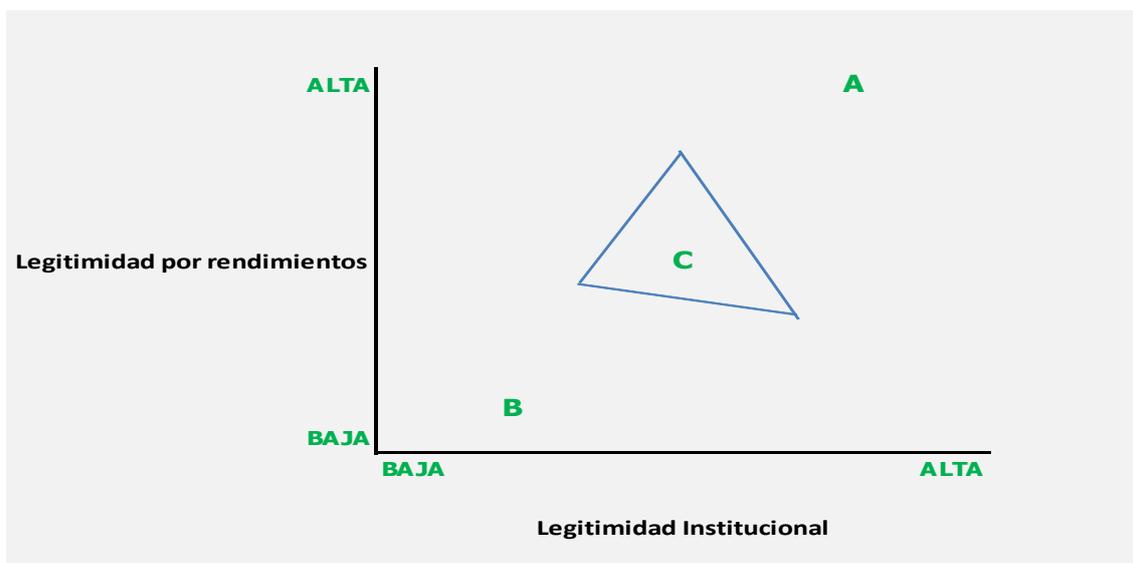


otra parte está la legitimidad por rendimientos, es decir, qué resultados alcanza en el ejercicio de funciones.

La siguiente cuestión se basa en los criterios de legitimidad. Una Administración es legítima en la medida que se ajusta a las reglas establecidas para el ejercicio de poder. Puede manifestarse falta de legitimidad si hay un desajuste entre reglas y creencias. Es necesario que exista evidencia de aprobación por los ciudadanos a través de acciones que expresen su consentimiento en la relación de poder, como por ejemplo a través del pago de impuestos, cumpliendo los preceptos o consumiendo servicios públicos Beetham (Carrillo 1996-1997, p. 144-145).

Por tanto, ¿cuál sería el nivel ideal entre la legitimidad institucional y la legitimidad por rendimientos de la Administración? Siguiendo con los mismos autores, cabe distinguir tres niveles posibles, a saber:

Figura 3 – Nivel de legitimidad de la Administración Pública



Fuente: Elaboración propia adaptada de Bañón y Carrillo (1997, p. 72) (2015)

El nivel A es la situación ideal en la que la Administración goza de un apoyo social excelente. Los rendimientos de la Administración poseen una valoración positiva y su legitimidad refuerza la percepción social de eficacia del sistema político.

En cuanto al nivel B, se trata de la peor situación posible que no es otra que una Administración cuestionada en toda su magnitud. En esta posición los ciudadanos perciben a la Administración como ineficaz, lo que contribuye a su deslegitimación. En

estas circunstancias, se requiere una redefinición en profundidad de la Administración Pública.

En el nivel C la legitimidad por rendimientos y la institucional ocupan niveles intermedios, ni muy altas ni muy bajas. Este nivel es el que existe en la actualidad, donde la legitimidad institucional es peor valorada que los rendimientos. Cuando la Administración debe atender a la sociedad con presupuestos bajos, con menos recursos debido a la crisis económica, los ciudadanos valoran peor a las instituciones públicas y por contra, se percibe que los servicios públicos han mejorado atendiendo las prioridades de la ciudadanía.

Los rasgos característicos de la Administración Pública son los siguientes:

Tiene carácter permanente y servicial, sirve a los intereses generales; tiene carácter social, pues presta servicio a la ciudadanía que es quien lo necesita; tiene una estructura administrativa, formada por órganos y éstos por personas que en ellos trabajan y realizan una actividad que está regulada por ley; y en último lugar, el objeto de la Administración Pública es prestar un servicio público y así satisfacer las necesidades públicas, el interés general.

Para exponer la comparación de las particularidades del sector público (instituciones) con el sector privado (corporaciones) citamos a Canel (2013) y serían las siguientes: En primer lugar, en el sector público todos los ciudadanos están sometidos a la legislación de la administración pública (derecho administrativo), mientras que en el sector privado los clientes son voluntarios y cuando adquieren sus productos lo hacen bajo legislaciones específicas (derecho privado).

En segundo lugar, el sector público tiene una exigencia de intangibilidad mayor que el sector privado. En las empresas los objetivos son monetarios (beneficios) mientras que en el sector público los objetivos son variados e intangibles y los servicios que provee son intangibles como por ejemplo, seguridad, justicia, sanidad o educación. El sector público se provee fundamentalmente de intangibles, esto es, de recursos humanos y conocimiento.

En tercer lugar, el sector público está más sometido a exigencias de transparencia y de rendición de cuentas que el sector privado, puesto que está financiado con los



impuestos de los ciudadanos y éstos demandan información acerca de los resultados de los servicios públicos.

Por último, la Administración Pública ha de evaluar el retorno que tienen sus actividades, para conocer tanto la eficacia como la eficiencia de su trabajo. Esto implica que ha de trabajar en métodos y herramientas que lleven a indicadores fiables sobre los valores intangibles.

En las organizaciones existen dos tipos de bienes, los tangibles que son físicos como los vehículos, las instalaciones, etc. y por otra parte están los intangibles, como la reputación, la confianza, la ética, la credibilidad, etc. también llamado Capital Intelectual. Para la gestión pública, el capital intelectual, en palabras de García de Castro et al. (2004), es una herramienta esencial puesto que mide los activos intangibles que aportan valor a la prestación de servicio de la Administración.

Es importante valorar y gestionar los bienes intangibles en el sector público como la reputación, la transparencia, la información la confianza, la comunicación, etc. puesto que la intangibilidad está más presente que en el sector público. La administración pública tiene diversos objetivos, la mayoría de carácter no monetario y por ello hacen mayor uso del capital humano y el conocimiento. Tanto los recursos como los servicios finales que prestan el conjunto de las organizaciones públicas son intangibles, y, a pesar de ello, las organizaciones públicas se implican en menor medida que el sector privado en medir los intangibles (tal vez el factor principal sea la desconfianza). Para Luoma-aho (2007 p. 126) esta conducta está ligada a la cultura y es diferente en todo el mundo.

3. Los Stakeholders

El término *stakeholder* fue acuñado por Richard Edward Freeman en su obra *Strategic Management: A Stakeholder Approach* (1984). Desde el punto de vista de las organizaciones del sector público, los *stakeholders* o grupos de interés, puede ser casi cualquier persona que tenga algo que ver con el sector público (Luoma-aho 2007, p. 126), ya sea votar, el pago de impuestos, la compra de productos, utilización de servicios e informar a otros de cualquier experiencia favorable o desfavorable que han tenido, pueden ser considerados como una de las partes interesadas. Como afirma Luoma-aho (2008), el concepto “*stakeholder*” se origina en la literatura de gestión como un análogo a la forma de pensar de los accionistas Es necesario e importante

para la ciudadanía y la sociedad conocer la opinión de los grupos de interés de las organizaciones públicas, ya que éstas para funcionar bien necesitan la aprobación de aquellos que están en su entorno.

Los *stakeholders* poseen una relación de comunicación con la organización, y esta comunicación puede incluir tener poder. Una cuestión considerable es que los *stakeholders* son los que realizan la evaluación de la organización y de esta manera se forma la reputación. Pero como indica Luoma-aho (2007, p. 126) no todos los interesados pueden evaluar la reputación de algunas organizaciones públicas. Por tanto, hay que elegir bien a los *stakeholders* de la organización que van a realizar la evaluación para que el resultado a obtener sea el más riguroso posible y para ello se han de elegir los interesados que además de conocer la existencia de la organización, conozcan su funcionamiento y funciones.

Es fundamental mantener un diálogo con los interesados, pues reciben información y están autorizados para actuar a través de diversos medios de comunicación en tiempo real. La opinión de los grupos de interés de la organización es muy importante pues la reputación se forma entre el público y no por la organización. Las evaluaciones y las expectativas de los grupos de interés contribuyen en un grado muy elevado a la reputación de la organización y su legitimidad (Luoma-aho 2007, p. 126).

Castilla (2005, p. 56) mantiene que la Administración orientada al servicio público defiende la participación de los diferentes grupos de interés en los diferentes procesos políticos y administrativos. Así, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1996) apunta a que: *“la receptividad es un reto que se lanza a esa tradición y obliga a la Administración a dirigir la atención hacia sus clientes”*. Para Dahl (Castilla 2005, p. 49) los *stakeholders* o los grupos de interés son los que garantizan que la Administración Pública persiga los objetivos de los ciudadanos.

4. La reputación de las organizaciones públicas

El término *reputación* viene del latín PUTO, PUTAS, PUTARE, PUTAVI, PUTATUM, que equivale a juzgar, a sentenciar. Al término PUTARE se le añadió la partícula *re*, que significa reiteración, y así se formó *reputar*. Reputar es juzgar repetidamente a una persona, es sentenciarla todos los días ante el tribunal de la moral pública; por consecuencia y según Barcía (Vichique 2013, p. 142) reputación no significa sino el juicio que merecemos al concepto público.



Si buscamos el concepto *reputación* en el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española, en su vigesimotercera edición publicada en octubre de 2014, aparecen dos acepciones: “*opinión o consideración en que se tiene a alguien o algo*”, “*prestigio o estima en que son tenidos alguien o algo*”. La primera acepción parece neutra pues habla de opinión o consideración sin precisar nada más; mientras que la segunda, manifiesta una opinión positiva sobre alguien o algo. Si como más adelante se verá, la reputación puede ser neutra, positiva o negativa, ¿faltaría añadir en el diccionario una acepción negativa?.

Al leer la literatura sobre la reputación, se puede observar que se ha desarrollado mucho más en el ámbito empresarial que en el público, de manera que, desde el punto de vista del ámbito corporativo, la reputación¹³² es el conjunto de percepciones que tienen sobre la empresa los diversos grupos de interés con los que se relaciona, tanto internos como externos, como resultado del comportamiento desarrollado por la empresa a lo largo del tiempo y de su capacidad para distribuir valor a los mencionados grupos.

Para Villafaña (2008) el concepto de reputación se entiende como el reconocimiento que los *stakeholders* de una organización hacen del comportamiento de ésta a partir del grado de cumplimiento de sus compromisos con relación a ellos.

Hay que tener en cuenta que la reputación de las organizaciones del sector público no se forma de la misma manera como la reputación de las empresas Luoma-aho (2007, p. 20) ya que sus funciones, el alcance, los públicos y los objetivos son diferentes.

La reputación es una cuestión importante para cualquier organización pública o privada; ya sea para bien o para mal, como afirma Andreassen (Luoma-aho 2008) las partes interesadas influirán en su comportamiento hacia la organización, dependiendo de cómo la perciba. La reputación de la organización es para Fombrun y Van Riel (Luoma-aho 2008) la suma de historias contadas sobre la organización entre los grupos de interés.

Por otra parte, Walker (Redoli 2014, p. 5) después de analizar el concepto de reputación, concluye que no hay un consenso claro sobre qué es y cómo se construye la reputación en las organizaciones.

¹³² Definición elaborada por el Foro de Reputación Corporativa y el Reputation Institute.

Canel (2013, p. 75) reúne algunos rasgos que caracterizan la reputación:

“La reputación tiene que ver con la valoración, juicio o estima de alguien, por tanto se apoya en percepciones. También se refiere a la realidad, esto es, implica la experiencia por parte de los *stakeholders* del comportamiento que provee la organización (servicios o productos). Puede ser medida en una escala gradual: puede ser positiva, negativa o neutra. Tiene un carácter agregado: es la suma de las diferentes valoraciones obtenidas de los diferentes grupos de interés. Es el resultado de la actuación pasada de la organización, es decir, del comportamiento de la organización a través de un tiempo determinado; por tanto la reputación es duradera y continuada. Tiene un carácter competitivo puesto que se consigue en comparación con organizaciones similares de un mismo sector. Es la capacidad de comunicar de manera correcta al público las fortalezas y los atributos positivos que posee la organización. Es el resultado entre lo que comunica la organización y lo que realmente los ciudadanos perciben de ella.”

Llegados a este punto cabe preguntar ¿cuál es el grado de reputación al que deben aspirar las organizaciones públicas? concretamente, ¿qué nivel deben alcanzar para generar confianza y credibilidad en la ciudadanía? ¿Se trata de alcanzar un grado excelente o simplemente han de lograr una reputación realista basada en el principio de neutralidad?.

Canel (2013) sostiene que las administraciones públicas deben aspirar a una reputación excelente, es decir, hacerse diferente, exclusiva y preferente en un sector; porque de lo contrario pierden la legitimidad de ejercicio, y ello implica la pérdida de confianza y de credibilidad depositada en ellas; consecuentemente su reputación se verá dañada.

La teoría de la identidad social que argumentan King y Whetten (Canel 2013) es la utilizada por la citada autora para lograr la reputación excelente. Y ¿qué es la identidad social? La teoría de la identidad social es aquella que plantea procesos de diferenciación entre los distintos grupos que componen una sociedad, como la categorización, identificación, comparación y distinción psicosocial.

Estos autores opinan que la legitimidad y la reputación están relacionadas; son percepciones que la ciudadanía tiene de las actuaciones de una organización. Por una



parte, la legitimidad es la percepción de que una organización actúa de acuerdo a unos estándares que se exigen para pertenecer al sector, y la reputación es la percepción de que las organizaciones se diferencian positivamente entre las de su sector. La conclusión de King y Whetten es la siguiente: para ser excelente hay que estar legitimado y la legitimidad sólo se puede lograr a través de la excelencia.

Para la elaboración de la identidad de una organización, los citados autores parten de tres niveles:

En primer lugar está la identidad social, esto es, el tipo de organización de que se trata, que puede ser de orden económico, empresarial, sanitario, educativo, gubernamental, etc.

En segundo lugar, la identidad relacional, que tiene que ver con el tipo de propiedad, la procedencia geográfica, como por ejemplo, “organismo autonómico” (conselleria), “organización local” (ayuntamiento), “ministerio” (educación), etc.

Y en último lugar, la identidad individualizadora, que son las habilidades, logros o rasgos particulares que hace obtener la distinción entre los iguales: “ayuntamiento que más garantiza la protección ciudadana”, “el ministerio que más reduce el fracaso escolar”, etc.

Para concluir lo defendido por Canel (2013) se puede decir que, existen unos estándares mínimos que las organizaciones deben cumplir, como por ejemplo, una universidad tiene que enseñar o un hospital curar; y sobre ellos están los estándares que deben de cumplirse para que las organizaciones puedan considerarse excelentes y reputadas entre sus similares. Y los atributos que una organización establece para llegar a lograr la excelencia y distinción, deben estar en conexión con los mínimos que se le exigen para su legitimidad. Las organizaciones deben inclinarse por diferenciarse de sus rivales ¿cómo? Pues para King y Whetten se logra poniendo el foco de atención en cómo lo hacen de bien en relación a su competencia.

Por contra, Luoma-aho (2007, p. 10) afirma que las organizaciones del sector público deben aspirar a una reputación neutral y no a la excelencia. La propuesta de esta autora se apoya en diversas consideraciones, a saber:

“Existen diferencias fundamentales entre las corporaciones y las organizaciones del sector público; éstas tienen múltiples funciones: legislar, regular, educador, etc. por tanto, no siempre pueden satisfacer a todos los interesados porque son muy diversos y diferentes en función de las necesidades y expectativas. Para las organizaciones del sector público, el principio de singularidad (ser único) no es obvio, ya que no hay muchos competidores. Para mantener una buena reputación entre sus interesados, las organizaciones del sector público no pueden diferenciarse una de la otra. Por otra parte, los productos y servicios que ofrece la Administración Pública están determinados en su mayoría por ley, y esto limita la oportunidad de ser diferente. La organización perfecta corre un grave riesgo, ya que las expectativas no satisfechas pueden terminar en la pérdida de credibilidad y una mala reputación. Una excelente reputación entre un determinado grupo de interesados podría ser una señal de corrupción: la extrema satisfacción de un grupo puede ser un signo de parcialidad. En tiempos de recortes presupuestarios, el mantenimiento de una reputación excelente puede convertirse en una carga difícil de llevar para las organizaciones públicas.

Las expectativas que se crean de una excelente reputación son complicadas para las organizaciones del sector público: si se cambiara la ley, si hay un cambio político o se alterara la financiación, las actuaciones de la organización pueden sufrir un cambio, y por tanto algunas expectativas no podrían llegarse a cumplir. La reputación excelente tiene sus riesgos: cuanto más alta es la reputación, mayor será la caída si ocurre un suceso inesperado. Reputaciones excelentes requieren cuidados constantes. Los recursos públicos a menudo son escasos y el conservar la reputación está en lo último de la agenda, sin importar lo grandes que sean las necesidades.”

En definitiva, Luoma-aho (2007) defiende una reputación “neutral”, entendida como lograr unos niveles en la valoración de los grupos de interés, lo suficientemente altos como para que la gente se fíe y tome en serio las organizaciones públicas, pero neutral o incluso bajo para adquirir distancia operativa, necesario en tiempos de crisis; crear unas expectativas de servicio realistas, acordes con lo que puedan satisfacer, y en tercer lugar, la neutralidad tiene que ver con la imparcialidad de la organización pública: ha de actuar de acuerdo a unos principios de imparcialidad, ser neutral y estar orientada a todos los públicos.



A continuación se refleja la figura que representa la reputación como una continuidad (representa el ideal más que lo práctico), donde la franja amarilla sugiere un nivel de reputación neutral (requiere mantenimiento, pero no intensivo como en una reputación excelente) para las organizaciones públicas propuesto por Luoma-aho.

Figura 4 – Nivel de reputación para las organizaciones del sector público



Fuente: Elaboración propia con datos de Luoma-aho (2007, p. 129) (2015)

Existe el riesgo de vincular el concepto de *neutralidad* con la indiferencia, pero no es así. La *neutralidad* se aplica aquí a un nivel aceptable para las organizaciones del sector público, es decir, un nivel que no apunta demasiado alto o demasiado bajo.

Si se aspira a una reputación excelente, hay que tener en cuenta que va a generar expectativas muy altas que van a requerir renovación constante y este nivel de mantenimiento no es posible económicamente para las organizaciones del sector público, sobre todo en tiempos de recortes presupuestarios; por consiguiente, se puede llegar a la decepción junto a las presiones y demandas de mayor eficacia.

Por otro lado, una mala reputación no conviene a las organizaciones del sector público porque implicaría una crisis de legitimidad. En el caso de tener que mejorar una mala

reputación habría que disponer de recursos y fondos que las organizaciones del sector público no siempre disponen.

Por ejemplo, la pérdida de una buena reputación en el área de protección ciudadana, como es el Cuerpo de Bomberos o el Cuerpo de Policía Nacional podrían ser desastrosos porque la confianza en la palabra de esos profesionales podría salvar vidas, mientras que la desconfianza, por el contrario, podría traer pérdidas humanas.

5. Recuperar la confianza

Como se ha señalado en la introducción de este trabajo, la población española no confía en el gobierno, debido, entre otras cosas, a los recortes que han soportado las políticas públicas y a la mala praxis de algunos dirigentes políticos. Pero, ¿qué es confiar en un gobierno o en una organización pública? Sztompka (Redoli 2014, p. 9) afirma que hay confianza en una institución cuando ésta es percibida como eficaz, representativa, justa y neutral. Por su parte, Bouckaert y Van de Walle (Canel y García 2013, p. 33) señalan que se confía en la organización que acumula un comportamiento consecuente con su pasado y que le hace previsible en el futuro, por ello la confianza se construye y destruye en el tiempo. Para Luoma-aho (2008, p. 128) la confianza se convierte en reputación, igual que el presente se convierte en pasado.

La desconfianza de los españoles en sus instituciones va ligada a los problemas que éstos sienten en la actualidad, como indica el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) del mes de junio de 2016, donde constata que los dos problemas principales para los españoles son el paro, con un 76,4 por ciento y la corrupción y el fraude, con un 44,9 por ciento; en tercer lugar se posicionan los problemas de índole económico, 25,1 por ciento y los políticos/as, los partidos y la política con un 21,1 por ciento. Los problemas de índole social se sitúan en el 11,6 por ciento, seguida de la sanidad con el 10 por ciento y la educación con el 9,7 por ciento frente al 9,1 por ciento del mes pasado.

La situación política general la califican como “mala” o “muy mala” el 80,1 por ciento, mientras que un 1,9 por ciento la ve como “buena” o “muy buena”. En cuanto a la situación económica general, la mayoría la califican de “mala” o “muy mala”, con un 67,9 por ciento, y muy pocos la ven como “buena” o “muy buena” con un 3,2 por ciento.



Los españoles no soy muy optimistas pues sólo un 19,6 por ciento cree que estará mejor la situación económica dentro de un año, frente al 39,3 que considera que estará igual y un 19,4 por ciento que opina que estará mejor.

De acuerdo con Luoma-aho (2008) si la sociedad, los ciudadanos y ciudadanas no perciben una buena provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado, ni una gestión eficaz por parte de las Administraciones públicas ocurre lo mismo que le sucedería a cualquier organización que no cumpla con las expectativas: se pierde la confianza, el prestigio y la reputación. Y ¿cómo se puede lograr recuperar la confianza perdida en el gobierno y en las organizaciones públicas?.

Viendo los resultados de la encuesta del CIS, parece ser necesaria la implantación de políticas públicas consistentes, acordes a las necesidades de la ciudadanía además de un comportamiento ético de los políticos y dirigentes; esto favorecería la confianza en las organizaciones y ayudaría a crear una reputación de confiabilidad.

Recuperar la confianza de las organizaciones públicas requiere una buena gestión de la reputación que consiste para Canel (2014) en gestionar las expectativas de los diferentes grupos de interés que se relacionan con la organización pública. En opinión de Eisenegger e Imhof (Rubiños 2014, p. 6) satisfacer estas expectativas genera confianza y a su vez fortalece la reputación.

Frombun y van Riel (Rubiños 2014, p. 6) señalan que el capital reputacional es el resultado de hacer las cosas bien y lograr el reconocimiento de los stakeholders y en el caso del sector público conlleva muchas ventajas como por ejemplo: reducción de costos de transacción, facilita la contratación, la atracción de talento, el rendimiento y la lealtad de los empleados, fomenta el orgullo de pertenencia y contribuye a la estabilidad de la organización y su legitimación.

Un intangible muy importante que hay que gestionar es la transparencia, puesto que contribuye a recuperar la confianza en las organizaciones del sector público; no obstante, no hay consenso en la literatura acerca del significado y alcance del término transparencia en la administración pública.

Para resolver esta duda Rubiños (2014) realiza tres preguntas fundamentales:

1) ¿Quién puede acceder a la información? Meijer (Rubiños 2014, p. 7) establece que una institución es transparente si se abre a aquellos que normalmente no tienen acceso a la información sobre su funcionamiento y hace público el proceso de toma de decisiones que se produce en el plano interno.

2) ¿Cómo se accede a esta información? Para ser transparente es fundamental la manera en que se entrega la información al interesado Meijer (Rubiños 2014, p. 8). No se trata únicamente de recibir información y abrirla, la información recibida ha de ser fácil de entender y de interés para la ciudadanía porque de lo contrario, el esfuerzo que se realiza para que llegue adecuadamente es inútil y no cumple sus objetivos.

3) ¿A qué información se puede acceder? Se trata de calidad y no de cantidad. La calidad entendida como información relevante.

Lizcano (2016) en su artículo publicado en el periódico “El País”, acerca de la transparencia en las instituciones afirma que:

“la transparencia de las instituciones públicas españolas es tan necesaria como exigida actualmente por los ciudadanos, que demandan firmemente unas administraciones de cristal, en las que puedan ver todo lo que se hace y se gasta, o lo que se contrata y con quién”.

Y con el fin, continúa afirmando el señor Lizcano, de

“llegar a conocer mejor o incluso a participar en el devenir cotidiano de esas instituciones que les representan y a las que sostienen económicamente”.

En la quinta edición del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) publicado en el año 2014, elaborado por la organización Transparency International España¹³³ se ha medido el nivel de transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España; para ello se han utilizado 80 indicadores a su vez divididos en seis Áreas de transparencia. La puntuación media de los 110 Ayuntamientos analizados ha alcanzado 85,2 puntos (sobre cien), lo que refleja que la puntuación ha ido subiendo paulatinamente desde el año 2008 donde obtuvieron una puntuación de 52,1 puntos.

¹³³ Transparency International es la única organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, agrupando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global. Aborda diferentes facetas de la corrupción, tanto el interior de los países como en las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. Su finalidad es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido.



El Ayuntamiento de Valencia ha obtenido el puesto número 80, con un total de 81,3 puntos (ver tabla 1). Aunque no es buena posición, ha mostrado una importante subida de 51 puntos con respecto al año 2012. Mejores resultados consiguen varios ayuntamientos valencianos, como el de Torrent, con una puntuación de 100 puntos, seguido de Gandía (97,5), Castellón (88,8) y Torrevieja (85).

Tabla 1 – Puntuaciones obtenidas en el ITA 2014 Ayuntamiento de Valencia

ÁREAS DE TRANSPARENCIA	PUNTUACIÓN MEDIA (Entre 1 y 100)
TRANSPARENCIA GLOBAL:	81,3
a) Información sobre la corporación municipal	77,8
b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad	62,5
c) Transparencia económico-financiera	100,0
d) Transparencia en las contrataciones de servicios	50,0
e) Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas	86,7
f) Indicadores Ley de Transparencia	93,8

Fuente: Elaboración propia con datos de http://webantigua.transparencia.org.es/ita_2014/puntuaciones_aytos/valencia.pdf (2016)

En cuanto a la Comunidad Valenciana, se sitúa en la sexta posición (de 17 comunidades autónomas) con una puntuación de 92,5 puntos (mejora las puntuaciones obtenidas en 2012 (63,8) y en 2010 (56,3) y se sitúa por encima de la media (88,6 puntos sobre cien).

Seguidamente se muestra la tabla donde se observa que la Comunidad Valenciana obtiene una puntuación de 100 puntos en dos áreas: información sobre la comunidad autónoma y transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros.

Tabla 2 - Puntuaciones obtenidas en el INCAU 2014 Comunidad Autónoma Valenciana

ÁREAS DE TRANSPARENCIA	PUNTUACIÓN MEDIA (Entre 1 y 100)
TRANSPARENCIA GLOBAL:	92,5
a) Información sobre la comunidad autónoma	100,0
b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad	92,9
c) Transparencia económico-financiera	92,3
d) Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros	100,0
e) Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas	85,7
f) Indicadores Nueva Ley de Transparencia	81,3

Fuente: Elaboración propia con datos de http://webantigua.transparencia.org.es/incau_2014/puntuaciones_cc.aa/valencia.pdf (2016)

Por el contrario, las Cortes Valencianas figura entre los cinco parlamentos menos transparentes de España, ocupando el puesto número 15 (de 17 comunidades autónomas), por delante de Madrid, Islas Baleares y Murcia.

La nota global conseguida (ver tabla 3) de 52,6 puntos sobre cien, siendo la peor área valorada la transparencia en las contrataciones de servicios (20) y en el área de transparencia económica-financiera (22,2). La mejor puntuación es el área de información de la actividad parlamentaria (100).

Tabla 3- Puntuaciones obtenidas en el IPAR 2014 Cortes Valencianas

ÁREAS DE TRANSPARENCIA	PUNTUACIÓN MEDIA (Entre 1 y 100)
TRANSPARENCIA GLOBAL:	52,6
a) Información sobre el parlamento	56,0
b) Información sobre el funcionamiento de la actividad parlamentaria	100,0
c) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad	55,6
d) Transparencia económica-financiera	22,2
e) Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros	20,0
f) Indicadores Nueva Ley de Transparencia	41,7

Fuente: Elaboración propia con datos de http://webantigua.transparencia.org.es/incau_2014/puntuaciones_cc.aa/valencia.pdf (2016)

Con los datos ofrecidos, parece que la transparencia de estas instituciones ha aumentado en los últimos años, pero todavía deben mejorar su nivel de transparencia para acercarse a las demandas de los ciudadanos y la sociedad.

Otro elemento importante para recuperar la confianza y generar credibilidad en las instituciones públicas es la comunicación. La información y la comunicación son necesarias para vivir en democracia; la comunicación de arriba-abajo (de las instituciones a la ciudadanía) como de abajo-arriba (de la ciudadanía hacia las instituciones) es necesaria para crear un ambiente de confianza mutua.

La gran mayoría de ciudadanos y ciudadanas disponen hoy en día de medios tecnológicos y de variados canales para recibir información, como por ejemplo la tv, radio, prensa, internet, las redes informales, etc. A través de esos medios las instituciones públicas comunican a la sociedad sus actividades y hacen llegar sus mensajes; y así el público forma su opinión a través de los medios de comunicación.



Un componente básico para recuperar la confianza en las organizaciones públicas es la ética. La mala praxis así como los casos de corrupción en las organizaciones del sector público han llevado a una desconfianza de la sociedad hacia las instituciones.

En el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 ¹³⁴ publicado por la ONG Transparency International (TI), aparece España situada en el puesto 36 de un total de 168 países, con 58/100 puntos (pierde dos puntos con respecto al IPC 2014). Según indica TI, con esa puntuación, en su conjunto, 'España no tiene corrupción *sistémica* sino múltiples escándalos de corrupción política en los niveles superiores de los partidos y de los gobiernos'.

Villoria (De Miguel *et al.* 2012) opina que para prevenir la corrupción es necesario interiorizar qué valores queremos potenciar y tener una clara voluntad en entenderlos. En cuanto a la ética pública Habermas (Villoria 2005) afirma que

“La ética pública es el patrón moral común, universal y generalizable...”,

y además

“es compatible con las diferentes éticas privadas, siempre que sean respetuosas con las de los demás, y que se obtiene con la máxima deliberación y consenso posible”.

6. Estudio cualitativo y cuantitativo

Para verificar la hipótesis de este trabajo, se ha inclinado por realizar la observación por encuesta ¹³⁵ (dirigida a los grupos de interés elegidos) y una entrevista estandarizada abierta ¹³⁶, dirigida a Inspectores del Departament de Bombers.

La población de estudio son las partes interesadas (grupos de interés) de la Unitat d'Intervenció (Subunitats Operatives) del Departament de Bombers, Prevenció,

¹³⁴ El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) se creó en 1995 como un indicador compuesto utilizado para medir las percepciones sobre corrupción en el sector público, en distintos países de todo el mundo. El índice de Transparency International se realiza a partir de estudios comparativos de diversas instituciones y organizaciones que analizan la opinión del sector privado sobre la corrupción en el sector público.

¹³⁵ Consiste en la obtención de datos de interés sociológico mediante la interrogación a los miembros de la sociedad. Es el procedimiento sociológico de investigación más importante y el más utilizado por los científicos sociales.

¹³⁶ Se caracteriza porque la redacción y el orden de todas las preguntas es igual para todas las personas encuestadas y permite respuestas libres o abiertas.

Intervenció en Emergències i Protecció Civil del Ayuntamiento de Valencia; siendo la Unidad de Observación la Unitat d'Intervenció (Subunitats Operatives).

Para averiguar qué grupos de interés habrían de formar parte de la muestra, se estudió a través de fuentes bibliográficas secundarias sobre la elección de la muestra y sus requisitos básicos; y teniendo en cuenta los fines de la investigación, se consideró el método de elección razonada, también llamado opinativo¹³⁷ o estratégico (Sierra, 2008, p. 199).

En consecuencia, se optó por una muestra representativa, no probabilística, de los grupos de interés, cuya característica principal requiere ser interesado con contacto frecuente con la Unitat d'Intervenció, pues según la teoría (Luoma-aho, 2007) los interesados frecuentes son más relevantes para la formación de la reputación porque conocen mejor la organización, a través del contacto generan experiencia y por tanto pueden evaluar, con mayor precisión.

Los grupos de interés seleccionados fueron los siguientes:

- La Alta dirección
- Los propios empleados públicos¹³⁸ del Departament de Bombers
- Los Sindicatos con delegación en el Servicio
- La Policía Local y la Policía Nacional
- Los Medios de comunicación social
- Los proveedores
- Otros, como los voluntarios de protección civil.

No se eligió al público en general (incluso los que efectivamente han solicitado en alguna ocasión un servicio de la Unitat d'Intervenció) porque aunque el servicio es conocido, puede ser que no conozcan sus funciones reales y además, resulta muy difícil que los ciudadanos puedan alcanzar un número relevante para la formación de la reputación.

¹³⁷ Este tipo de muestreo se puede utilizar en muestras de conjuntos y en general cuando los elementos de la muestra son muy reducidos y diversos, en el que la elección de las unidades se realiza razonadamente por los investigadores con los asesoramientos que sean precisos.

¹³⁸ Tanto los que toman decisiones como los que no.



Como instrumento básico de la observación por encuesta, se ha utilizado en este documento el cuestionario simple¹³⁹, cuya finalidad es obtener información de la población investigada sobre las variables objeto de la investigación.

A la hora de elegir el cuestionario a utilizar, se investiga a través de fuentes bibliográficas secundarias y se observa que la mayoría de encuestas están dirigidas a medir intangibles de organizaciones privadas, por lo que se concluye que la mejor opción para medir los intangibles de la Unitat d'Intervenció es el cuestionario utilizado por (Luoma-aho, 2007) en su trabajo consistente en la evaluación de 12 organizaciones del sector público Finandés, adaptándolo a las circunstancias de la Unidad objeto del presente estudio.

El cuestionario (autocumplimentado) contiene cuatro preguntas abiertas¹⁴⁰ y el resto, hasta completar las 48, cerradas¹⁴¹ de respuesta múltiple puesto que son las más recomendadas al suministrar más información y exactitud.

El cuestionario contiene variables cualitativas como los pensamientos iniciales de los interesados o sus percepciones sobre la reputación de la Unitat d'Intervenció en cuestión, con variables cuantitativas relacionadas con el objetivo de la reputación. También consta una pregunta para dar nota a la Unitat d'Intervenció.

De la pregunta nº 13 a la nº 21 se cambiaron los atributos para evitar que las preguntas se respondan de manera similar y sin leer correctamente.

A continuación se muestra la tabla que recoge las variables a evaluar y los ítems o atributos sobre los que se pregunta a los encuestados para conocer su valoración, acordes con los objetivos de la investigación.

¹³⁹ El cuestionario es un conjunto de preguntas preparadas y ordenadas acerca de hechos y aspectos de la realidad que interesan al investigador (opiniones, sentimientos, actitudes...). En el cuestionario para encuesta o "cuestionario simple" los encuestados responden por escrito y no interviene otra persona.

¹⁴⁰ No hay respuestas preestablecidas, el encuestado responde espontáneamente a lo que se le pregunta.hnjb

¹⁴¹ Son aquellas cuyas respuestas ya están establecidas de antemano y están precodificadas, es decir, que cada opción de respuesta se corresponde con un código numérico que será el que se introduzca en la fase de grabación.

Tabla 4 – Contenido del cuestionario de los stakeholders sobre la reputación

Nº de pregunta	Variables	Ítems/Atributos
1	Impresiones iniciales	1. Por favor, indique en pocas palabras o adjetivos lo primero que le viene a la mente acerca de la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios.
2-12	La visión de la organización, valores y estrategias	2. No cooperativa-Cooperativa 3. No orientada al ciudadano-Orientada al ciudadano 4. Parcial-Neutral 5. Cerrada-Abierta 6. Por su propio bien-Por el bien común 7. Ineficiente-Eficiente 8. Irresponsable-Responsable 9. Poco ética-Ética 10. Esporádicamente en desarrollo-En constante desarrollo 11. Desconocida-Bien conocida 12. No estimada-Estimada
13-21	Situaciones de servicio al ciudadano	13. Activa-Pasiva 14. Conoce las necesidades de la ciudadanía-No conoce las necesidades de la ciudadanía 15. Establece claramente las personas adecuadas de contacto-Establece sin claridad las personas de contacto 16. Alta calidad-Mala calidad 17. Accesible-Inaccesible 18. Útil-No útil 20. Actúa de acuerdo con principios claros-No actúa con principios claros 21. Justa-Injusta
Nº de pregunta	Variables	Ítems/Atributos
22-40	Aspectos positivos y negativos del estado actual	22. Falta de liderazgo-Buen liderazgo 23. Baja experiencia-Alta experiencia 24. No digna de confianza-Digna de confianza 25. Reactiva-Proactiva 26. Estática-Dinámica 27. Burocrática-Flexible 28. No apreciada internacionalmente-Internacionalmente-Apreciada 29. Distante-Humana 30. Dictatorial-Dispuesta a la conversación 31. Investigación insignificante-Investigación significativa 32. Anticuada- Moderna 33. Empleados poco motivados-Empleados altamente motivados 34. Lenta-Rápida 35. No mantiene el programa-Mantiene el programa 36. Comunica sus objetivos de forma poco clara-Comunica sus objetivos claramente 37. Mando pobre-Buen mando 38. Fracturada-Coherente 39. Incapaz de escuchar-Capaz de escuchar 40. Va a la zaga en su campo-Creadora de tendencias en su campo.



41	Evaluación general	41. Qué nota le daría a la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios. (Escala 4-10)
42	Experiencias de los Stakeholders con la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios	42. Qué tipo de experiencias ha tenido Ud. con la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios
43	Imagen de la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios adquirida en la opinión pública	43. Qué tipo de imagen ha adquirido la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios en la opinión pública
44	Valores más relevantes para la reputación de la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios	44. Qué valores considera Ud. más relevantes para la reputación de la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios: Transparencia, eficacia, eficiencia, ética, neutralidad, responsabilidad, profesionalidad, accesibilidad, participación, empatía, orgullo de permanencia
45-48	Información secundaria	45. Género: Femenino-Masculino 46. Edad: 21-30 años 31-50 años Más de 50 años 47. Tiempo contacto con la Unidad: Diaria Semanal Mensual Semestral Anual 48. Posición: Alta dirección Escala Inspección Escala de Mando Escala Básica Escala de Administración General Cuerpos y Fuerzas de Seguridad Sindicato Medio de comunicación social Proveedores Otros

Fuente: Elaboración propia con datos (Luoma-aho 2007, p. 131) (2016)

Una vez que se han elegido los atributos sobre los que se va a preguntar a los encuestados, se plantea la escala que se va a utilizar para medir los intangibles. Las preguntas nº 2 a la nº 40 (ambas inclusive) cuentan con cinco categorías de respuesta, del 1 al 5, con un valor central que es el 3. A través de esta numeración, los encuestados manifiestan su grado de conformidad con el atributo sobre el que se está preguntando. Para la pregunta nº 40, se ha optado por una escala numérica del 4 al 10.

Para la entrevista estandarizada abierta, se tomó como ejemplo la utilizada por (Redoli, 2014) adaptándola al presente trabajo. Las entrevistas se realizaron tomando

el siguiente criterio: que ocupen la posición Escala de Inspección, de acuerdo con lo que establece el art. 22.2.a) de la Ley 7/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana.

Se realizaron entrevistas a las siguientes personas¹⁴²:

- 1) Tomás Asensio Martínez (Inspector Jefe del Servicio).
- 2) Natalia Dutor Santonja (Inspectora de la Oficina de Relaciones Externas).
- 3) Amador Giménez Miró (Inspector de la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios).
- 4) David Roca Sevilla (Inspector de la Escuela de Formación).
- 5) Héctor Rus Hernández (Inspector de la Unidad de Sistemas de Información).

Las cuatro preguntas propuestas acerca de la reputación de la Unitat d'Intervenció del Departament de Bombers fueron las siguientes:

1. En su opinión, ¿cuál es elemento más importante que debe proporcionar a los ciudadanos la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios?
2. Tras el grave siniestro ocurrido el 11-S en las Torres Gemelas del World Trade Center de Nueva York o el incendio de la Torre Windsor en Madrid, ¿qué cuestiones cree que debería mejorar una unidad de seguridad y auxilio como es la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios?
3. ¿Qué entiende por reputación, aplicando este concepto a la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios?
4. ¿Cómo puede una unidad de seguridad y auxilio como la Unidad de Operaciones y Extinción de Incendios construir o reforzar una reputación positiva?

El período de recogida de la encuesta fue del 28 de septiembre al 29 de octubre de 2015.

La entrega de los cuestionarios se realizó en dos modalidades: para los empleados del propio Departament de Bombers, en el centro de trabajo, y al resto de grupos de interés se envió el cuestionario por correo electrónico. En ambas modalidades se llevó a cabo una breve explicación de la finalidad del estudio, instrucciones para su cumplimentación, así como el lugar y forma de depositarlo una vez contestado.

¹⁴² Los cargos de estos Inspectores e Inspectora son los que estaban nombrados en la fecha en que hizo efectiva la encuesta (diciembre 2015), en la actualidad ocupan otros cargos.



Se entregaron un total de 458 cuestionarios, de los que 3 fueron anulados por tener respuestas múltiples para una misma cuestión. En total fueron contestados 210 cuestionarios (45,86 %) del total. De los grupos de interés solamente contestaron la encuesta los empleados públicos del Servicio y los Sindicatos. El resto no hubo retorno a pesar de haber enviado dos recordatorios. Como se puede observar, no es un porcentaje relevante para poder evaluar con rigor la reputación, no obstante, sirve para hacerse una idea de las opiniones de los trabajadores del Servicio, que por otra parte son los que poseen un mayor conocimiento sobre el mismo.

El tratamiento de la información se realiza con el paquete ofimático Excel, a través del cual se realizan las tareas de grabación de datos, su tabulación y se extraen los resultados.

Se analizaron todos los cuestionarios (excepto alguna pregunta en blanco, el resto fueron todas contestadas).

Para confirmar que la Unitat objeto de la investigación posee una reputación neutral, es condición necesaria que la mayoría de los siguientes criterios se cumplan, a saber: más del 70 por ciento de las respuestas a las preguntas abiertas deben tener la categoría de neutral; las respuestas a las preguntas 2 a la 40 (elegir los atributos) tendrían que estar entre los límites fijados para una reputación neutral, es decir, entre los valores 3 y 4 y que la nota a dar (escala 4-10) tendrían que tener un promedio de 6 ó 7.

La mayoría de las respuestas recibidas fueron objetivas, basadas en hechos, aunque unas pocas respuestas se podía percibir el carácter personal o emocional, tanto en sentido positivo como en negativo.

Respecto al cuestionario, las respuestas a la primera pregunta midiendo lo primero que venía a la mente de los interesados cuando pensaban en la organización, fue del 0,4 por ciento neutral, 5,6 por ciento negativo, 94 por ciento positivo. Las respuestas a la pregunta sobre las experiencias mantenidas con la Unidad fueron del 14,4 por ciento positiva, 81,10 por ciento neutral y 4,6 por ciento negativas. Las respuestas a la pregunta sobre la reputación adquirida en la opinión pública, el 99,5 por ciento positiva y el 4,10 por ciento negativa. Por tanto, la primera condición no se cumple por 2/3.

El segundo criterio, sobre la pregunta realizada para dar una nota a la Unidad evaluada, si que se cumplió la condición pues el valor más votado resultó el 7 con un 28,2 por ciento seguido del 8 con un 24,0 por ciento. Hay que matizar que hubo algunos picos por encima (10) y por debajo (4).

El tercer y último criterio también se cumple. La media de las afirmaciones tendría que estar entre el valor 3 y el 4 y en este caso están en primer lugar el 4 muy seguido del 3, lo que otorga confianza a la Unidad estudiada.

El segundo y tercer criterio se cumplen, y el primero en parte, por tanto se puede concluir que los resultados de la presente evaluación sobre la reputación de la Unitat d'Intervenció del Departament de Bombers, Prevenció, Intervenció en Emergències y Protecció Civil del Ayuntamiento de Valencia entra dentro de los límites de una reputación neutral.

En cuanto a las entrevistas realizadas a los Inspectores, después de su lectura se obtienen las siguientes conclusiones:

- 1) Señalan la seguridad, tranquilidad y profesionalidad como el elemento más importante que debe proporcionar a los ciudadanos para generar confianza.
- 2) Los aspectos a mejorar afirman que son la formación, la coordinación entre distintas administraciones y la prevención, entendida como la implantación de protocolos de actuación en incendios en edificio de altura.
- 3) La reputación la entienden como la trayectoria, la opinión, la percepción, la imagen o la confianza de los ciudadanos en los profesionales del Cuerpo de Bomberos.
- 4) En cuanto a cómo reforzar la reputación positiva, los Inspectores entrevistados señalan lo siguiente: con mayor eficacia y eficiencia en el desempeño del trabajo; entrega y empatía con el ciudadano y sus problemas; mejora en la comunicación a través de diversos canales que alcancen a un mayor número de ciudadanos; transparencia en la comunicación de los hechos ocurridos a la hora de su utilización con fines formativos; establecimiento de sistemas de calidad y evaluación de las actuaciones realizadas por el Cuerpo y también a través de programas de divulgación pública sobre prevención y seguridad ante incendios.



7. Conclusiones

En el presente trabajo se ha investigado sobre un tema desconocido para la gran mayoría del público, como es la reputación en las organizaciones del sector público y cuya hipótesis es la reputación neutral como nivel realista.

Para comprobar si la Unitat d'Intervenció (Subunitats Operatives) podría obtener un resultado neutral, se establecieron tres criterios y la mayoría se cumplieron; por tanto el resultado fue bueno, esto es, alcanzaron una reputación neutral. Y este resultado es bueno sobre todo para las organizaciones del sector público y podría ser un ejemplo para futuras investigaciones en organizaciones especializadas en la gestión de la seguridad como lo es el Cuerpo de Bomberos.

Las organizaciones del sector público han de aspirar a un nivel de reputación factible, que puedan sostener puesto que una reputación excelente no se puede soportar de continuo por su alto nivel de exigencia y porque puede ocurrir que en un acto concreto la organización no esté a la altura de las expectativas de la ciudadanía de tal modo que su reputación puede caer a un nivel muy bajo en sólo un día. Las organizaciones públicas deben tener cierta distancia con las expectativas de los interesados y con las obligaciones de ofrecer reputaciones excelentes.

La confianza de los *stakeholders* en una organización pública es muy importante pues legitima su ejercicio. En un contexto como el actual donde la crisis económica ha cambiado la forma en que las personas evalúan la confianza en las organizaciones públicas, es necesario recuperar la confianza perdida. La idea es que las organizaciones del sector público deben reflexionar acerca de las ventajas que obtienen de gestionar y medir su reputación y otros intangibles como el compromiso, la cultura institucional, el capital intelectual, la comunicación, la ética, etc. Considerar en qué punto se encuentran, dónde quieren llegar y cómo hacerlo. Y para gestionar la reputación es necesario que por la Alta Dirección se lleve a cabo un plan estratégico. Realizar evaluaciones con sus diversos grupos de interés para averiguar si van por el buen camino o por el contrario deben realizar algún esfuerzo para cambiar aspectos que demandan los interesados y de esta forma poder construir una reputación positiva, aunque esto no sea tarea fácil.

Los bienes intangibles forman parte de la organización y por tanto han de gestionarse para que los servicios públicos funcionen mejor y conlleve a un beneficio para la propia organización y sobre todo para el interés público.

8. Bibliografía

- BAÑÓN, R., CARRILLO, E. (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- CANEL CRESPO, M.J. (2013). "Reflexiones sobre la reputación ideal de la Administración Pública". Texto inédito. <<http://mariajosecanel.com/pdf/lareputacionidealdelaadmonpublica.pdf>> [Consulta: 2 de octubre de 2015].
- CANEL, M.A., GARCÍA, A. (2013). "Comunicar gobiernos fiables. Análisis de la confianza como valor intangible del Gobierno de España" en *Zer-Revista de Estudios de Comunicación*, 2013, vol. 18, no 34. <<http://www.ehu.es/zer/hemeroteca/pdfs/zer34-02-canel.pdf>> [Consulta: 6 de julio de 2016].
- CARRILLO BARROSO, E (1996-1997). "Legitimidad y modernización de la Administración Pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración pública, 1996-1997, nº 7-8, pp. 143-152. <[http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path\[\]=101&path\[\]=101](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path[]=101&path[]=101)> [Consulta: 2 de marzo de 2015].
- CASTILLA MARÍN, J.I., (2005). "Administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano" en *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 36, p. 47-60. <http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/200507_36_47.pdf> [Consulta: 4 de septiembre de 2015].
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. (2016) <http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/11_barometros/index.jsp> [Consulta: 7 de julio de 2016].
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2008). *Manual de derecho administrativo. Tomo I*. Madrid: Civitas.
- DE MIGUEL MOLINA, M.R., HERRERO BLASCO, A. y BAÑÓN GOMIS, A.J. (2011). *Teoría de las organizaciones para la Administración Pública*. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- DE MIGUEL MOLINA, M.R. et al. (2012). *Fundamentos de dirección estratégica para organizaciones públicas*. Valencia: Universitat Politècnica de València.
- DEL PINO, E. (2003). "Por qué y cómo debe abordarse el estudio de las actitudes ciudadanas hacia la administración pública" en *XVII Concurso del*



- CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. *Construcción de Consensos Políticos y Sociales para la Reforma de la Administración Pública*. Caracas. <<http://siare.clad.org/fulltext/0046403.pdf>> [Consulta: 4 de septiembre de 2015].
- EDELMAN TRUST BAROMETER. (2016) <<http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/2016-edelman-trust-barometer/>> [Consulta: 10 de marzo de 2016].
 - ENTRENA CUESTA, R. (1998). *Organización administrativa*. Madrid: Tecnos.
 - ESPAÑA. Constitución Española de 1978. *BOE*, 29 de diciembre de 1978.
 - ESPAÑA. Ley Orgánica 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. *BOE*, 15 de abril de 1997.
 - EURONEWS (2016) <<http://es.euronews.com/2016/01/26/espana-la-mas-corrupta-de-la-union-europea-segun-transparencia-internacional>> [Consulta: 7 de julio de 2016].
 - GARCÍA DE CASTRO, M. *et al.* (2004). “La gestión de activos intangibles en la Administración Pública” vol. No. pp. <<http://www.posgrados.frc.utn.edu.ar>> [Consulta: 21 de octubre de 2015].
 - GUERRERO OROZCO, O. (2009). “Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, pp. 3-90. <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10512244004>> [Consulta: 23 de octubre de 2015].
 - GUERRERO OROZCO, O. (2009). “La formulación de principios en la administración pública”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, núm. 49, 15-35. <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10512244004>> [Consulta: 23 de octubre de 2015].
 - GUERRERO OROZCO, O (2000). Voz “Administración Pública”, en *Léxico de la política*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000, pp. 1-6, p. 2. <<http://www.omarguerrero.org/articulos/AdmonPublica.pdf>> [Consulta: 2 de marzo de 2015].
 - JUNQUERA DE ESTÉFANI, R. *et al.* (2011). *Manual de ética y deontología públicas*. Madrid: UNED.
 - LIZCANO, J. *Breve diagnóstico de transparencia*. El País. Madrid. <http://elpais.com/autor/jesus_lizcano_alvarez/a> [Consulta: 7 de julio de 2016].

- LUOMA-AHO, V., VOS, M. (2010). "Towards a more dynamic stakeholder model: acknowledging multiple issue arenas", en *Corporate Communications: An International Journal*, vol. 15, issue 3, p. 315-331. <<http://dx.doi.org/10.1108/13563281011068159>> [Consulta: 23 de octubre de 2015].
- LUOMA-AHO, V., (2007). "Neutral reputation and public sector organizations" en *Corporate Reputation Review*, vol. 10, p. 124-143. <<http://www.palgrave-journals.com/crr/journal/v10/n2/full/1550043a.html>> [Consulta: 12 de marzo de 2015].
- LUOMA-AHO, V., (2008). "Sector reputation and public organizations" en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, issue 5, pp. 446-467. <<http://dx.doi.org/10.1108/09513550810885778>> [Consulta: 12 de marzo de 2015].
- REDOLI MORCHÓN, D. (2014) "La reputación de las organizaciones públicas: el caso del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), organismo regulador español" en *III Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña*. Santiago de Compostela. <<http://www.alice-comunicacionpolitica.com/files/ponencias/464-F541698f74641410767095-ponencia-1.pdf>> [Consulta: 2 de octubre de 2015].
- RUBIÑOS GIL, M. (2014) "La transparencia, la comunicación y la confianza en las instituciones públicas: los casos comparados de la Freedom of Information Act en el Reino Unido y la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información en España" en *III Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña*. Santiago de Compostela. <<http://www.alice-comunicacionpolitica.com/files/ponencias/461-F54168fa34611410764707-ponencia-1.pdf>> [Consulta: 2 de octubre de 2015].
- SÁNCHEZ, M.P. (2008). "Papel de los intangibles y el capital intelectual en la creación y difusión del conocimiento en las organizaciones. Situación actual y retos de futuro", en *Arbor*, vol. 184, núm. 732, p. 575-594 <<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewFile/207/208>> [Consulta: 4 de septiembre de 2015].
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2016) <<http://transparencia.org.es/que-es-ti/>> [Consulta: 7 de julio de 2016].
- VAN RYZIN, G., DEL PINO, E. (2009). "Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno", en *Papeles de evaluación y calidad*, vol. 9, p. 1-26.



- http://www.aeval.es/comun/pdf/papeles_evaluacion/papeles9.pdf [Consulta: 4 de septiembre de 2015].
- VICHIQUE DE GASPERÍN, M.A. (2013). *Riesgo reputacional y gestión institucional de crisis*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, <http://hdl.handle.net/10803/292734> [Consulta: 4 de octubre de 2015].
 - VILLAFANE, J., (2008). *La gestión profesional de la imagen corporativa*. Madrid: Pirámide.
 - VILLORIA MENDIETA, M. (2005). "Ética en el sector público y calidad de la democracia", en *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, no. 184, p. 275-295. <https://scholar.google.es/scholar?hl=es&q=%C3%A9tica+en+el+sector+p%C3%BAblico+de+manuel+villoria&btnG=&lr=>> [Consulta: 4 de septiembre de 2015].
 - VILLAFANE & ASOCIADOS (2014) *Instituciones Públicas: próximos desafíos en la gestión de reputación*. Madrid. http://www.villafane.com/noticias_Instituciones-publicas-proximos-desafios-en-la-gestion-de-reputacion_332.html [Consulta: 7 de septiembre de 2015].

MEDIACIÓN Y POLÍTICA

Elena Baixauli Gallego¹⁴³

“Mi ideal político es el democrático.
Cada uno debe de ser respetado como persona y nadie debe ser divinizado”
Albert Einstein

1. Introducción

En la Grecia clásica Siglo V. a.c., el mundo de la política estaba dirigido por los sofistas, los sofistas eran políticos y cobraban honorarios por hacer política. Ellos se consideraban fuente de conocimiento y por ello, dedicaban el tiempo a la oratoria y a sus enseñanzas. Conviviendo con los sofistas, Sócrates filósofo, enseñaba política sin cobrar por sus enseñanzas, él decía aquello de “Sólo se que no se nada”. Pensaba que el conocimiento era una semilla que se encontraba en las personas y que sólo formulando preguntas y llevando a cabo un diálogo, la persona podría llegar a diferentes reflexiones, de ahí, el diálogo socrático. Los sofistas eran en su mayoría expertos en oratoria, siendo muy diferentes a la persona de Sócrates y a su manera de entender la política.

Si analizamos a los políticos de hoy en día nos damos cuenta que existen comportamientos en ellos que nos llevan a pensar en los sofistas.

Desde hace un tiempo nos planteamos la necesidad de crear ciudades mediadoras, ciudades abiertas para el diálogo y orientadas hacia la convivencia pacífica, basándose en el respeto, la solidaridad, la tolerancia y la empatía.

Pero, ¿cómo poner en marcha estos valores cuando hemos dejado de creer?

El verdadero daño de la crisis, más que la económica, ha sido la crisis moral y emocional, que ha generado tanto desánimo entre las personas. Y nosotros como seres sociales que somos, necesitamos relacionarnos con los otros, pero también necesitamos creer en algo, tener una ilusión, creer y crear con los demás.

¹⁴³ Departamento de Personalidad, Facultad de Psicología, Universidad de Valencia



Las noticias recibidas durante este año han contribuido a generar un desánimo colectivo, una gran sensación de angustia y miedo hacia lo desconocido. Y si desde arriba todo está permitido, cualquiera puede saltarse la ley, los actos se vuelven imperdonables y los conflictos se tiñen de irresolubles.

Desde lo negativo, no podremos generar alternativas positivas, hay que potenciar un cambio de paradigma con un claro enfoque optimista realista, centrado en el aquí y en el ahora.

Volvamos a reilusionarnos por las pequeñas cosas, miremos a nuestro alrededor de forma apreciativa y humildemente reconozcamos que necesitamos aprender a desaprender.

En España hemos vivido una situación insólita, hemos estado durante diez meses con un gobierno en funciones, a raíz de los múltiples casos de corrupción, el aumento de la violencia, la crisis económica y la crisis de valores, han dado lugar a que España en estos momentos sea un país difícil de gobernar.

Los ciudadanos han dejado de creer en la Política, los políticos han perdido su legitimidad y credibilidad.

El político debe de volver a representar al país, siendo ejemplo de ética y de valores. Parecen ajenos a las preocupaciones de los ciudadanos y a lo que ellos entienden necesario para luchar contra la violencia y salir de la situación de crisis.

Las estrategias electoralistas se han quedado muy alejadas de las personas a las que representan, personas bien formadas y con conocimiento de las situaciones que acontecen. Las continuas descalificaciones entre personas, entre partidos, nos alejan cada vez más de sentirnos representados. Coincide que los países con mayor corrupción son también países con mayores índices de violencia y delincuencia. Los países con mayor corrupción política son aquellos países con mayores índices de pobreza infantil. Los niños que se ven expuestos a la pobreza serán adultos en el futuro con mayor riesgo de sufrir enfermedades mentales, luego el daño que se les puede realizar en su salud física y psíquica puede llegar a ser irreversible. De aquí la necesidad de hablar de mediación y política.

Necesitamos líderes políticos éticos, con capacidad de escucha, empáticos, emocionales, colaborativos y participativos, con capacidad para el diálogo, la mediación y la negociación.

“El Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias al inaugurar la Conferencia sobre Ética y Desarrollo en Buenos Aires expresó: Es necesario reintegrar plenamente a la reflexión y a la práctica de los esfuerzos por el desarrollo, una dimensión ética, revisar y profundizar una cultura de valores e introducir principios éticos en la gestión pública y privada” (Castro y Cano 2004, pág.19.)

Vivimos en un mundo de incertidumbre, de continuo cambio y adaptación, un mundo de nuevas tecnologías, pero nuestro sistema de enseñanza, salud, servicios sociales y justicia, no están siendo modificados y adaptados a las nuevas realidades.

No se puede dar la espalda a la infancia, ellos serán los ciudadanos del mañana, el futuro de nuestro país dependerá en buena medida de ellos, por esta razón educarlos desde la cultura de la paz y en valores, es fundamental para pensar que un mundo mejor es posible.

La familia es la institución social por excelencia y motor de la economía. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

Artículo 39 de la Constitución Española:

“Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil.

La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.”

Propongo rescatar los valores de la familia, la verdadera educación, asumir nuestras responsabilidades. Queremos políticos que compartan la cultura de la mediación, que la transmitan y que ayuden a generar nuevas ciudades mediadoras.



Los valores que se transmiten en la mediación son los valores que añoramos en nuestros políticos actuales. Y las herramientas del mediador son las herramientas que necesita un buen gobernante, un líder colaborador que necesita de los expertos y de los no expertos, para tomar aquellas decisiones en beneficio de la mayoría.

- Personas que dominen el arte de informar y el arte de escuchar, con la habilidad de gestionar sus emociones y las emociones de los demás, a pesar de todas las presiones sociales.
- Que sean capaces de cooperar con los miembros de su partido, con el resto de partidos y con los grupos de presión.
- Que sustituyan el autoritarismo y el individualismo por la cooperación y el diálogo.
- Que ayuden a contribuir a través del uso de la Legislación con nuevas iniciativas que favorezcan la tolerancia y el respeto hacia las personas de manera incondicional.
- Que sepan negociar, escuchando todas las alternativas posibles que existan y considerando las mejores soluciones.

Los ciudadanos demandan una mayor participación social, un mayor diálogo y el poder ejercer sus derechos de manera democrática.

2. La Mediación

La mediación se inició, en la segunda mitad de los años 70, en Estados Unidos y con el tiempo ha ido extendiéndose a otros países y a nuestro entorno (Baixauli, 2002).

Mediar es llegar a la mitad de una cosa real o figuradamente. Interponerse entre dos o más que riñen o litigan con el fin de conciliarlos. Existir o estar una cosa en medio de otras. La Mediación es un proceso de resolución de problemas, de negociación, de transformación de las relaciones entre las personas, de educación, de transmisión de valores, permite obtener una visión positiva del conflicto.

La función del mediador consiste en ayudar a las partes a decidir cómo afrontar la solución del conflicto, favoreciendo que ellas mismas establezcan acuerdos viables, satisfactorios y capaces de responder a sus necesidades.

La mediación proporciona un proceso y un escenario que con la intervención de los sujetos conduce a las partes a comunicarse de forma constructiva, colaborar para resolver el problema, crear opciones y evitar el deterioro de las relaciones.

La mediación favorece la apertura hacia nuevas formas de interpretación de la disciplina, las relaciones interpersonales, la autoridad y la toma de decisión, en situaciones que necesitan imparcialidad y responsabilidad.

En la mediación se mejora la comunicación, la comprensión mutua y la empatía entre los miembros del sistema, así como ofrecer información sobre recursos que permitirán a las partes en conflicto tomar sus propias decisiones y aplicar sus soluciones.

El mediador, en general, se caracteriza por su imparcialidad, creatividad, habilidades de comunicación, flexibilidad, empatía, capacidad de escucha, capacidad para generar confianza, autocontrol, actitud conciliadora, manejo adecuado de conflictos, capacidad de negociar, motivar hacia el acuerdo y sobre todo dejar que las partes decidan. El conocimiento personal de estas personas es imprescindible para saber sus limitaciones ante los conflictos para poder llegar al mayor grado de imparcialidad posible.

Se considera importante la apertura para el mediador por la capacidad que ha de tener para estar abierto a experiencias novedosas en cuanto a otras formas de vida y resolución de conflictos generados por otros que pueden resultar no acordes con una escala de creencias y valores personales.

Una persona asertiva favorece la comprensión y ajuste de la comunicación, contaminada emocionalmente en la mayor parte de los conflictos, llegando con su ejemplo a influir en un aprendizaje por imitación en las sesiones en las que se lleva a cabo la mediación.

La capacidad de resolver problemas supone que el mediador dispone de la habilidad para identificar dificultades, flexibilidad, creatividad y la capacidad de resolver conflictos, características que son necesarias en cualquier proceso de mediación.

La empatía es importante para los mediadores ya que la capacidad para reconocer y comprender los sentimientos y actitudes de otros, así como las circunstancias que afectan en un momento determinado, va a incrementar la posibilidad de mediar de forma imparcial y neutra.



El equilibrio emocional es fundamental para controlar las emociones que pueden generar las partes sometidas a estados de tensión provocadas por el propio conflicto.

La flexibilidad nos indica la capacidad de ver y aceptar los diferentes matices que puede tener una situación. El mediador flexible es capaz de escuchar a las partes, observar lo que ocurre en cada momento y poder así facilitar posibles alternativas de solución.

La independencia ayuda a poder delegar en las otras personas la decisión de organizar y dirigir su vida sin necesidad de la aprobación de un tercero.

La reflexividad promueve conductas tras una adecuada reflexión y pensamiento, la paciencia y respuestas equilibradas con un ritmo adecuado.

La tolerancia a la frustración favorece la flexibilidad y el control a la hora de aceptar que la opinión del mediador o bien su forma personal de haber resuelto un conflicto no es la elegida por las partes. Tiende a favorecer el ser capaz de aceptar que para otras personas existen soluciones diferentes ante el mismo problema.

Para ser un buen mediador hay que dar ejemplo, los políticos deben de aprender a ser mediadores, sólo así, conseguirán volver a ilusionar y que los ciudadanos vuelvan a creer que su principal preocupación son las personas.

La filosofía de la mediación aporta a la Política la educación en valores morales y la capacidad de diálogo con los grupos de presión y con las entidades, o personas.

Es momento de aprender a desaprender desde la Política y de formarse como mediadores, en técnicas de comunicación, de colaboración, de negociación y de resolución de conflictos.

3. Diálogos Apreciativos

Los diálogos apreciativos se convierten en una de las mejores herramientas a utilizar en el ámbito de la mediación política. Apreciar es descubrir y valorar aquellos factores que son fundamentales en una organización o grupo (Cooperrider & Witney, 2005).

Se trabaja desde las indagaciones con un núcleo de cambio positivo, rescatando aquellas situaciones que en el pasado van a ser positivas y poder así visualizar lo que podrá ser mejor de cara al futuro.

Cooperrider y Witney (2005), explican que si se pregunta sobre los problemas la respuesta siempre será negativa, preguntar sobre nuestros sueños generará respuestas mucho más positivas.

Los diálogos apreciativos surgen en los años 80, enfatizan aspectos positivos del bienestar, la confianza y la empatía, los valores que transmiten los Derechos Humanos, competencia, responsabilidad social, colaboración, imaginación, creatividad y buen clima (Barranco 2011).

Este método de resolución de conflictos se diferencia de los otros métodos en que para resolver conflictos hay que volver al pasado. Las diferentes fases del diálogo apreciativo son: apreciar, visualizar, dialogar, innovar y organizar, a través de procesos colaborativos.

Según Barranco (2011), los diálogos apreciativos se basan en teorías del construccionismo social y del enfoque sistémico. El Construccionismo social explica la importancia del lenguaje y de las narrativas, ya que se crea la realidad a partir del lenguaje.

Los diálogos apreciativos se han considerado una metodología muy útil para la acción social, en relación con la cooperación, implicación, entusiasmo y refuerzo de vínculos (Barranco, 2011).

La mediación favorece un diálogo a partir de la escucha activa, variable necesaria para la construcción de una nueva realidad social.

Las ciudades mediadoras generan ciudadanos comprometidos con su municipio, al ser valorados y tenidos en cuenta por la administración.

Sin comunicación no hay relación social.

Los diálogos apreciativos están relacionados con la ética y por tanto con metodología basada en dilemas morales.



4. Conclusiones

La sociedad del Bienestar pasa por la mediación, por la cultura de la paz y de los diálogos, por la educación en valores. Nuestro futuro pasa por rescatar los valores morales.

En esta línea de trabajo Cortes Valencianas va ser el primer Organismo Público en ofrecer a sus trabajadores y a los diputados una Masterclass sobre Gestión de Conflictos 360º, seguida de un curso de 15 horas de duración para todos sus mandos superiores e intermedios, en el mismo se trataron temas como el conflicto, la tipología, el origen de los conflictos, la gestión de las emociones, la empatía, el buen uso de la comunicación, la inteligencia colaborativa y los diálogos apreciativos. Esperemos que esta iniciativa pueda generalizarse a otros organismos públicos.

Un mundo mejor es posible con la implicación, de los políticos, los empresarios, las familias y los ciudadanos.

Concluyendo con el argumento anterior podemos decir según Gorjón, F.J. (2016):

“La mediación y los métodos alternos son una ciencia que tiene como objeto de estudio la transición de las relaciones humanas conflictivas a relaciones armoniosas, provocando transformación en los seres humanos y por consiguiente su evolución teniendo como premisa básica la justicia social y el bien social, ello implica comprender el ser y su misión en un esquema de concertación social, ya que los modelos actuales están agotados, siendo entonces una innovación disruptiva y un paliativo que como mencionamos anteriormente genera la eclosión de una sociedad moderna, atingente a las necesidades actuales de una sociedad en movimiento, que requiere de formas y sistemas asertivos que solo pueden ser concebidos y reconocidos por un conocimiento científico válido y comprobable y pueda ser formalmente aceptado”

5. Bibliografía

- Baixauli, E., (2002). La Mediación Familiar: un camino hacia la solución de conflictos. Artículo publicado en Internet. <http://www.adimer.org/docus/lamf.pdf>.

- Baixauli, E. (2005). *La mediación como procedimiento de solución de conflictos*. Vivir en paz: conflictología y conflictividad en la vida cotidiana / coord. por Eduard Vinyamata, 119-130.
- Baixauli, E. (2010). El conflicto empresarial: una guía para ofrecer soluciones. Editorial: Tirant Lo Blanch.
- Baixauli, E. et al. (2013). Programa de entrenamiento en comunicación a padres: una vía de prevención de la agresión. *Mediatio: mediación*, 4, 4-15.
- Baixauli, E. (2015). Prevenció de la violència a l'escola: una proposta d'intervenció. *Anuari de psicologia de la Societat Valenciana de Psicologia*, 16 (2), 33-51.
- Barranco, C. (2011): Buenas Prácticas de calidad y trabajo social. *Alternativas*, V. 18, 57-74.
- Castro, R. M. y Cano, M.A. (2004). Buen gobierno corporativo, solución a la crisis de confianza. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 44, 17-51.
- Cooperrider, D. y Witney, D. (2005): *A Positive Revolution in Change: Appreciative Inquiry*. Berrett-Koehler Publishers.
- Gorjón, F.J. (2016): Mediación, ciencia social emergente. *International Journal of Social Work and Social Sciences* 12, 9-25.
- J.C. y Marfil, J.P. (2016). La comunicación de crisis en política: el perdón como herramienta de restauración de imagen. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 22 (1), 361-373.
- Longo, F. y Albareda, A. (2015). *Administración pública con valores: instrumentos para una gobernanza ética*. Colección Monografías. Editorial: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Quintanilla, I. (2014). *¿Valores o valores económicos? ¿Qué necesitamos?*. Editorial: Pirámide.
- Romero, J. y Farinós i Dasí, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319.



EL GOBIERNO EN FUNCIONES

Lourdes Barberán Gimeno¹⁴⁴

Ana del Carmen Trigo Segura

Samuel Isaacs Ávila Toti

Juan Andrés Sánchez Martínez

1. Planteamiento

El Gobierno en funciones está regulado en el artículo 101.2 de la vigente Constitución española donde se afirma que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno". Mientras el Congreso y sus miembros no tengan una decisión sobre la investidura de un nuevo Presidente, el Gobierno cesante continúa asumiendo funciones estándar según indica el artículo 21 de la Ley del Gobierno: *"facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas"*. La finalidad de esta medida es dar estabilidad al Estado.

El objetivo de esta investigación es averiguar y comprender qué es capaz de hacer el Gobierno en funciones, cuáles son sus limitaciones y poderes y por qué surge esta institución. Dicho de otro modo, la pretensión de la comunicación es hablar sobre los problemas que conlleva estar con el poder Ejecutivo en funciones y la difícil interpretación de sus deberes, obligaciones y limitaciones que tiene debido a la ambigüedad de la Constitución ya que no define cuáles son las situaciones de extrema urgencia en las cuales está capacitado para actuar y la falta de fundamento en la Ley de Gobierno 50/1997, del 27 de noviembre.

Por otra parte, también se abordará la cuestión relativa al control del Gobierno en funciones, ya que, en los casos de Gobierno en funciones tras convocatoria electoral, habiendo sido electo el Gobierno por el anterior Parlamento, cabe la duda de si está sometido o no al control parlamentario.

¹⁴⁴ Alumnos de Ciencias Políticas de la Universidad CEU Cardenal Herrera

Por otro lado, hay que justificar el tema escogido en la investigación, pues conviene estar al tanto sobre este tema porque la España de hoy se ha visto afectada en esta situación. Una situación que involucra a todos los sectores de un Estado, tanto al privado como al público. Una situación que se ha visto influenciada por una crisis que el día de hoy golpea al mundo entero pero sin duda, con fuerza a España. Siendo importante las repercusiones que un Gobierno en funciones a largo o corto plazo representa en nuestros días y en la forma en la que afecta a todos y cada uno de los habitantes en este territorio. Un tema que necesita ser entendido y estudiado, por la sociedad y habitantes que son los representados por esos actores políticos que expresan su voz en el Congreso.

2. El Gobierno en funciones

Para entender la cuestión, es necesario profundizar en aquello que puede y no puede hacer un Gobierno en funciones. Así, la Ley 50/1997 de 27 de Noviembre, del Gobierno, en su artículo 21.3 destaca que *“...limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación exprese así lo justifique, cualesquiera otras medias”*.

También hace mención de sus limitaciones en el apartado 4 de ese mismo artículo, al afirmar que *“El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades: a) Proponer al Rey al disolución de algunas de las Cámaras, o de las Cortes Generales. b) Plantear la cuestión de confianza. c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo”*.

Por último, en el apartado 5 se explica que *“El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades: a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado. Para añadir en el apartado 6 que “las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedaran en suspenso...”*. Dicho lo anterior, el Gobierno en funciones se limita a los asuntos de la Administración Pública para evitar cualquier parálisis y a los servicios públicos. El Ejecutivo en funciones no debe aportar ninguna medida que comprometa o condicione al futuro Gobierno. O, planteado de otra forma: el Gobierno en funciones únicamente puede actuar en casos de extrema urgencia. La Constitución Española, que es ambigua en este punto, recoge en su artículo 116.1 que *“una Ley Orgánica regulará los Estados de alarma, excepción, y de sitio, y las*



competencias y limitaciones correspondientes“. Dicha Ley es la Ley Orgánica 4/1981 que en su artículo 1, apartado 1 establece que “procederá la declaración de los Estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará en forma proporcionada a las circunstancias“. Con respecto a la Constitución y las leyes orgánicas citadas, simplemente hacen referencia a un Gobierno pero no un Gobierno en funciones. La única ley que hace referencia al Gobierno en funciones es la Ley 50/1997 de 27 de Noviembre, del Gobierno en el Título IV, artículo 21 destacado en el apartado 3. Por lo tanto, desde nuestro punto de vista existe una incongruencia entre las capacidades que otorga la Constitución y leyes orgánicas al Gobierno y al Gobierno en funciones. Así pues, ¿se puede aplicar los conceptos de Estado de alarma, excepción, y de sitio al Gobierno en funciones? en situaciones de urgencia o peligro para el interés general, el Gobierno en funciones podría llegar a declarar el estado de alarma, excepción o sitio aunque para ello necesitaría de la autorización del Congreso de los Diputados. Pero se sigue sin saber cuales son las situaciones de urgencia o peligro para el interés general. Es hay como surge la ambigüedad dentro del las limitaciones y poderes de un Gobierno en funciones.

El siguiente punto, que cabe mencionar, es que el Gobierno en funciones no puede realizar Decretos. Aunque existe la posibilidad de actuación por medio de reales Decretos Ley, en caso de extraordinaria urgencia, que tendrían que ser convalidados en el plazo de 30 días por el Congreso.

Y por último, podría adoptar el Gobierno en funciones las medidas contempladas en el artículo 155 de la Constitución¹⁴⁵. Es decir, aquellas previstas para los supuestos en los que "una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Carta Magna u otras leyes le impongan, u actuare de forma que atente gravemente al interés general de España". Estas medidas, en cualquier caso, requieren de la autorización de la mayoría absoluta del Senado.

Es necesario mencionar como se muestra una vez más, la limitación de los poderes del Gobierno en funciones y como no queda claro su papel, ante diferentes tipos de situaciones. Ejemplos: (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2005). EL TS afirma la competencia del Gobierno en funciones para resolver indultos: El Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desestima el

¹⁴⁵ Fuente: Constitución Española 1978

recurso interpuesto contra un Acuerdo del Consejo de Ministros que denegó el indulto reclamado por el responsable de un delito contra la salud pública. Según el condenado la decisión controvertida fue adoptada por un Gobierno en funciones, el cual, por hallarse en esta situación, carecía de competencia para la resolución de la petición planteada.

Este ejemplo es muestra de como de ambiguo son los poderes de Gobierno en funciones, pues el ciudadano se acogía a que se resolvió durante el periodo de un Gobierno en funciones.

Para el Alto Tribunal la denegación del indulto solicitado no queda fuera de las funciones habituales de un Gobierno ya que aquella no se enmarca dentro de los supuestos que exceden su despacho ordinario al no implicar, en ningún momento, una dirección de la política interior o exterior que pueda condicionar, comprometer o impedir la que deba establecer el nuevo ejecutivo.

Anteriormente, España ya ha vivido un Gobierno en funciones que constituyó de 62 días, con lo que el país no tuvo el impacto y la relevancia como lo vivió España en el mes de Diciembre del 2015 y el periodo 2016 durante un 300 días. Así pues, España vivo numerosos problemas durante el Gobierno en funciones.

Uno de los mejores ejemplos que explica las debilidades del Estado durante un periodo largo de Gobierno en funciones es el que se ha vivido este último año en España. Nunca antes hizo falta replantearse una revisión, ya que hasta ahora el tiempo máximo transcurrido entre unas elecciones y la investidura de un nuevo Presidente había sido de 62 días, cuando José María Aznar relevó a Felipe Gonzalez.

Durante el actual periodo del Gobierno en funciones (300 días) se han podido observar las diferentes limitaciones y problemas que ha tenido la Administración. Una de estas ha sido que el Presidente no tiene la facultad de nombrar nuevos ministros y altos cargos. Por eso no se ha podido nombrar un relevo en la cartera de Industria, Turismo y Comercio; tras la renuncia de José Manuel Soria, por los conocidos papeles de Panamá. Lo mismo pasó con el ministro de Fomento al ser nombrada Ana Pastor, Presidenta del Congreso.

Otro problema que se ha observado durante el periodo en funciones ha sido la discusión sobre si el Gobierno en funciones debe o no someterse al control del



Parlamento. Ya que los ministros y el Presidente en funciones han sido muy reticentes en comparecer en las comisiones o en el Pleno del Congreso, alegando que no tiene porque comparecer puesto que están en funciones y no deben comparecer ante una Cámara que no le ha otorgado la confianza. Estas explicaciones se han topado con la interpretación de los grupos de la oposición que entienden que sí deberían haber comparecido.

Y otro problema era el de los Presupuestos Generales del Estado ya que si no hubiera salido un nuevo Gobierno habría que haber prolongado los del 2016.

La Agenda Internacional también se ha visto comprometida. Aunque no está explícitamente fijada en la normativa. De hecho, la situación Internacional política ha afectado a la Agenda de Felipe VI que ha aplazado alguno de sus viajes programados para el 2016, como los previstos a Arabia Saudí, Reino Unido, Japón y Corea del Sur.

Con respecto al control del Gobierno en funciones elegido por el anterior parlamento, cabe mencionar que este no está legitimado.

En primer lugar, la relación entre el Gobierno y el Parlamento se basa en la confianza que el candidato a Presidente obtiene mediante un voto favorable a su persona y a su programa en el acto de investidura (cuestión de Confianza). Tras la confianza del candidato, la relación entre las Cámaras y el Gobierno se desdobra sobre un conjunto de instrumentos, procedimientos e instituciones que se denomina “Control Parlamentario del Gobierno”. En algunos casos esos controles tienen efectos jurídicos sin embargo, en otros casos son políticos.

Un Gobierno en funciones no puede estar por encima de los principios líderes del sistema democrático y no puede defender en una errónea vista de la legalidad infraconstitucional para actuar al margen de los controles necesarios para la estabilidad y salud democrática

Un Gobierno en funciones, tiene que mantener sus relaciones con las Cámaras del Parlamento y estas relaciones se estructuran, asistiendo a la Junta de Portavoces, cooperando en la formación del Orden del Día de las sesiones, respondiendo a las Preguntas de los diputados, por escrito y de forma oral, en pleno y en comisiones, acudiendo a comparecer cuando se le solicite o por iniciativa propia, etc.

Si la actuación parlamentaria es una forma de control, de acompañamiento, de impulso, de fiscalización, de crítica o de apoyo y todas ellas terminan siendo mecanismos que están concebidos para evitar dejar solo al Gobierno, es decir, evitar que el Gobierno quede totalmente fuera de control, esto se contradice.

Se produce un problema durante el periodo de tiempo que media entre el Gobierno en funciones y el entrante, pues es un momento de transición que ralentiza las funciones del Parlamento y por consiguiente, disminuye sus capacidades. Es decir, los Grupos parlamentarios han de contextualizar sus agendas y atemperar sus propuestas a una situación transitoria, y estar más diligentes para el principal objetivo político del momento que es llegar a acuerdos y dar lugar a una Mayoría parlamentaria con la que facilitar la investidura de un nuevo Presidente.

En definitiva, el Gobierno en funciones sí debe estar sometido al control parlamentario aunque los instrumentos de control se limiten a la obtención de información, a responder a preguntas, a comparecer ante el pleno y en comisiones, etc. Y el Gobierno, está obligado a concertar aquellas políticas y posiciones en que resulte imposible posponer la decisión porque la agenda no dependa sólo del propio Gobierno.

Otro punto a tratar en esta investigación es la Agenda Internacional, teniendo en claro que son eventos, de índole internacional, que cada Jefe de Estado tiene. Como se ha nombrado con anterioridad a lo largo de esta investigación, el Gobierno en funciones no tiene ninguna autoridad sobre la Agenda Internacional, es decir, no tiene ningún poder para aceptar tratados de origen internacional. Además, los viajes presidenciales quedan cancelados, sin embargo, se deja en claro que las reuniones que abarcan la Unión Europea, tales como el Consejo de Ministros, deben ser tratadas. Esto muestra la misma ambigüedad, que puede denotar el déficit democrático en España.

El ahora Presidente, pidió que se firme "con la mayor rapidez" un acuerdo provisional, "para que lo más rápido posible entre en vigencia (estimado el 2017), lo cual redundará en amplios beneficios económicos y comerciales para ambos socios", haciendo alusión a este argumento. El Gobierno en funciones, presionó para lograr la ratificación de un acuerdo comercial que afectaría a la vida diaria de los europeos, y no abogó por una implementación provisional, dejando algunos aspectos por cerrar para que el CETA entre en vigor en 2017. Y lo llevo a cabo sin que el Congreso de los diputados se pronunciara al respecto.



El Gobierno actual, en el auge del tema, ha recibido varias críticas, incluso indignaciones, como explica el grupo FACUA (acuerdos Económico y Comercial Global y de Asociación Estratégica entre Canadá y la Unión Europea, en Inglés) indignados por la falta de participación e incluso un debate inexistente entre los parlamentos de las comunidades, las cuales alegan, serán las más afectadas. Aunque no todo han sido críticas, el grupo G8 (es un grupo de países con las economías más industrializadas del planeta) alega esta decisión como "Un excelente precedente para futuros acuerdos con países como Estados Unidos o Japón"

Incluso el Rey viajó a Nueva York para participar en la Asamblea General de la ONU, el anterior mes de Octubre, y Obama vino a España el anterior mes de Julio. Todo esto solo denota el nivel de institucionalidad que se da, no solo en el Gobierno en funciones sino el Estado en sí. El ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Manuel García-Margallo, si ha mantenido sus deberes. La diplomacia española se ha visto afectada por la decadencia de Gobierno en el momento, que no puede nombrar ni cesar embajadores. y Esto siendo una las principales tareas del Consejo de Ministros, que cada semana incluye en su referencia el nombramiento de embajadores, personal Consular o representantes en Organismos Internacionales.

En definitiva, está la limitación (en un periodo tan grande, como lo fue 300 días) causa no solo dificultades a nivel de la Administración Pública, como se ha indicado a lo largo de la investigación, sino la urgencia, la desinstitucionalización del Gobierno en funciones para llevar su agenda a cabo.

En este último apartado de investigación sobre el Gobierno en funciones, se tiene en base el barómetro del CIS de Septiembre del 2016¹⁴⁶. Estos datos muestran, que para España, durante el periodo del Gobierno en funciones se produjeron los siguientes escenarios.

En primer lugar, es necesario mencionar que el desinterés hacia la política ha aumentado ya que las estadísticas de Septiembre del 2016 del CIS muestran que la intención de voto ha descendido. Un 11% de ciudadanos piensa que es el principal problema de la sociedad, el segundo con un 36,6% que es la corrupción y el fraude, y con un 29,3% los políticos en general y los partidos. Con estos datos se puede observar que el Gobierno en funciones ha afectado negativamente a la visión de la política y que ha conllevado a un desinterés general. Además, los españoles han

¹⁴⁶ Fuente: Barómetro del CIS Septiembre 2016

valorado la falta de un nuevo Ejecutivo que empieza ha ser realmente un problema, según el CIS, la ausencia de Gobierno ocupa las 5 principales preocupaciones de los ciudadanos españoles.

Por otro lado, los ciudadanos no quieren afiliarse a ningún partido político ya que no se sienten ni representados ni en una plena confianza en los mandatarios políticos. Como se ha señalado con anterioridad, la corrupción y fraude constituyen unas de las mayores preocupaciones para los españoles. Los principales partidos políticos, como son PP y PSOE han decrecido en número de afiliados durante el Gobierno en funciones, el PSOE se deja unos 50.000 militantes por el camino durante los último ocho años, como señala el periódico *el confidencial*. Actualmente “en los dos años de mandato de Pedro Sánchez se dieron de baja 24.300 personas (5.500 de enero a Septiembre de 2016)”. Mientras que Podemos ha crecido con mayor número de afiliados, ya que representa una alternativa novedosa.

A pesar, de que en la declaración de Renta 2015 estableció una nueva deducción del 20 por ciento de las cuotas de afiliación y las aportaciones a Partidos Políticos, Federaciones, Coaliciones, o Agrupaciones de Electores, el número de afiliados ha descendido durante el periodo del Gobierno en funciones, ya que los militantes se sienten desmotivados porque a corto plazo no existe una solución de un Gobierno con respaldo del Congreso. Dentro de un contexto de crisis, porque a corto plazo un Gobierno no consigue el respaldo de la mayoría del congreso podemos hacer una comparativa con el contexto de crisis de la economía, que también es un factor determinante en el descenso a los afiliados a los partidos políticos, como a su vez también el descenso de los afiliados a los Sindicatos. Ya que de acuerdo con el artículo 7 de la Constitución “Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”. Y todo ello a pesar de que en la declaración de Renta 2015 también existe una deducción del 15 por ciento de las aportaciones de los afiliados a los Sindicatos.

En definitiva, la desconfianza ha afectado a los mayores partidos políticos de España y en la representación democrática. Esta desconfianza se verá afectada en el futuro con la tendencia a la menor participación de la sociedad en la política. El número de abstención subirá un 10% en las próximas elecciones.



3. Conclusión

En conclusión, la Constitución solo explica la continuación del Gobierno cesante que permanecerá en funciones hasta la toma de posesión de un nuevo Gobierno. En la Ley que regula el Gobierno de 50/97, de 27 de noviembre, explica las funciones que no debe realizar el Gobierno, pero no deja claro qué funciones debe o puede realizar ya que dice que solo puede hacer las funciones del despacho ordinario de la función pública (entendiendo por esto a la dirección de la Administración Pública), y solo puede realizar otras funciones por razones de urgencia, no dejando claro cuales son estas razones de urgencia

Debido a esta ambigüedad en la Constitución y la Ley de Gobierno, habría que modificar o sustituir la Ley para aclarar las limitaciones del Gobierno en funciones y para establecer que órgano debe hacerse cargo de las limitaciones del Gobierno para evitar la parálisis que se vive en nuestros días. Uno de estos órganos podían ser los órganos constitucionales ya existentes (como el Senado o el Congreso) o incluso para preservar la separación de poderes el órgano consultivo del Gobierno (es decir el consejo de Estado).

El Gobierno en funciones solo entorpece la Agenda Internacional para España, esto hace que los dirigentes políticos se salten pasos, que la Constitución pauta, dañando la constitucionalidad y la política española, colocando en tela juicio, una vez más, la democracia representativa y no solo la Agenda Internacional se ve afectada, también causa entorpeciendo el trabajo del Consejo ministros, a los Embajadores y sobre todo, los temas que competen a la mejora de España.

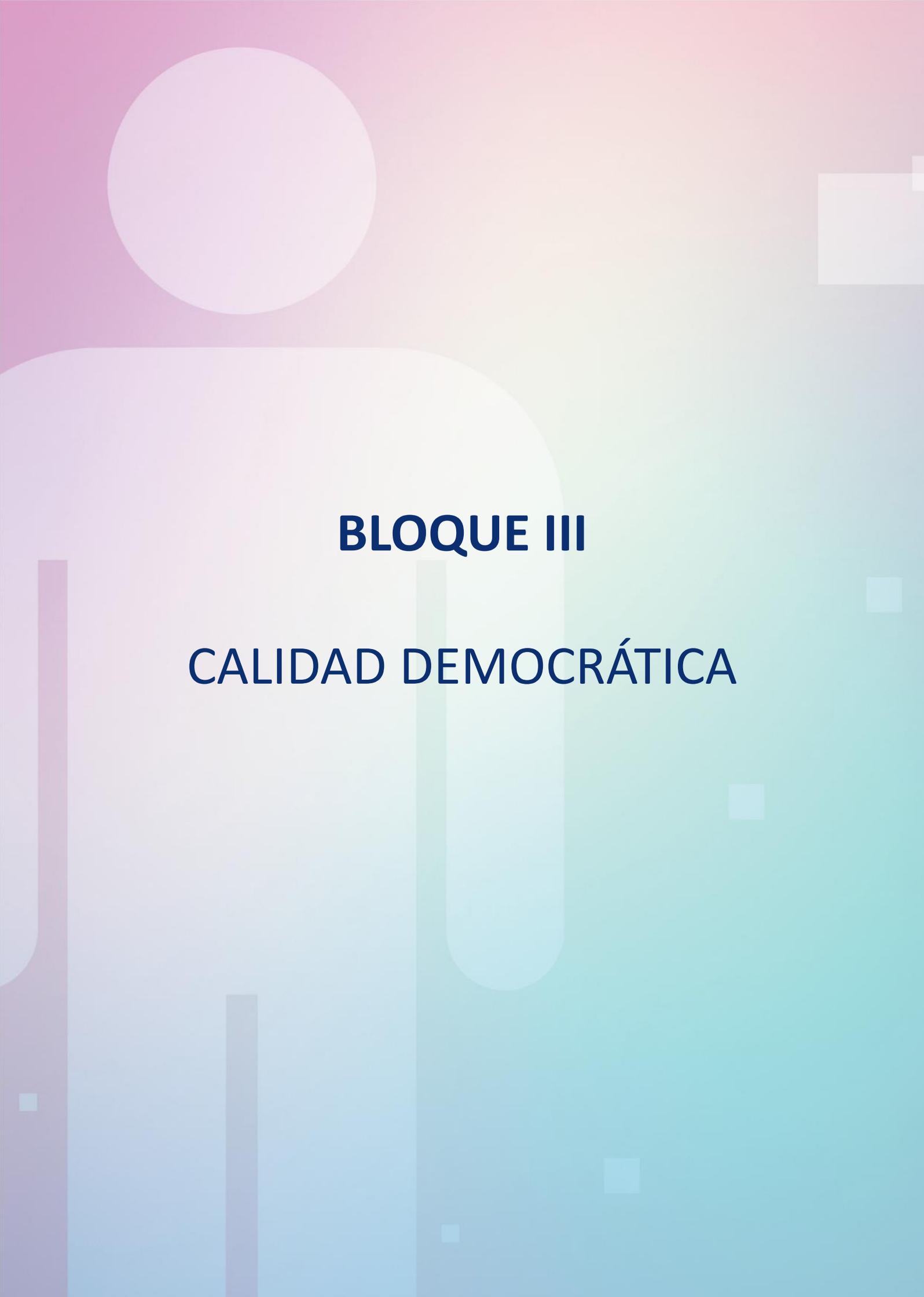
También debemos añadir que un Gobierno en funciones afecta de manera directa a una población que deja de creer en una política sana, y esto afecta de manera directa a los políticos, ya que al perder la credibilidad en la política también la pierden en ellos. El claro ejemplo de esto es España, ya que al tener un Gobierno en funciones las fechas se posponen, y esto incrementa el descontento de la sociedad, entre otras cosas.

Con un Gobierno en funciones se observa una inestabilidad nacional, e internacional, y esto da lugar a una mala comunicación entre economías y Gobierno.

Es por ello, que para no manchar la imagen de un país, evitar una mala gestión económica y eludir así el descontento social el Gobierno en funciones no debe excederse de un plazo, o mas bien evitar el Gobierno en funciones.

4. Bibliografía

- http://www.elnacional.cat/es/politica/gobierno-funciones-debilidades-estado_101811_102.html
- <http://www.elmundo.es/espana/2016/02/21/56c96ee346163f44298b456d.html>
- http://www.lexnova.es/Pub_In/Juris_Gaceta/mas_juris/STS_02_12_05.htm
- <http://www.nuevatribuna.es/articulo/politica/podemos-segundo-partido-numero-afiliados/20150608120010116876.html>
- http://www.elconfidencial.com/espana/2016-11-10/crisis-psoe-50-000-militantes-ultimos-ocho-anos-desde-2008_1287316/
- http://www.eldiario.es/zonacritica/Insumision-democraica-Gobierno-funciones_6_494210584.html
- http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Campanas/ Campanas /Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas IR PF / INFORMACION/Reforma Renta 2015/Deducciones/Deducción Partidos _politicos Coaliciones o Agrupaciones de Electores.shtml



BLOQUE III

CALIDAD DEMOCRÁTICA

CALIDAD DEMOCRÁTICA Y DEMOCRACIA DELIBERATIVA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVA DE FUTURO

Víctor Renobell¹⁴⁷

1. Introducción

A pesar de que Internet ha supuesto un cambio en los usos y costumbres de la ciudadanía que tiene acceso a ella, es todavía un fenómeno emergente en muchas áreas de estudio, especialmente, en la política. Su conocimiento, control y posibilidad de predicción de las acciones de participación del ciudadano en la red, supone un desafío social y político, ya que permite especular con la posibilidad de una mejora en la relación con el déficit democrático. Internet ofrece procesos de transparencia, comunicación y participación que ayudan a obtener unos niveles mayores de calidad democrática y de buen gobierno.

Internet según dice Robles (2008) es un terreno interesante en el que debatir importantes problemas surgidos en el ámbito académico de la ciencia y la filosofía política que involucra además, nuestras acciones cotidianas y la relación que nos une a nuestro sistema democrático y la forma en la que participamos en él.

Sin embargo, para José Luis Martí (2006) son muchas todavía las confusiones que rodean el campo de la democracia digital, democracia electrónica o e-democracia. Además de los desacuerdos conceptuales, completamente normales en un ámbito y una disciplina que todavía se encuentra en una fase muy incipiente y en permanente transformación, existe gran número de desacuerdos sobre la finalidad a la que deben servir las nuevas tecnologías, sobre de qué manera pueden ser útiles a la mejora de la gobernanza y la democracia, y sobre cuál es la mejor forma de articular su aplicación.

Además, la mayoría de las instituciones políticas que llevan a cabo este tipo de experiencias, en su mayoría, lo hacen sumándose al movimiento global en favor de este tipo de información, más por una obligación mediática que por genuino convencimiento, y que cuando lo hacen su apoyo es, en el mejor de los casos, ambiguo.

¹⁴⁷ Profesor de la Universidad Internacional de la Rioja



Para este autor, el análisis riguroso del estado de la democracia digital en el mundo conllevará resultados decepcionantes. El compromiso político hace que las experiencias se acaben diseñando de una manera que afecta poco a las instituciones y procesos ordinarios, y que se opte generalmente por pequeñas intervenciones más que por grandes transformaciones sociopolíticas. Hecho éste que pocas veces criticado porque, entre otras razones, la mayor parte de los expertos que estudian este ámbito trabajan directamente, o mediante consultoría, para la Administración pública. Y es que los últimos 200 años han sido un largo camino de consolidación de la democracia representativa, básicamente en Europa y en Estados Unidos.

A menudo se olvida que en este proceso algunas de las conquistas se han alcanzado hace relativamente poco tiempo. La democracia ha estado siempre en evolución permanente. Y algunos de los rasgos fundamentales de las democracias contemporáneas que ahora parecen más esenciales de la misma idea de democracia se alcanzaron en realidad hace pocas décadas. Así, el sufragio universal, con el voto de las mujeres, no llegó a la mayoría de los países hasta el siglo XX.

Y, de hecho, algunos estados muy desarrollados tardaron todavía muchos años a incorporar este voto. Es el caso de Suiza, que no lo hizo hasta 1971. La democracia tal como la conocemos es una construcción reciente resultado de una serie interminable de transformaciones dirigidas a aumentar la legitimidad democrática de los sistemas de gobierno. Es por eso que lo que se espera de ella es justamente que continúe evolucionando hacia formas todavía más legítimas de gobierno.

El impacto de la tecnología se hará sentir en todos los sectores, incluida la política. Y es que para José Luis Martí, estamos viviendo una nueva transformación, un proceso de progresiva implantación de mecanismos participativos que no aspiran a sustituir el sistema representativo existente sino a complementarlo y enriquecerlo con una fuente mayor de legitimidad. Y la mayor legitimidad política que puede recibir una decisión pública es la que le da el conjunto de la ciudadanía, entonces, de cara a las nuevas tecnologías, ya no queda ninguna excusa para no abrir los espacios necesarios de participación a toda la ciudadanía.

Los ciudadanos, por pocos que fueran, siempre han necesitado de personas elegidas para tomar las decisiones más importantes y ejecutarlas. Pero con independencia de este argumento, lo cierto es que los teóricos modernos y contemporáneos de la democracia han coincidido siempre en la idea de la necesidad de la representación.

Sin embargo, por primera vez en la historia, todo eso ha dejado de ser verdad. Por primera vez, la democracia directa ya es física y tecnológicamente posible. Y, de hecho, ni siquiera sería más cara que el actual sistema representativo.

La empresa española ScytI de voto electrónico y democracia directa se ha convertido en una de las compañías extranjeras más relevantes, por ejemplo, en los comicios estadounidenses de 2013. Es la empresa líder mundial en el emergente nicho del voto electrónico. La empresa que dirige Pere Vallès disfruta del 87% del mercado de voto electrónico y la solución que ofrece ScytI ha sido utilizada en 15 países. Actualmente en España también Indra ofrece soporte al sistema electoral facilitando acción de comunicación y recuento de voto, junto con la mesa electoral electrónica.

Lo que la ciudadanía pudiera establecer mediante su participación tendría muy poco o ningún valor, y las probabilidades de tomar decisiones erróneas serían elevadísimas. Pero el hecho de que la democracia directa ya sea posible, muestra una conclusión absolutamente crucial para la forma en que entendemos la democracia y, por lo tanto, para el diseño institucional que debe derivarse de ella: la participación democrática no interesa desvinculada de unas mínimas condiciones de ejercicio racional de la autonomía pública; lo que importa no es única ni primordialmente la cantidad de la participación democrática, sino sobre todo su calidad.

En su artículo “Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa”, José Luis Martí afirma que las precondiciones de la democracia deliberativa son muy exigentes y empiezan por tener una ciudadanía informada y a la que interesa la política, respetuosa con las leyes y los procedimientos de decisiones políticas, y dispuesta a dejarse guiar por las consideraciones del bien común y el interés general. Elementos que nos muestran la gran complejidad de las prioridades políticas en materia de legitimidad democrática.

Como explica Caro González (2013) la teoría de la democracia deliberativa moderna, ha sido ampliamente desarrollada en las últimas dos décadas por pensadores como Habermas o Cohen, y propone una participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones que los afectan, pero no precisamente con la acción del voto, sino a través del aprendizaje, la deliberación y el consenso. La democracia deliberativa es entendida como “la toma colectiva de decisiones con la participación directa de todos los que se deben ver afectados por ella o, en cualquier caso, por sus representantes”



(Robles, 2006), decisiones argumentadas y construidas sobre la base de la racionalidad, la imparcialidad y deliberación (Estlund, 1997).

La noción prima de democracia deliberativa fue acuñada por Joseph M. Bessette en 1980, que la reelaboró y argumentó de nuevo en 1994. Según Juan Carlos Velasco (2009) el término democracia deliberativa "designa un modelo normativo –un ideal regulativo– que busca complementar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas" (p.75).

Los defensores de la democracia deliberativa no dicen, sin embargo, que el voto y la negociación se tengan que eliminar. Cuando hemos intentado deliberar y no hemos llegado al consenso, no queda más remedio que negociar una solución de compromiso o simplemente votar y decidir por mayoría. Pero éstas son estrategias de consolación que llevamos a cabo porque la deliberación no ha tenido éxito. Por lo tanto, nuestro objetivo en el diseño institucional tiene que ser tratar de implementar procesos decisorios deliberativos que, en primer término, promuevan la deliberación pública o democrática. Y eso afecta tanto al diseño de mecanismos tradicionales como al de aquellos que utilizan las nuevas tecnologías.

En virtud de lo anterior, podemos realizar las siguientes reflexiones, que son algunas de las que deberían guiar el diseño institucional de una democracia legítima:

- 1) Los mecanismos participativos no deben buscar la cantidad en la participación a toda costa, sino la calidad. En este sentido, facilitar excesivamente la participación puede tener el efecto perverso de un bajón en la calidad de la decisión.
- 2) La cantidad en la participación sólo es efectiva cuando se trata de recaudar el voto o la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto muy concreto, fácilmente identificable, sobre el que se haya ya informado y debatido previamente, y en lo que no quede más que conocer la opinión de la ciudadanía. Los sistemas cuantitativos, como el voto electrónico, son un punto de llegada. Pero lo que resulta crucial es lo que se haya producido antes.
- 3) Toda participación de calidad en la toma de decisiones políticas empieza por tener disponible información fiel y suficiente. Por lo tanto, no puede tener éxito

un mecanismo de participación democrática que no apueste por la transparencia informativa institucional. Un ciudadano no puede participar correctamente si no conoce el trasfondo y el contexto institucional en el que la decisión tiene que insertarse, las alternativas de que dispone, los intereses principales en juego, etc

- 4) Tampoco puede tener éxito un mecanismo de participación democrática que, siendo costoso para el ciudadano que participa en él, no tenga algún resultado visible que no afecte de ninguna manera al proceso ordinario de decisiones representativas. El mecanismo por el cual la participación desencadena un cambio en las cosas debe ser ostensible.
- 5) Si el compromiso lo tenemos con la calidad de la participación, todo mecanismo de participación debe estar basado en la idea de deliberación pública y democrática. Tiene que potenciar y hacer posible el diálogo entre la propia ciudadanía y entre la ciudadanía y la Administración.
- 6) La tecnología no es nunca un fin, sino sólo un medio al servicio de las anteriores consideraciones.
- 7) Los mecanismos tienen que perdurar en el tiempo. Todo ejercicio de la participación política requiere un tiempo para que la ciudadanía lo conozca y saque el máximo provecho.

Por lo tanto, no puede ser sólo una experiencia puntual que no tenga precedentes, referentes, ni continuación.

Es evidente que un SMS de 160 caracteres, un tuit de 140 caracteres, siete líneas de papel en un folleto tipo tríptico, un pequeño espacio de blog, una actualización de Facebook o un frío mensaje de contestador no favorecen la presentación de propuestas argumentadas que vayan acompañadas de razones y consideraciones complementarias. Y todavía menos que incentiven la deliberación entre ciudadanos o entre los ciudadanos y la Administración.

Las precondiciones de la democracia deliberativa son muy exigentes y empiezan por tener una ciudadanía informada y a la que interesa la política, respetuosa con las leyes y los procedimientos de decisiones políticas, y dispuesta a dejarse guiar por las consideraciones del bien común y el interés general.

Pero éstas son estrategias de consolación, que llevamos a cabo porque la deliberación no ha tenido éxito. Por lo tanto, el objetivo en el diseño institucional tiene que ser,



igualmente, tratar de implementar procesos decisorios deliberativos que, en primer término, promuevan la deliberación pública o democrática. Y eso afecta tanto al diseño de mecanismos tradicionales como al de aquellos que utilizan las nuevas tecnologías.

2. Democracia deliberativa y TIC

Cuando hablamos de democracia deliberativa, hablamos de un modelo teórico de organización política en el que los ciudadanos procuran llegar a un consenso para la gestión de los asuntos públicos a través de la conversación pública y del razonamiento. Conversación que debe caracterizarse por el tratamiento igualitario y la participación de todas las opiniones que pueden verse afectadas por el resultado de la discusión. Además, se presupone que todas las personas participantes son capaces y competentes y que están abiertas a modificar su opinión por la fortaleza de otros argumentos.

La democracia deliberativa es uno de los modelos teóricos de democracia que más impacto ha tenido tanto en el ámbito anglosajón como en el europeo continental. Filósofos como Jürgen Habermas, Joshua Cohen, Philip Pettit, Bernard Manden, Amy Gutmann o Dennis Thompson, e indirectamente John Rawls, han sido vinculados a esta teoría. Pero son sólo la punta de lanza de un conjunto inacabable de teóricos, politólogos y técnicos que han mostrado su apoyo a esta forma de plantear la democracia.

La idea central de la democracia deliberativa es que las decisiones políticas sólo son legítimas cuando son el resultado de una amplia deliberación democrática que implica, por una parte, la participación de todos los potenciales afectados y, por otra, la posibilidad de presentar, discutir y aceptar o rebatir los argumentos que cada uno pueda presentar en favor y en contra de las diferentes alternativas de decisión.

Esta deliberación democrática se articula en una estructura doble: en primer lugar, debe producirse en un nivel institucional, haciendo que los órganos representativos y los procedimientos decisorios sean lo más democráticos y deliberativos posibles, y creando, nuevos espacios y mecanismos de participación y deliberación democrática complementarios. En segundo lugar, la deliberación pública debe poder desarrollarse libre e informalmente en la esfera pública no institucional, la compuesta por los medios de comunicación, por la acción de la sociedad civil organizada o no organizada, las

escuelas, las iglesias o los sindicatos, así como por los debates y discusiones que los ciudadanos llevan a cabo en cualquier escenario público.

Si se adopta un modelo como éste, las TIC pueden ser muy útiles para fomentar la deliberación democrática tanto en el ámbito institucional como en la esfera pública no institucional, como de hecho está sucediendo.

La deliberación o argumentación se basa en la idea de que cada cuestión política sobre la que debe tomarse una decisión es susceptible de ser analizada racionalmente y de que se pueden presentar razones o argumentos en favor de una decisión o de otra que la hagan objetivamente mejor. Por lo tanto, conviene distinguir cuidadosamente la deliberación tanto de la negociación política como del simple voto emitido por la ciudadanía. Es por eso que más adelante entraremos en detalle en el tema de la justificación de las decisiones deliberativas

La negociación tiene un lugar en la democracia, dado que no siempre es fácil encontrar una decisión consensuada racionalmente, pero el lugar que ocupa actualmente, tan central, es sin duda excesivo, y tendría que dar prioridad a la deliberación. En la negociación, los poderosos tienen una mayor facilidad para imponer su voluntad, porque todo se reduce a una cuestión de equilibrios y de fuerzas negociables.

En la negociación cada uno defiende su autointerés, sin un compromiso con el bien común o el interés general. Cada negociador se fija unos objetivos que le interesan, y trata por todos los medios de conseguir estratégicamente estos objetivos. No se trata, por lo tanto, de buscar la mejor decisión, de dar argumentos, sino de ganar en la estrategia.

La deliberación también es diferente del simple voto. Cuando la ciudadanía vota, no tiene por qué haber discutido previamente de forma colectiva el contenido de su voto ni las alternativas que tenía disponibles. Cuando un ciudadano va a votar, no existe la finalidad de buscar consensos, de convencer a los demás de la plausibilidad o conveniencia de una posición, no se trata de hacer pedagogía ni de ejercer la cultura política democrática. Se trata simplemente de expresar una preferencia personal, a fin de que después, una vez contadas las expresiones de voluntad de todo el mundo, se puedan sumar y se escoja una como vencedora.



De nuevo, la lógica agregativa es una lógica de vencedores y vencidos, de mayorías y minorías, y de intereses y preferencias individuales. La deliberación, en cambio, pretende el intercambio de las razones y argumentos imparciales que derivan de la protección del bien común y el interés general. Está orientada al consenso racional y cuenta con una ciudadanía comprometida y racional.

3. La cuestión de la justificación de las decisiones deliberativas

Como se ha dicho, los ideales de justificación política y procedimental son los pilares fundamentales de la teoría deliberativa. Sin embargo, hay algunos aspectos de los mismos que han sido ampliamente criticados. Veamos: principalmente se ha cuestionado la capacidad de estos ideales para garantizar un resultado justo o aceptable, es decir, ¿es el hecho mismo de alcanzar una decisión por medio de un acuerdo libre y razonado garantía para una decisión conveniente para la mayoría? La respuesta, en principio, parece ser negativa.

Tal y como muestra Stokes (2001), existe un gran número de circunstancias que pueden conllevar una decisión deliberativa injusta o inconveniente para los intereses de la comunidad. Estas circunstancias están generalmente relacionadas con sesgos por parte de la ciudadanía en relación con determinados problemas o con la injerencia de determinados actores que intervienen interesadamente en el resultado del proceso. El debate principal se ha establecido entre quienes defienden la necesidad de incluir entre los supuestos deliberativos algún elemento exógeno (Estlund, 1997) y aquellos que consideran que, pese a todo, el procedimiento garantiza la justicia de las decisiones (Bohman, 1998; Cohen, 1986). Para los primeros, reglas como el voto garantizan que la decisión alcanzada apele a una regla objetiva e independiente (la regla de la mayoría) y no a razonamientos abiertos a las injerencias jactanciosas. Por su parte, quienes defienden el procedimiento deliberativo sostienen que “si se mide un procedimiento solamente en función de la cualidad de sus resultados, entonces la deliberación tiene sólo un valor instrumental” (Bohman, 1997, pág. 403).

Estos autores entienden que la deliberación tiene un valor sustantivo, ya que dota a las decisiones de un valor racional y consensual. De este modo, el uso de herramientas como el voto deslegitima el potencial de la deliberación. Esta circunstancia se produce, principalmente, debido a que no existen garantías de que el voto sea la representación de las opiniones surgidas y debatidas en el entorno deliberativo. En esta línea, los teóricos de la democracia digital han apelado a los

conceptos del principio de igualdad intrínseca y el principio de autonomía personal (Dahl, 1992) para cuestionar la crítica a la fiabilidad del proceso deliberativo.

Según estas ideas “al menos en las cuestiones que exigen una decisión colectiva, todos los hombres son iguales en cierto sentido importante, o así deberían ser considerados” (Dahl, 1992, pág. 105) y “en ausencia de una prueba concluyente que lo contradiga, debe considerarse a cada individuo el mejor juez de sus propios bienes e intereses” (Dahl, 1992, pág. 124). En otras palabras, y siguiendo estos conceptos, si asumimos la idea de igualdad intrínseca y la idea de autonomía personal, la deliberación libre y razonada es garantía suficiente para determinar qué es lo más conveniente para un colectivo a no ser que contemos con pruebas definitivas de que algo o alguien ha perjudicado el proceso.

4. La representación de las preferencias y el ideal de la deliberación

Una de las polémicas más importantes en torno a la idea de democracia deliberativa está relacionada con la naturaleza de las preferencias de los ciudadanos. Como sabemos, el procedimiento deliberativo exige de los ciudadanos, entre otras cosas, la revisión de las opiniones de otros ciudadanos y la obligación de argumentar las opiniones propias para alcanzar el mayor grado de acuerdo. Así, la pregunta clave podría formularse de la siguiente forma ¿son válidas para la democracia deliberativa las preferencias formadas sobre la base de cualquier postura moral o religiosa? o ¿deberían aceptarse preferencias basadas, por ejemplo, en actos de fe? Si nos ceñimos a un sentido estricto, y sin más reflexión, la respuesta parece ser afirmativa. En principio, para cualquier demócrata, la limitación de las preferencias o de las opiniones que defiende cualquier ciudadano parece contraria a la naturaleza misma del procedimiento. Las críticas a los criterios *ex ante* (anteriores) han sido construidas desde la idea de que, en democracia, ninguna preferencia es, moralmente mejor que otra (Cohen, 1996; Manin, 1986). No cabe duda de que considerar el interés de un ciudadano o de un grupo por encima del de otro iría en contra de los supuestos más fundamentales de la democracia. Sin embargo, en los últimos años, el debate sobre los criterios *ex ante* se ha dirigido en otra dirección, a saber, hacia la aceptación o no de determinadas preferencias tomando como horizonte los supuestos procedimentales del proceso deliberativo y no su superioridad moral.

Los participantes, en función de las reglas básicas de igualdad deliberativa, quedan obligados por los procedimientos y mecanismos estipulados para la deliberación. Se



les supone para ello, una capacidad para modificar, así como para aceptar, las preferencias de otros en función de su fuerza argumentativa y en función del arreglo de estas preferencias al objetivo común colectivo (Bohman, 1998).

Así, los ciudadanos no se arreglen a los supuestos procedimentales, no cumplen los requisitos para participar en este tipo de procedimientos. Esto no significa que no deban tener representación o que no deban ser consideradas democráticamente. Simplemente, esto supone que la forma más adecuada de representación de este tipo de preferencias no se encuentra en los mecanismos deliberativos. En definitiva, es una tautología, pues para participar en democracia deliberativa, hay que ser demócrata y creer en la capacidad de la deliberación.

5. Democracia deliberativa e institucionalización

Para la democracia deliberativa, cuyo ideal es la deliberación libre y pública de todos los ciudadanos, la norma de legitimidad viene establecida por lo que un ciudadano podría aceptar libremente o, al menos, no rechazar como una opción justa en un entorno de deliberación (Cohen, 1996). Este ideal de justificación política (Cohen, 1996) requiere que los ciudadanos vayan más allá de sus propios intereses privados y ordenen sus preferencias sobre la base de una idea compartida de consenso.

La teoría de la democracia deliberativa ha tenido que enfrentarse a importantes críticas surgidas como consecuencia de la dificultad que entraña un diseño institucional en el que se asuman procesos de democracia deliberativa (Dahl, 1992; Przeworski, 2001). Apelando a un criterio mínimo de realismo, la teoría de la democracia deliberativa rechaza la posibilidad de un diseño institucional construido sobre la base de procedimientos de discusión y decisión deliberativa entre todos los ciudadanos (Bohman, 1998). Desde los fundamentos institucionales, el debate se ha trasladado hacia la posibilidad y la forma más apropiada para un diseño institucional que conjugue instituciones de la democracia práctica, tales como el voto o la representación, con mecanismos deliberativos de decisión (Cohen, 1996; Young, 1997).

Esta circunstancia ha abierto un importante debate académico. Muchos e importantes estudiosos de las ciencias políticas y sociales tales como Przeworski (1995), Dahl (1999) o Sartori (1987) han manifestado la dificultad de implementar una democracia fuerte habida cuenta de un conjunto de características fundamentales de las

sociedades modernas como el tamaño de los estados modernos y las características e interés por la política de sus ciudadanos.

Estos argumentos esconden, según algunos de los teóricos de la deliberación, supuestos que no hacen justicia a los fundamentos más básicos de la teoría deliberativa. Siguiendo a autores como Habermas (1998) o Cohen (1989) podemos afirmar que las críticas vertidas sobre la imposibilidad de una democracia deliberativa parten, en primer lugar, de que todos los procesos de deliberación se realizarán mediante el encuentro cara a cara de todos los ciudadanos y, en segundo lugar, que todas las facetas, temas o ámbitos de la democracia están abiertos o es deseable que sean tamizados a través de procesos deliberativos.

El debate en torno a las formas institucionales y al peso que debe tener la democracia deliberativa es largo y prolífico. Para concretar y, en cierta medida, resumirlo se podría decir que en él se enfrentan los defensores de la deliberación como un mecanismo para democratizar diversos ámbitos políticos tales como los parlamentos, el espacio público o las decisiones de partido, con los valedores de la deliberación como un espacio acotado en el que los ciudadanos debaten y deciden sobre temas concretos que les afectan directamente.

La inclusión de procesos deliberativos en el diseño institucional democrático está marcada, desde este último punto de vista, por la naturaleza del ámbito en el que se pretende implementar dicho mecanismo, así como por las características del tema objeto de debate. Así, en primer lugar, no todos los ámbitos de lo político pueden o es deseable que sean tamizados a través de procesos deliberativos y, en segundo lugar, no es necesario que todos los ciudadanos participen de los procesos de deliberación. Este avance alcanzado por la teoría deliberativa debilita en gran medida las críticas surgidas al amparo de la tradición liberal política.

6. Ciudadanía, capacidades y deliberación

Ya sea por falta de capacidad cognitiva, por falta de información o formación (Sartori, 1987) o por falta de virtud política, algunos autores han deslegitimado la viabilidad de la participación deliberativa (Przeworski, 1995). Así, se suele hablar de falta de competencia de los ciudadanos (Kuklinski y Quirk, 2001). Es decir, un ciudadano competente es aquel que posee toda la información relativa a los temas objeto de debate público para ser capaz de tomar una decisión consistente (Kuklinski, 2001).



Tal y como dice Bartels (1996) uno de los hallazgos más importantes de los últimos cincuenta años en ciencia política ha procedido de la documentación de la pobreza informativa y formativa de los ciudadanos (Pateman, 1970). La ciudadanía muestra niveles mínimos de información y de atención sobre temas políticos, un mínimo manejo de conceptos democráticos básicos y una mínima estabilidad en sus preferencias políticas dice Sniderman (1993).

Este tipo de argumentos motivó un cambio de ángulo en el estudio de las capacidades de los ciudadanos. Estos estudios pasaron del nivel de formación al procesamiento de la información (Bartels, 1996). La idea de fondo es “si los ciudadanos no son racionales sobre la base de la información de la que disponen, la cuestión es conocer si éstos son racionales en la forma de manejar la información que poseen” (Bartels, 1996, pág. 220). Sin embargo, también han surgido inconvenientes importantes para esta tesis. Tversky y Kahneman (1986) muestran cómo los ciudadanos cometen recurrentemente errores a la hora de tomar decisiones basándose en la información de que disponen. Los estudios clásicos de Tversky y Khaneman o de Berelson, Lazarsfeld y McPhee muestran que los ciudadanos presentan importantes sesgos a la hora de recoger y manejar la información de cara a tomar decisiones políticas.

Estos y otros argumentos similares, han dirigido el debate sobre la viabilidad de modelos de participación que otorgan a los ciudadanos altas cotas de responsabilidad política. Sin embargo, algunos autores plantean la necesidad de analizar la competencia desde otro ángulo. Si partimos de la idea de que el entorno cuenta en el proceso de generación de opiniones y preferencias, es necesario asumir el papel de la información y la formación propias de dicho entorno.

Los procedimientos que definen el entorno deliberativo están pensados para informar y formar las opiniones de los participantes deliberativos (Robles y Ganuza, 2008). En el proceso de deliberación, los ciudadanos se informan sobre las opiniones de otros ciudadanos y de cuestiones clave para el tema a debatir. Igualmente, se les dirige para que tengan una visión de conjunto del sujeto de discusión. Todo ello se realiza con el fin de que los participantes cuenten con un nivel de formación que les permita una decisión razonada y dialogada. Esta perspectiva abre una importante puerta para ayudar a amortiguar las críticas surgidas, principalmente desde la tradición liberal, sobre las capacidades de los ciudadanos para participar deliberativamente.

7. Un ejemplo real de democracia digital deliberativa

El ejemplo que se cita es el realizado por el Ayuntamiento de Puente Genil, Córdoba, Andalucía. El Instituto de Estudios Sociales Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IESA-CSIC) propuso al Ayuntamiento de Puente Genil realizar en su municipio una experiencia de deliberación digital.

Después de varias reuniones entre los representantes municipales y los miembros del equipo de investigación del IESA-CSIC se aceptó la propuesta y se eligió como tema de debate la modificación o no de la fecha de la Feria Real de Puente Genil que se celebra a mediados de agosto. En términos técnicos, el tema resultaba conveniente habida cuenta de la importancia de la Feria Real para todos los pontanenses y del historial y fuerza de los debates surgidos en el municipio en relación con este tema.

Una vez aceptada la propuesta, y para poner en marcha el proyecto, se abordaron las siguientes fases:

1. Fase preparativa, informativa y de inscripción de participantes.

En esta fase se creó una página web habilitada especialmente para la experiencia. Esta página estaba estructurada en tres partes:

- a. Una parte informativa,
- b. Otra deliberativa y
- c. Otra diseñada para que los ciudadanos se decantaran por una u otra de las opciones.

Al mismo tiempo, se inició una campaña de información que consistía en cuñas de radio y televisión, artículos en los periódicos locales y provinciales y el reparto por medio de buzón de 5 mil dísticos informativos. Paralelamente se inició una ronda de reuniones con los representantes y participantes en distintas organizaciones civiles del municipio para informarles de primera mano sobre el proyecto y para pedir su colaboración y apoyo.

Los ciudadanos contaban con varias vías para inscribirse en el proceso de participación. Podían rellenar un cupón adjunto al dístico informativo y depositarlo en cualquiera de las oficinas del Ayuntamiento, podían inscribirse on-line (a través de la web de la iniciativa), por teléfono o presencialmente (en una oficina habilitada para tal



fin en la casa de la cultura del Ayuntamiento). Al formalizar la inscripción a través de cualquiera de estos medios se les solicitaban datos personales como el nombre, el apellido, el DNI, el teléfono y el correo electrónico y algunos datos sociodemográficos como la edad, el sexo y el nivel de estudios.

2. Fase de participación.

La participación se estructuraba en dos etapas. En la primera los ciudadanos debían expresar sus razones a favor o en contra de la fecha actual de la Feria Real o podían proponer fechas alternativas. Igualmente, podían leer y responder a las razones y comentarios de otros ciudadanos. Durante este proceso el equipo técnico reconstruyó los discursos a favor y en contra del cambio de fecha de la feria sobre la base de las opiniones expresadas por los ciudadanos.

En la segunda etapa se pedía a los participantes que leyeran los discursos y que, en función de los mismos, expresaran su posición definitiva a favor o en contra del cambio de fecha de la feria. Una vez terminado este proceso se dio por concluida esta fase.

3. Fase de resultados.

Prácticamente 200 ciudadanos de Puente Genil se inscribieron en la iniciativa de participación deliberativa digital. De estos ciudadanos, un 64,3% participaron activamente, es decir, realizaron comentarios razonados sobre el tema de debate o respondieron a los comentarios de otros ciudadanos. Por su parte, dos de cada diez inscritos participaron de forma no activa. Estos ciudadanos entraron alguna vez en la web (mediante su clave de acceso) pero no emitieron opinión alguna. Y el 15% de los inscritos no participaron de ninguna forma.

Otro de los resultados destacables fue la reducción significativa del efecto de la brecha digital sobre el demos participativo. Prácticamente no hubo diferencias significativas entre los participantes en función del sexo, la edad y el nivel de estudios. El porcentaje de hombres y mujeres que participaron en QOT se inclinó ligeramente hacia los hombres que superaron en algo más de seis puntos al porcentaje de mujeres participantes. Esto significa que, pese a haber una sobrerrepresentación de mujeres en la población de participantes, ésta no es tan significativa quedar registrada también en la muestra.

En cuanto a la edad, se realizó un esfuerzo para incorporar a la experiencia a ciudadanos de mayor edad, lo que supuso que, prácticamente, se igualara la presencia de éstos en la población de participantes. Dicha población se dividió prácticamente en tres tercios.

- Un 33,4% correspondiente a ciudadanos jóvenes,
- Un 37,2% a ciudadanos adultos y
- Un 29,4% a ciudadanos mayores.

Esta constituyó una de las variables más importantes ya que la edad es un tema que suele inclinar la balanza hacia los jóvenes en cuestiones de brecha digital, pero en esta experiencia no influyó de forma determinante sobre la población participante.

Por último, y seguramente muy determinado por la variable edad, encontramos una representación importante de ciudadanos con niveles de estudios básicos que se incorporaron a la experiencia. Prácticamente el 40% de los inscritos eran ciudadanos con estas características educativas. Mientras tanto, una proporción similar de participantes contaban con estudios medios y alrededor del 20% eran ciudadanos con estudios superiores. Esta última circunstancia era predecible habida cuenta del elevado nivel de envejecimiento de los municipios de las características de Puente Genil.

En cuanto a los resultados, triunfó el «sí» al cambio de la fecha de la Feria Real. Un 60% de los ciudadanos se mostraron favorables a que se modificara la fecha de la feria, mientras que un 40% se resistía al cambio. No hubo acuerdo en cuanto a qué mes podía ser el apropiado para realizar el cambio. La coincidencia con otras ferias o con distintas actividades del municipio impidió un acuerdo generalizado sobre qué mes sería el mejor para celebrar dicha fiesta. Aun así, los meses más respaldados fueron, por este orden, mayo, junio y septiembre.

Finalmente, el argumento que concentró mayor adhesión fue la mejora de la feria con un recinto ferial moderno y con espectáculos más atractivos para los ciudadanos.

Los ciudadanos favorables y contrarios al cambio de fecha manifestaron que lo principal eran los incentivos que la feria podía ofrecer. Así, prácticamente ocho de cada diez intervenciones hacían alguna referencia a este hecho y, prácticamente todas, lo hacían de forma favorable. Surgieron otros temas alternativos tales como la seguridad en la feria o la reducción de la feria a un solo fin de semana, pero ninguno



atrajo tanta unanimidad. Como consecuencia de este hecho y tras el informe del equipo técnico, los representantes municipales decidieron aceptar la opinión de los ciudadanos y se comprometieron a construir un recinto ferial nuevo y a mejorar los servicios y actividades que se realizan durante la celebración de la feria.

Este ejemplo ha sido seguido por otras acciones aquí en España, recientemente (2016) en Sevilla se ha realizado otra acción de democracia deliberativa y participativa al poder decidir los ciudadanos si aumentaban los días de la Feria de Abril, saliendo un resultado positivo por parte de los participantes. Tampoco hay que olvidar las acciones del Ayuntamiento de Jun uno de los más activos en participación digital política. El ayuntamiento de Madrid también realiza acciones de participación política dedicando una parte del presupuesto municipal a acciones que los ciudadanos deciden mediante democracia deliberativa. Y el Ayuntamiento de Barcelona también realiza alguna acción de este tipo. España no está a la cabeza de este tipo de acciones, pero todas ellas traen transparencia a las decisiones y son medidas de buen gobierno.

8. Bibliografía

- Borge, R. (2005). La participación electrónica: Estado de la cuestión y aproximación a su clasificación. IDP. Revista De Internet, Derecho Y Política, UOC.
- Brugué, Q., Font, J., & Gomà, R. (2003). Participación y democracia. asociaciones y poder local. Movimientos Sociales: Cambio Social y Participación. Madrid: UNED, 109-132.
- Caro González, Juan Manuel (2013) Ágora en una Sociedad Red. UOC
- Cohen, J. (2001). «Democracia y libertad». En: J. ELSTER (comp.). La democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa.
- Ganuza Fernández, E.; Robles Morales, J. M. (2006). «Modelos de acción pública en una sociedad asimétrica». Reis. Vol. 113, pág. 109-131.
- Harto de Vera, F. (2006). Tipologías y modelos de democracia electrónica. IDP. Revista De Internet, Derecho y Política, UOC.
- Martí, José Luis (2008). Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa. IDP. Revista De Internet, Derecho y Política, UOC.
- Martí, José Luis (2006) La república deliberativa: una teoría de la democracia. Ed. Marcial Pons

- Peña, Ismael (2012) Acción comunitaria en la red. Editorial Graó
- Peña-López, I. (2013). “Casual politics: del clicktivisme als moviments emergents i el reconeixement de patrons”. In Educació Social. Revista d'Intervenció Sòcioeducativa, (55), 33-50. Barcelona: Universitat Ramon Llull. Retrieved December 19, 2013.
- Robles, J. M.; Ganuza, E. (2008). «El problema de las preferencias y la participación democrática: un acercamiento desde la óptica de la racionalidad acotada». Papers.
- Simón, P. (2012). Constitución 2.0 y Estado de E-Derecho: A Propósito del Proceso Constituyente Islandés. Challenges and Opportunities of Online Entertainment. Proceedings of the 7th International Conference on Internet, Law & Politics. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, 9-10 July, 2012, 287.



MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS Y POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹⁴⁸

Jorge Castellanos Claramunt¹⁴⁹

1. Introducción

Platón decía que *el precio de desentenderse de la política es el de ser gobernado por los peores hombres*. Con este planteamiento inicial ya podemos deducir que en la raíz propia del pensamiento democrático el hombre debe orientarse a los asuntos públicos, no puede desentenderse de la política, ya que las consecuencias de ello pueden resultarle nefastas. De hecho, estudiando la tradición griega, cuna de la democracia, bastará un dato para mostrar que la participación en política es más natural en el hombre que la apatía. Ello lo observamos en el estudio de la palabra idiota. La palabra idiota deriva del griego *idio* (propio), para luego conformar la palabra *idiōtēs*, que era el término por el cual los antiguos griegos llamaban a los ciudadanos que, como tales, poseían derechos, pero que no se ocupaban de la política de sus polis, o sea que eran personas aisladas que ignoraban asuntos públicos, sin nada que ofrecer a los demás y obsesionados por las pequeñeces de su casa y sus intereses privados. De hecho, Innerarity (2015: 19) destaca que Pericles deploraba que hubiera en Atenas indiferentes, idiotas, que no se preocupaban por aquello que a todos nos debe concernir.

Lo cierto es que democracia y participación son conceptos que se retroalimentan, están ligados, ambos implican reconocer la pluralidad de opiniones, convicciones y visiones de los asuntos de los demás y, por consiguiente, nutrir las opiniones, convicciones y visiones de los asuntos que uno posee. Además, etimológicamente democracia alude a la idea de poder del pueblo, siendo un elemento básico la presencia de medios que permitan a los ciudadanos algún tipo de participación en el ejercicio del poder. Dicha participación entronca con el concepto de cultura política de una nación o una mera colectividad, y este concepto es el que domina en la literatura especializada, entendiendo por cultura política una serie de actitudes que están presentes de la misma forma entre los individuos de un grupo determinado – étnico, religioso, social, etc.–. Estos conceptos con los que se ha ido desgranando el interés

¹⁴⁸ Trabajo realizado gracias a la financiación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (FPU014/02451).

¹⁴⁹ Dpto. Filosofía del Derecho y Política. Universitat de València (UV)

político de las sociedades son los que nos permiten comprobar la mayor o menor proximidad de los ciudadanos sobre las cuestiones políticas puesto que pese a la innegable relación inicial entre democracia y participación, el desarrollo histórico y cultural de las diferentes sociedades, y en concreto de la española, nos ofrecen una tradicional y triste separación de ambos conceptos.

Con esta base argumental, se ha destacado la tradicional apatía política de los españoles y su débil implicación en los asuntos públicos. Ello se debería tanto a factores históricos como al modo en el que se desarrolló la Transición política en los años 70, en la que los pactos y acuerdos se realizaron entre las elites políticas que lideraron el cambio de un régimen dictatorial a un régimen democrático. El hecho de que este cambio fuera producto de acuerdos consensuales entre los líderes de los grupos políticos excluyó notablemente la participación política de las masas en un periodo en el que dicha participación habría sido clave para la «revitalización» de la cultura política. Esta situación dotó de normalidad a la convicción ciudadana de que la política era un coto cerrado en el que actuaban los políticos profesionales. De hecho, autores como García Santesmases (2001: 37) indicaban que la *oligarquización política*, la *tecnocracia económica* y la *despolitización ciudadana* fueron disociando la democracia de la participación.

2. Crisis económica y apatía política

Este concepto de la participación política fue mantenido durante años, pero la gravísima crisis económica que se inició a finales de la década anterior planteó un escenario nuevo de atención política creciente. La idea básica es que la gente habla de política más que nunca, trata de informarse más y mejor y el tradicional desinterés del español por la política ha dejado paso a la aparición de un nuevo ciudadano resultante de la crisis, formado e instruido en política, al que no le son ajenos los problemas políticos y que trata de que su voz se oiga más allá de los ámbitos convencionales de participación electoral. Se trata de huir de la famosa cita de Rousseau (1988): “El pueblo se cree libre, pero se engaña extraordinariamente, pues lo es solo al elegir sus diputados; una vez elegidos, vuelve a la servidumbre y queda anulado”. Se contempla de esta forma la crisis económica como modo de catarsis política en la que se demandan nuevos y mejores sistemas de participación e interacción con los representantes elegidos democráticamente. La aparición de movimientos sociales que se han ido institucionalizando es la muestra de que se ha sabido aprovechar este impulso en aras de una mayor participación política; se ha



tratado de proyectar una cultura de lo político como algo propio, como responsabilidad de todos para con la sociedad; de fomentar una red ciudadana que posibilite una mayor interacción entre ciudadanos y políticos, pero basada siempre en el respeto del ordenamiento jurídico y de los derechos de todos; contribuyendo de este modo a potenciar la democracia. El interés político es una actitud fundamental para la participación política, ya que las personas con un interés político más elevado participan más en la esfera pública (Verba, Schlozman y Brady, 1995). Es más, los citados autores presentan como premisa que “la participación ciudadana es el corazón de la democracia. De hecho, la democracia es impensable sin la capacidad de los ciudadanos para participar libremente en el proceso de gobierno” (1995: 1). En consecuencia, al haber más interés en lo político han ido proliferando nuevas formas de participación, fundamentalmente en el ámbito local que, por su proximidad con el ciudadano, es el origen perfecto para la regeneración democrática.

Por todo lo antedicho, subrayamos que la crisis económica ha supuesto un nuevo enfoque a las cuestiones de política tradicional. La ciudadanía quiere ampliar su poder de decisión, no estar sujeto a una mera consulta electoral cada cierto tiempo y, por ello, reclama de las instituciones mayores instrumentos y políticas de participación ciudadana. Pero conviene no olvidar que ello implica un esfuerzo bidireccional, ya que, si bien los ciudadanos instan a los poderes públicos a que generen legislación que sustente y apoye los mecanismos participativos, estos, a su vez, tienen que esforzarse para estar informados y tener la capacidad, de ese modo, de participar de una forma responsable. La participación ciudadana en sí misma no produce efectos regeneradores de la calidad democrática de un país. Para que la participación ciudadana mejore la calidad de la democracia debe ser responsable e informada. Y, por parte de las instituciones, debe garantizarse que esa participación tendrá efectos. No hay que olvidar que la ciudadanía participa en mayor medida si ve resultados a su esfuerzo en participar, por lo que la mejora de la calidad democrática es una cuestión que atañe a todos.

3. Participación ciudadana local y desplazamiento del poder

Lo que se persigue es regenerar la democracia mediante el desplazamiento del poder, generar un uso efectivo de ese poder sobre la base de una crítica responsable en los asuntos que nos conciernen a todos. De hecho, ese nuevo *cleavage* que implica contraponer la vieja y la nueva política tiene como telón de fondo el desplazamiento del poder de una pequeña parte de la población a la que se ha denominado por

algunos sectores, como *clase política*, e incluso *casta*, a todo el conjunto de la ciudadanía. En definitiva, lo que se pretende es recuperar el concepto de democracia tal como se originó. Todo ello fomentando una democracia más participativa (con una gran importancia del ámbito local), que la democracia representativa ceda en parte a las aspiraciones democráticas de la ciudadanía fomentando políticas de participación, que el ciudadano se sienta partícipe de su entorno social, se sepa parte del colectivo en la toma de decisiones, que su opinión sea escuchada y se sometan a debate los temas para que exista un conocimiento plural y profundo de los intereses e inquietudes de aquellos que, en definitiva, ostentan la capacidad real de decidir: los ciudadanos.

En añadidura a todo lo anterior, resulta clave en este estudio destacar la importancia que tiene participar en democracia. Y en concreto analizar cómo desde las instituciones locales se puede regenerar el sistema, fomentar una cultura política participativa. Como afirma Fernández Ramos, “el ámbito municipal es un espacio privilegiado para implementar e innovar en políticas de participación dada su cercanía y accesibilidad ciudadana, vinculación entre gobierno y actores civiles y la posibilidad de inclusión de individuos y colectivos en procesos participativos. De ahí que la participación se convierte en un eje de la política pública para intervenir en las decisiones de los asuntos que son de interés ciudadano, concretamente en la elaboración, gestión, seguimiento, control y evaluación de las políticas que afectan al municipio” (2005: 50). Será el ámbito local, con sus rasgos de proximidad, cercanía y capacidad de innovación el que permitirá un cambio sustancial en el modelo participativo de la ciudadanía y, desde ese cambio en la base, provocar la regeneración democrática que se persigue. Como señalaba Tocqueville (1980) en su obra *La Democracia en América*: “En las instituciones municipales es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia”. Villar Borda iba más allá y sostenía que esta reflexión de Tocqueville trata de expresar lo que el municipio ha representado para la existencia social, y la estrecha conexión que hay entre la supervivencia de sus libertades y la democracia, de la misma manera que entre su supresión y el absolutismo (1984: 23).

La actualidad nos muestra que el desplazamiento de la crítica a sectores sociales cada vez más amplios ha tenido consecuencias en la realidad política. Ya Kelsen sostenía que la reglamentación de muchas cuestiones tendría distinto aspecto si la decisión no incumbiese exclusivamente al Parlamento, sino que necesitase el refrendo del cuerpo electoral (1934: 64). Y en esa ampliación de sectores críticos ha tenido una incidencia



trascendental el desarrollo local. Y es que cada vez se le atribuye más importancia a las prácticas democráticas en el ámbito local que son esenciales para que la cultura democrática arraigue en el tejido social del conjunto del país y no solo en las principales ciudades (Fernández Ruiz-Gálvez, 2008: 159).

A la pregunta acerca de quién hace la política, quién puede y debe dedicarse a ella, solo hay una respuesta democrática: todos (Innerarity, 2015: 66-67). Los derechos políticos corresponden al individuo en cuanto ciudadano, garantizan al individuo (en cuanto ciudadano) la participación en los asuntos públicos (Ballesteros, Fernández Ruiz-Gálvez y Garibo, 2007: 34-35). El incremento del interés por la política ha propiciado un aumento de las políticas participativas y con ello un mayor interés en proyectar una idea más acorde de lo que es la democracia, que no es otra cosa que construir juntos un orden legítimo y justo. Proliferan leyes de transparencia y participación en los ámbitos autonómicos y se generan proyectos provinciales para dotar de medios a los municipios en aras de esa mayor transparencia y participación. Ello es la consecuencia y no la causa del desplazamiento del poder. El ciudadano quiere conocer de los asuntos públicos y participar en ellos. No es una concepción nueva, es algo que ha estado latente durante siglos, ya la encontramos en la concepción del hombre en sociedad de los autores clásicos, así como en sus puntos en común en cuanto a que la aspiración del hombre, la consecución de la felicidad, pasa necesariamente por el entendimiento del ser humano como un ser social, político. La idea de que el ciudadano es el miembro de una comunidad política, que participa activamente en ella, nace en la experiencia de la democracia ateniense en los siglos V y IV a. C (Cortina, 1997). El hecho de aprovechar esta situación de interés creciente por lo político debido a un momento de crisis complejo en el ámbito económico (sin olvidar sus ramificaciones en aspectos políticos y morales) es lo que refuerza el argumento de que la regeneración de la democracia tiene como paso inexcusable un reforzamiento de los lazos interpersonales en el ámbito político, potenciar los existentes y generar otros nuevos que amplíen la concepción del ciudadano no solo como partícipe de la democracia con sus actuaciones, sino como protagonista principal dentro de la colectividad. La política viene a ser, por tanto, una necesidad ineludible para la vida humana (Arendt, 1997: 67). Friedrich ya indicaba que la política atañe a todos los seres humanos y el siglo XX ha reactualizado dramáticamente la imposibilidad de rehuirla (1968: 13). Todo ello redundará en nuestra propia naturaleza al ser el hombre un animal social (*politikón zoón*) (Aristóteles, 1970), y el ciudadano quiere ejercer sus derechos en ese ámbito social y político. Para Adela Cortina (2002: 139) ciudadano es aquel que es su propio señor junto con sus iguales

en el seno de la ciudad, por tanto participar en los asuntos políticos no es más que una reafirmación humana, *hacerse* ciudadano diariamente es no sentirse ajeno por la política y sus cuestiones. De todos modos, la participación ciudadana es posible hoy cuando hay voluntad política para ello, y a la gente le interesa si realmente se consiguen cosas concretas (Villasante, 1995: 26). Pero la voluntad política debe responder a los intereses de la ciudadanía, y esos intereses deben manifestarse mediante la comunicación del deseo de participar. Supone un proceso que se inicia con la crítica y que deviene en el desplazamiento del poder. Un poder que en realidad nunca se ha desplazado, siempre ha correspondido a quien, en buena lógica, lo detenta: la ciudadanía. El problema ha sido el proceso de letargo social que ha retrasado la posibilidad de hacer de la democracia un ámbito participativo y co-decisional. Se ha empleado el argumento de que por tamaño, orden y operatividad la democracia representativa debía abrirse paso, pero no se han tenido en cuenta los avances tanto técnicos como sociales que hubieran podido introducir elementos de democracia participativa paulatinamente. Además, de un remedio técnico, que es la imposibilidad de que todos participen de todo, no puede hacerse la base de un sistema. La democracia representativa y la democracia participativa rivalizan por parcelas de decisión, pero no por la hegemonía del sistema. Ambas se complementan, y fomentar cauces de participación entre la ciudadanía, no supone un ataque a la democracia representativa. Del mismo modo que los estudios sociológicos muestran que los ciudadanos están conformes con el sistema democrático, pero no en su realización, se puede colegir que los ciudadanos consideran oportuno el remedio técnico y operativo que supone delegar ciertas cuestiones que faciliten el gobierno, pero no implica una entrega a la totalidad de decisiones. Nos encontramos en un momento en que el sistema democrático muestra muchos puntos débiles. La democracia no garantiza una calidad de vida mínima a toda la población, no hace desaparecer la corrupción, ni es ajena a las guerras. Ante eso, cabrían dos interpretaciones: que estos males son errores de la democracia, y, en tal caso, habría que sustituir el sistema democrático por otro mejor; o que se deben a déficits democráticos, y lo que correspondería sería reforzar la democracia para que sea "más democrática". En esta última idea se basa el concepto de democracia participativa (Sichar, 2002: 7). Los ciudadanos quieren conocer y participar, y habrá cuestiones en las que deban y quieran ser consultados y escuchados, ya no como derecho que ostenta el ciudadano, sino también como el deber que implica serlo. No se es ciudadano por el mero hecho de adentrarse en la ciudad o en un colegio electoral. Ser ciudadano significa afrontar en todo momento decisiones políticas, y son políticas todas las decisiones que se refieren al mundo. Comprometerse con la suerte del



mundo significa ser político; serlo consciente y consecuentemente significa ser un ciudadano pleno (Clarke, 1999: 170-171). Ese poder y responsabilidad es connatural a la democracia. La democracia es lo contrario de cualquier sectarismo: teóricamente, en la democracia deben caber todos, todos los que acepten sus reglas del juego (Camps, 1990: 70). Por ello, no debemos considerar la democracia como una forma política inmutable, definida de una vez por todas. La democracia moderna, tanto ahora como en el pasado, es susceptible de introducir una mejora significativa, y su funcionamiento puede ser más efectivo y pleno (Ginsborg, 2010). El poder que ostentan los ciudadanos permite que puedan modificar el modo en que se desarrolla la democracia, y por ello es trascendental que opinen y participen en las decisiones fundamentales de la convivencia.

4. Participar de modo responsable como eje de la democracia

La clave de todas las cuestiones tratadas es la noción “participar”. La participación ha sido definida en múltiples ocasiones y de distintas maneras. Por ejemplo, Verba y Nie (1972) precisaban que “la participación política se refiere a aquellas actividades de los ciudadanos que están más o menos directamente destinadas a influir en la elección de las personas que gobiernan y/o en las acciones que adoptan”. De otro lado, Montero, Font y Torcal (2006) por participación entienden “los actos o actividades realizados por cualquier ciudadano que tratan de influir directa o indirectamente en las decisiones adoptadas por las autoridades políticas y sociales (elegidas o no) y que afectan a los asuntos de la colectividad”. Sea cual sea la definición que se escoja lo cierto es que para que se fomente una mayor participación ésta debe reivindicarse por la ciudadanía. El hecho negativo de la crisis económica deparó la consecuencia de que los ciudadanos apostaron por un mayor conocimiento de los asuntos públicos, no querían sentirse ajenos a las cuestiones que afectaban tan directamente a sus vidas cotidianas. Siguiendo a Font, sus estudios indican que los españoles desean unos procesos políticos donde la intervención ciudadana sea claramente superior a la actualmente existente, pero la mayoría considera imprescindible en la toma de decisiones la combinación del protagonismo de los representantes políticos y de la ciudadanía en diversos grados. De ahí que no sea una confrontación entre dos modelos, la ciudadanía no pide superponer un sistema a otro, sino su conjunción para obtener una mejor democracia. El autor citado además aprecia una mayor afinidad a los procesos participativos en las materias y en los ámbitos territoriales más cercanos a la ciudadanía, especialmente en el ámbito local. Por el contrario, cuando los temas y ámbitos son más amplios y complejos, la opción preferida es que los representantes

políticos realicen la labor para la que fueron elegidos. De ahí lo anteriormente expresado de que el ámbito local es un escenario privilegiado para que los ciudadanos hagan factibles sus aspiraciones democráticas y de participación ya que los asuntos no le son en ningún caso ajenos y carecen de la complejidad de los grandes temas. Un claro ejemplo es la forma en que se estructuran los presupuestos locales en aquellos municipios en los que se ha desarrollado el presupuesto participativo. Son los ciudadanos los que mediante reuniones y votaciones determinan el destino de una determinada partida presupuestaria, generalmente inversiones y obras en el municipio en cuestión, por lo que nadie más capacitado que los vecinos del municipio para decidir el buen fin de aquellas. Font también estima que los españoles que desean procesos participativos se caracterizan por ser críticos con los partidos y la clase política, pero muestran un alto grado de confianza en la propia ciudadanía. La confianza en el resto de los ciudadanos y el hecho de que las decisiones conjuntas no deriven en búsqueda de intereses personales es fundamental para que la participación se institucionalice. No caer en los vicios de los que se acusa a la democracia representativa es vital para que procesos de democracia participativa lleguen a buen destino. Por tanto, esa reivindicación de mayor participación en los asuntos públicos lleva una pesada carga con ella: la responsabilidad. Una participación ciudadana responsable es la clave para la mejora democrática puesto que solo se mejorará la democracia si las decisiones conjuntas se toman desde el diálogo global, la consideración de las opiniones opuestas y la reflexión ante una decisión que afecta a uno mismo, pero también al conjunto de la ciudadanía.

5. Instrumentos y políticas para la mejora democrática

Barceló y Pimentel (2002: 154) sostienen que ante la fragilidad de las democracias representativas actuales, la participación aparece como un plus, algo que debe completarla y principalmente, supervisarla y exigirle cuentas. Y proponen como ejemplo la figura de los presupuestos participativos por el enfoque siguiente: esta propuesta no plantea una ruptura con las instituciones democráticas actuales, sino su reforma y perfeccionamiento. Para las entidades públicas este instrumento participativo supone trabajar *codo con codo* con la ciudadanía en la mejora de la sociedad. Ese impulso social redundará en una mejora en la calidad democrática puesto que desde la perspectiva social se produce una suerte de *co-gestión*. El ciudadano se siente partícipe de unas decisiones que tienen relevancia social y económica. Tiene la posibilidad de intervenir en los debates y asambleas en los que se gesta la posición de la ciudadanía para acometer un determinado gasto con el dinero recaudado



impositivamente. Supone asumir un papel activo en la realidad política. Además, las consecuencias de los resultados de esos debates públicos van a ser visibles para todos los ciudadanos. Todos esos elementos refuerzan el concepto de participación ciudadana responsable por el que abogamos. Esa relación de derechos y deberes recíprocos, que es connatural al Derecho, se observa en el ámbito participativo en la medida en que el ciudadano que desea llevar a cabo su derecho participativo también debe ser consciente de que para consumarlo efectivamente, y en toda la globalidad de su extensión, es necesaria una información y preparación previa, un deber aparejado a ese derecho, para que su aportación sea fruto de su sentimiento cívico y responsabilidad para con toda la sociedad. Participar supone un esfuerzo. El ámbito decisorio es una actividad intelectual, requiere de la reflexión y el pensamiento crítico. Proponer cuestiones irrealizables amparadas en un sentir colectivo falto de reflexión es irresponsable y va contra la propia concepción de la participación ciudadana.

Las políticas y los instrumentos participativos que refuerzan la cultura política de un país son las que van en la línea de profundizar en la información de sus ciudadanos. En los debates se pretende la adición de ciudadanos informados y con criterio propio para que, fruto de la reflexión y el debate conjunto, se lleven a cabo las actuaciones de mejora en la sociedad. Para las entidades públicas supone también un esfuerzo considerable el hecho de tener que *ceder* el monopolio decisorial. Pero ese monopolio es producto de una progresiva apatía ciudadana que hay que derribar aprovechando coyunturas históricas como la terrible crisis económica reciente. Además de los presupuestos participativos hay otros instrumentos que fomentan la participación y que la desarrollan como los Consejos Municipales de Participación Ciudadana, los Comités o Consejos Ciudadanos, así como las reuniones vecinales y las asambleas ciudadanas. Las posibilidades son múltiples. Del mismo modo resulta destacable el esfuerzo legislativo llevado a cabo en los últimos tiempos tanto por el legislador estatal como los diferentes entes autonómicos. La situación es propicia, se observa un interés creciente por la política y los asuntos relacionados con ella, y por parte de la Administración se intenta propiciar ese auge participativo con normativa. La clave, por tanto, es el enfoque y el modo en que se lleve a cabo esa participación. Abanderar la participación ciudadana es un objetivo para cualquier formación política que quiera obtener un importante rédito electoral. Por este motivo hay que sentar las bases de que la participación ciudadana desconoce de ideologías y posiciones. Es un elemento fundamental de la democracia, por lo que si se participa en el sistema democrático deben fomentarse escenarios participativos. Obviamente ninguna cuestión, y menos en el ámbito de la política, es neutral, pero tampoco de suyo conviene escorar a

ninguna formación o tendencia política, y mucho menos en el escenario democrático. Todos los ciudadanos deben tener la capacidad de participar y manifestar sus opiniones, pero también deben acometer esas acciones desde la responsabilidad que conlleva decidir en un entorno global. Por pequeña que sea la decisión, por nimias que sean sus consecuencias, todo escenario participativo implica decidir o participar en el debate previo a la decisión de unas cuestiones que afectan a un grupo de personas, en mayor o menor número, pero todas merecedoras de respeto.

La mejora de la calidad democrática pasa, inexorablemente, por la creación y profundización de instrumentos participativos, así como por el auspicio de nuevas y más ambiciosas políticas participativas. El sentido común nos dice que para tomar decisiones que nos afectan a todos, lo más sensato es buscar el mayor consenso posible y dar la oportunidad de expresarse y argumentar sus posiciones a todos aquellos que quieran manifestarlas. El problema de fondo es que el sentido común, la sensatez, muchas veces, por no decir las más de las veces, está reñido con los intereses personales o concretos que se ocultan y amparan en unas supuestas reivindicaciones sociales y participativas. La legitimación que supone el respaldo del sentir ciudadano es un elemento fundamental para generar una mejor democracia, unas decisiones más justas. El fundamento del Derecho y de la comunidad política es la Justicia y la íntima relación de estos conceptos con la democracia nos hace difícil su disociación. Pero por todo lo antedicho, el debate abierto a todos, el ámbito participativo, debe ser producto de la razón y la reflexión, y no de la visceralidad y de acciones y soluciones irracionales. Si lo que se pretende es la participación ciudadana, fomentar escenarios de reflexión y de participación se abordará, de suyo, la cuestión de la mejora democrática. Si, por el contrario, lo que se pretende es la adhesión mayoritaria e irreflexiva de postulados personales enmascarados con procesos participativos, se va contra la raíz misma de la democracia y los fundamentos últimos de la participación ciudadana.

6. Democracia del siglo XXI: empoderamiento de la ciudadanía

Cuando se habla de participación ciudadana en la actualidad, se utilizan términos asociados a ella como el de empoderamiento de la ciudadanía. Se observa que una democracia digna del Siglo XXI debe pasar necesariamente por un mayor protagonismo de aquellos que ostentan la soberanía nacional, de los ciudadanos, y no ser meros electores que depositan su voto cada cierto tiempo sin preocuparse del desarrollo político y social de su entorno. Ese empoderamiento que genera, en



principio, una mejora en la calidad democrática y que se encauza por medio de instrumentos y políticas de participación ciudadana debe estar orientado por una serie de objetivos que, en muchos casos, ya podemos observar en la realidad política de nuestro entorno. Así, Pastor Seller (2009: 292) considera como fundamental en este desarrollo implantar un sistema organizativo en la administración local que promueva las políticas públicas de manera participativa y, de igual forma, crear instrumentos normativos que regulen el derecho y los mecanismos participativos en la administración local. Este empoderamiento ciudadano pasa indefectiblemente por el ámbito local, y desde ahí propiciar un impulso participativo a niveles superiores. El problema será determinar cómo fomentar una participación responsable, accesible a todos y que genere resultados visibles y óptimos para los ciudadanos.

Los cauces y mecanismos participativos que se instauren pueden ser diversos y, sobre todo, adaptables a los entornos locales en que se van a implantar. Sin embargo, siguiendo a Pastor Seller destacamos una serie de propuestas, muchas de las cuales se han ido desarrollando con éxito en tiempos recientes. En primer lugar, y sin perder de vista que el papel de las entidades locales es fundamental para un desarrollo adecuado y fructífero de la participación ciudadana, es básico crear Concejalías de Participación Ciudadana que promuevan órganos de participación asociativa y de participación directa de los ciudadanos en los diferentes sectores de gestión local (Pastor Seller, 2009: 292). Que el ciudadano encuentre unos cauces institucionales en los que poder asesorarse e informarse acerca de cómo participar. En ocasiones se detectan problemas en el sentido de que el ciudadano desea participar, tiene un compromiso político y cívico latente, pero desconoce los cauces en los que puede desarrollarlo. Estas concejalías dan un refuerzo considerable en la base participativa por la labor que realizan para con el ciudadano.

En segundo lugar resulta fundamental impulsar la elaboración de políticas sociales transversales desde la coordinación de las diferentes áreas de competencia municipal, atendiendo a la participación como elemento esencial para su configuración y alcanzar acuerdos políticos que eviten la instrumentalización partidista de los mecanismos de participación que se creen. Impulsar medidas que eviten oportunistas políticos en los espacios de participación (Pastor Seller, 2009: 292).

Como podemos observar la labor institucional es clave para generar unos pilares sólidos para el empoderamiento ciudadano. Pero, del mismo modo, y como se ha sostenido en este trabajo desde su inicio, la participación implica un compromiso, un

esfuerzo y un trabajo por parte del ciudadano. Empoderarse no está exento de responsabilidad y esta participación ciudadana en la vida pública local debe observarse como un derecho ciudadano. Además de impulsar medidas que garanticen la participación de las personas y entidades sociales en los procesos de toma de decisiones en los asuntos sociales públicos, y de elaborar Reglamentos, Cartas de los Derechos de los Ciudadanos y Usuarios de los Servicios y otros desarrollos normativos, lo cierto es que se requiere de una ciudadanía motivada y deseosa de participar en los asuntos políticos y, por consiguiente, con la voluntad de instruirse y escuchar toda la información relativa a los asuntos en los que quiere participar. No se trata de que las instituciones tutelen esa participación de forma estricta, pero sí de reconocer las limitaciones iniciales que se dan en todo proceso participativo. Adentrarse en cualquier nueva experiencia requiere la humildad necesaria para el que quiere conocer y adentrarse en cuestiones más complejas o técnicas, de ahí que proponer la participación por el mero hecho de participar, sin ningún bagaje previo no es una mejora democrática, sino fuente de frustraciones y seguidismo. De ahí que sean necesarias actuaciones administrativas como la promulgación de Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana para que el ciudadano sea consciente y tenga la posibilidad de comprobar aquello en lo que puede participar, y en qué condiciones. También es relevante elaborar y aprobar las Cartas de los Derechos de los Ciudadanos en los diferentes Ayuntamientos, así como incorporar las posibilidades de las nuevas tecnologías para innovar en la participación directa de los ciudadanos. Esta evolución en la calidad democrática debe hacer uso de las posibilidades que brinda la tecnología no solo para propiciar la participación, sino para mostrar modos de ampliar conocimientos en todos los campos susceptibles de debate. El empoderamiento ciudadano, la democracia del Siglo XXI, pasa por involucrar al mayor número de ciudadanos en la toma de decisiones, aprovecharse de los medios técnicos y avances tecnológicos de los que disfrutamos y fomentar una red ciudadana de conocimientos, crear un debate colectivo en el que el ciudadano haciendo uso de ese empoderamiento pueda participar en las decisiones de modo responsable.

7. Conclusiones

En conclusión, el auge de la participación e interés en la política que ocasionó la crisis económica debe ser el inicio de una mejora democrática en la que la ciudadanía ostente la crítica y el poder en la toma de decisiones en aras de mejorar la democracia y la convivencia social, por lo que deberá de exigir a los gobernantes que atiendan a sus opiniones y que posibiliten dicha participación con políticas públicas, normativa y,



sobre todo, una apuesta firme por una democracia más participativa. Y, por otro lado, esas mismas reivindicaciones de mejora social y ampliación del ámbito participativo solo producirán consecuencias positivas y de mejora de la calidad democrática si dicha participación se produce de forma responsable, con el uso de la razón y mediante el debate constructivo. Es en este punto en el que la Administración debe ser una pieza fundamental para no dejar caer en la frustración a la ciudadanía. Fomentar ámbitos participativos debe ser una de sus prioridades y para ello cuenta con el progreso tecnológico a su disposición. Que el ciudadano disponga de los medios y cauces adecuados, asumibles y que tenga la posibilidad de obtener toda la información relacionada con cada uno de los temas políticos que sin duda le incumben. Empoderarse implica dar un paso al frente, tomar la iniciativa y participar de forma responsable, de ahí el esfuerzo que se le exige al ciudadano, pero ese esfuerzo debe estar alimentado por una Administración que lo propicie y disponga al ciudadano para afrontar esa ardua tarea cívica.

En definitiva, a través de la mejora y profundización de los instrumentos y políticas de participación ciudadana se produce una mejora en la calidad democrática puesto que lo que se perseguirá es una participación ciudadana sustentada en el debate, en el diálogo. Pasar del escuchar para contestar al escuchar para dialogar. Profundizar en las posiciones gracias a escuchar y debatir con los diversos posicionamientos que alimentan la reflexión global y, de ese modo, avanzar en cuestiones sociales y políticas con la participación de todos los ciudadanos que deseen hacer uso de su derecho y deber cívico de participar en la vida política.

8. Bibliografía

- ARENDT, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- ARISTÓTELES (1970). *Política*, Introd. y notas de J. Marías, Madrid: Instituto de Estudios Políticos. I, I, 1253 a 7-18.
- BALLESTEROS, J., FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E. y GARIBO, A. (2007). *Derechos humanos*. Valencia: Universitat de Valencia.
- BARCELÓ, S. y PIMENTEL, Z. (2002). *Radicalizar la democracia: Porto Alegre, un modelo de municipio participativo*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- CAMPS, V. (1990). *Virtudes públicas*. Madrid: Espasa Calpe.
- CLARKE, P.B. (1999). *Ser ciudadano*. Madrid: Sequitur.
- CORTINA, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.

- . (2002). *Por una ética del consumo: La ciudadanía del consumidor en un mundo global*. Madrid: Taurus.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2005). *La información y participación ciudadana en la Administración local*. Barcelona: Bosch.
 - FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E. (2008). *¿Estados fallidos o Estados en crisis?* Granada: Editorial Comares.
 - FRIEDRICH, C.J. (1968). *El hombre y el gobierno: una teoría empírica de la política*. Madrid: Tecnos.
 - GARCÍA SANTESMASES, A. (2001). *Ética, política y utopía*. Madrid: Biblioteca Nueva.
 - GINSBORG, P. (2010). *Así no podemos seguir. Participación ciudadana y democracia parlamentaria* (M. Pino Moreno Trad.). Barcelona: Los libros del lince.
 - INNERARITY, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
 - KELSEN, H. (1934). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor.
 - MONTERO, J.R., FONT, J. y TORCAL, M. (2006). *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas).
 - PASTOR SELLER, E. (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*, 1ª ed., Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, Murcia.
 - ROUSSEAU, J.J. (1988). *El contrato social o principios de derecho político*. (Trad. Villaverde, M. J.) Libro III, capítulo XV. Madrid: Tecnos.
 - SICCHAR, G. (2002). *Semilla democrática: Experiencias de democracia participativa en América latina*. Madrid: Cideal.
 - TOCQUEVILLE, A.d. (1980). *La democracia en América*. Madrid: Alianza.
 - VERBA, S., SCHLOZMAN, K.L. y BRADY, H.E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
 - VERBA, S. y NIE, N.H. (1972). *Participation in America: political democracy and social equality*. Harper and Row, Nueva York.
 - VILLASANTE, T.R. (1995). *Las democracias participativas: De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: Ediciones Hoac.
 - VILLAR BORDA, L. (1984). *Democracia municipal: Autonomía, planificación y desarrollo*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.



DEMOCRACIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA “FLINT WATER CRISIS”

Marta Pérez Gabaldón¹⁵⁰

Manuel Chavez¹⁵¹

Carin Tunney¹⁵²

1. Introducción

Flint (Michigan, Estados Unidos) fue antaño una ciudad próspera que gozó de una expansión demográfica y un desarrollo económico muy significativo. Esto fue, esencialmente, gracias a la industria automovilística que generó miles de puestos de trabajo en el sector, produciendo así un efecto llamada para aquellos trabajadores no cualificados que iban en búsqueda de su Sueño Americano. Sin embargo, este esplendor de la ciudad, que era especialmente significativo entre los años 40 y 80 de siglo XX, pronto se vio oscurecido por la desindustrialización y la deslocalización de las plantas que, especialmente General Motors, tenía en la ciudad (Dandaneau, 1996; Schindler, 2014; Highsmith, 2015).

En este sentido, la cuestión se ha recrudecido en los últimos años debido a la crisis económica y financiera que asoló Estados Unidos. Esto ha propiciado que, de un lado, se haya producido un incremento significativo de la tasa de desempleo, pasando, entre 1990 y 2010, de un 16.1% a un 23.2 %, cifras muy superiores a la media estatal y nacional (Doidge, Scorsone et al.2015:8); y, de otro lado, se hayan incrementado los niveles de población que vive por debajo del umbral de la pobreza, pasando de un 16.9% en 1980 a un 31.1% en 2010. Esta realidad se ve agravada por el hecho de contar con un nivel de ingresos medio entre 2010 y 2014 cercano a la mitad de la media nacional (en Flint la media es de 24.679 dólares al año, en Michigan es de 49.087 dólares al año, y en Estados Unidos es de 53.482 dólares al año).

Además, estas cuestiones han producido un éxodo poblacional bastante significativo, lo que ha generado no solo el abandono de propiedades (Highsmith, 2009) y el

¹⁵⁰ Profesora de Ciencias Políticas. Universidad CEU Cardenal Herrera

¹⁵¹ Profesor de Periodismo. Michigan State University

¹⁵² Doctoranda. Michigan State University

empobrecimiento de la ciudad, sino también una dispersión poblacional en el término municipal que incide negativamente sobre la gestión de los servicios locales (Highsmith, 2014). Según datos del Censo de Estados Unidos, en 2015, la ciudad contaba con 98.310 residentes, cifra que dista significativamente de los 196.940 habitantes que la ciudad tenía en 1960, lo que supone que en algo más de medio siglo la población ha quedado reducida a la mitad. Sin embargo, la población afroamericana de Flint, curiosamente, presenta una tendencia totalmente opuesta pasando del 17,5% al 56,6%. Todo ello hace que estemos ante una población de ingresos medios bajos, con elevadas tasas de desempleo, de mayoría negra y con una dispersión territorial elevada.

La conjugación de todos estos elementos impacta de manera muy negativa sobre las finanzas locales en tanto en cuanto, *grosso modo*, la ciudad tiene que seguir afrontando una serie de gastos referentes al abastecimiento de determinados servicios contando para ello con un volumen de ingresos procedentes de los impuestos locales mucho menor. Este hecho es el que llevó a la ciudad a una situación económica sumamente delicada en los últimos años (Scorsone y Bateson, 2011; Doidge, Scorsone et al., 2015, entre otros), propiciando que el Gobernador Snyder declarase una situación de emergencia financiera y designase un “gestor de emergencia” (*Emergency Manager*, en la terminología propia) para hacer frente a un déficit de 14.621.546 dólares. Según el artículo 9.2 de la Ley 436 de 2012 del Estado de Michigan, aquel que se designe para ocupar este puesto debe tener amplios poderes para administrar la ciudad con el objeto de rectificar la emergencia financiera y asegurar la rendición fiscal de cuentas del gobierno local, así como garantizar la capacidad de dicho gobierno local para proveer o ser provisto de los necesarios servicios gubernamentales esenciales para la salud, seguridad y bienestar público. Sea como fuere, esta figura desplaza a los representantes democráticamente electos, dejando los designios de la ciudad en las manos de una persona ajena a los ideales de la representación política del pueblo. De este modo, cabe destacar que estamos ante una figura cuyas funciones y facultades generan fuertes tensiones con los principios del Estado Constitucional Democrático, como lo es el principio de frenos y contrapesos.

La situación financiera de la ciudad y la forma de hacer frente a la misma por la que optaron las autoridades estatales están en el génesis de la Flint Water Crisis. Esto es debido a que el gestor de emergencia es la fuente de algunas de las decisiones políticas y administrativas fundamentales que están en el germen del problema “desde



el uso del agua del río Flint hasta los retrasos en la reconexión con el Detroit Water Sewerage Department tras la detección de los problemas de calidad del agua” (Flint Water Advisory Task Force, 2016).

Esto es así por cuanto, con el objeto de abordar la delicada situación económico-financiera de la ciudad, el gestor de emergencia tomó la decisión de abandonar el sistema de suministro del recurso hídrico procedente del Lago Hurón, debido a su elevado coste. Así, y con vocación de temporalidad, el 25 de abril de 2014, la ciudad pasó a abastecerse del agua del río Flint, a sabiendas de que sus aguas contienen sustancias altamente corrosivas y elevados grados de contaminación, sin aplicar ningún tipo de tratamiento para contrarrestar dichas variables. Desde el primer momento, los ciudadanos llamaron la atención sobre el color, el olor y el sabor del agua que llegaba hasta sus hogares tras el cambio de la fuente de abastecimiento de agua, de igual modo que empezaron a presentarse los primeros problemas y quejas sobre el impacto de esta agua en la salud (Hanna-Attisha et al., 2016). Sin embargo, las autoridades se apresuraron en afirmar que el agua era apta para el consumo, agua salubre que cumplía los parámetros establecidos por la Safe Water Drinking Act.

Los problemas en relación a la calidad del agua no tardaron en aparecer. Por un lado, la presencia de la bacteria e coli llevó a los primeros avisos advirtiendo sobre la necesidad de hervir el agua antes de su uso o consumo (agosto de 2014). Por otro lado, la detección de elevados niveles de determinados productos químicos nocivos para la salud en el agua como el trihalometano (mayo y agosto de 2015), vulnerando los estándares establecidos en la Safe Water Drinking Act, provocó que las autoridades afirmasen en enero de 2016 que el agua no suponía un riesgo para la salud de la mayoría de la población.

La población seguía descontenta con el agua que llegaba a sus hogares, pero, mientras las autoridades se mantenían en la afirmación sobre la calidad del agua y algunos expertos empezaban a fijar su atención sobre este grave problema, los medios todavía no habían prestado especial atención a estas quejas ciudadanas, limitándose a reproducir los mensajes gubernamentales. No obstante, dos acontecimientos harán saltar la alerta. En primer lugar, el Dr. Edwards y su equipo del Virginia Tech publicaron un informe en agosto de 2015 indicando que casi la mitad de las muestras tomadas de 48 hogares de la ciudad tenían niveles de plomo en niveles altamente preocupantes al estar por encima 5 partes por billón, varias muestras excedían las 100 partes por billón y una muestra recogida tras 45 segundos corriendo el

agua excedía en 1000 partes por billón, datos que están muy por encima de los niveles marcado por la Ley de Plomo y Cobre. En segundo lugar, la Dra. Hanna Attisha y su equipo publicaron en septiembre de 2015 un informe en el que destacaban la elevada incidencia del plomo en la sangre de los niños, pasando del 2.4% al 4,9% tras el cambio de la fuente de la que se abastecía de agua a la ciudad, lo que producirá consecuencias en el desarrollo de dichos niños¹⁵³.

Así pues, la combinación de ambos informes evidenció que los habitantes de la ciudad estaban siendo envenenados a través del suministro de agua potable (Flint Water Advisory Task Force, 2016). A la postre, mientras los medios empezaron a reaccionar haciéndose eco de la información revelada por ambas investigaciones, alertando a la población -aunque tarde- sobre la gravedad de la situación, las instituciones seguían tratando de desmentir cualquier duda sobre la calidad del agua. De este modo, y a pesar de que los funcionarios públicos de las instituciones responsables de medio ambiente y agua a todos los niveles habían dudado a lo largo del excursus de su aptitud para el consumo humano (Flint Water Advisory Task Force, 2016), desde el Departamento de Calidad Medioambiental de Michigan se lanzó una nota de prensa discutiendo los resultados de dichas pruebas.

Finalmente, y a pesar de haber negado el problema hasta la saciedad, el 14 de diciembre de 2015 la ciudad declara el estado de emergencia y el 4 de enero de 2016 se hace lo propio en el condado de Genesee, del que es parte la ciudad. En tal declaración, las autoridades públicas de la ciudad achacaron el carácter perjudicial para la salud del agua no solo a la desconexión del Lago Hurón como fuente de abastecimiento, sino también al denostado sistema de cañerías de la ciudad que había propiciado una elevada exposición a metales como el plomo y el cobre¹⁵⁴.

Sea cual sea la última ratio del problema, la responsabilidad política en esta crisis es evidente en tanto en cuanto, bien por la existencia de una decisión por parte de las autoridades, bien por la falta acción de estos, se han producido unos efectos nefastos para la población. Las críticas se dirigen a las instituciones federales, estatales y locales, a los medios de comunicación e incluso a los hospitales, alegando que no han hecho lo suficiente para proteger a los ciudadanos de Flint. En este sentido, se han

¹⁵³ Sobre los efectos para los niños y las niñas del contacto con estas sustancias, cabe tener en cuenta que “las consecuencias de la exposición a plomo en la infancia son la pérdida de inteligencia, reducción de atención y comportamiento disruptivo. Dado que el cerebro humano tiene poca capacidad para repararse, dichos efectos son incurables e irreversibles. Conllevan una disminución en la función cerebral y una reducción en aptitud por vida” (Organización Mundial de la Salud, 2010:12).

¹⁵⁴ Por su parte, el Estado de Michigan declarará el estado de emergencia el 5 de enero de 2016 y el Presidente Obama lo hará extensible a nivel nacional el 16 de enero.



pedido responsabilidades políticas y jurídicas a varios oficiales públicos, que actualmente se enfrentan incluso a cargos por alterar los resultados de los test de calidad que se realizaban periódicamente sobre el agua y hacer declaraciones falsas en este sentido. Estamos ante un abyecto fracaso de la política ambiental y de protección de salud pública (Bellinger, 2016; Gostin, 2016), lo que supone un fallo institucional de elevada magnitud, y ante un verdadero problema de injusticia ambiental (entre otros: Butler, Scammell, y Benson, 2016; Campbell, Greenberg, Mankikar y Ross, 2016), pues como bien afirma el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los afrodescendientes señaló que la crisis del agua de Flint evidenciaba como los afroamericanos estaban desproporcionadamente más expuestos a los impactos de los riesgos ambientales en su salud y estándares de vida.

2. Marco teórico de la investigación

Democracia, transparencia y rendición de cuentas han de considerarse necesariamente interrelacionadas. La transparencia ha formado parte de los principios fundamentales de Estados Unidos desde el origen histórico de su democracia (Harder y Jordan, 2013:104) pero, sin embargo, a pesar de su larga historia, el término es empleado de forma imprecisa para referir a varias características relacionadas con un sistema abierto (Garrett y Vermeule, 2008: 68). Aun y con ello, desde el punto de vista de los autores se considera que:

- a) a pesar de la pluralidad de conceptos, hay que enfatizar en la existencia de un mínimo común en todas ellas, un núcleo duro que apunta hacia la claridad, la publicidad y la apertura de la información política en orden al mantenimiento de los ciudadanos bien informados sobre el proceso de toma de decisiones, las acciones públicas y sus consecuencias. Así, en un contexto democrático, esa esencia está en relación a la proporción de información al pueblo soberano para que pueda tomar las decisiones oportunas
- b) en este sentido, el concepto tiene una evidente relación con el derecho a la información recogido en la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos de 1787 (Cross, 1953; Dawes, 2010). El derecho de acceso a la información gubernamental se ha visto como una forma de facilitar la participación democrática, la prevención de la corrupción y la confianza en el gobierno. En este sentido, la Freedom Information Act (FOIA) vio la luz en 1966 para dar soporte legal específico a este pilar del sistema democrático.

c) La transparencia tiene una especial relación con la rendición de cuentas porque, grosso modo, “una democracia requiere rendición de cuentas y la rendición de cuentas requiere transparencia” (Obama, 2009). La transparencia, siguiendo a Balkin (1999:393-394) puede ser de tres tipos: (1) informacional, que refiere al conocimiento sobre los actores gubernamentales y sus decisiones, así como el acceso a la información gubernamental in genere (2) participatoria, que refiere a la capacidad de participar en la toma de decisiones públicas, ya sea de forma directa o indirecta, gracias a la tenencia de la información necesaria (3) controladora/responsabilizadora, que refiere a la capacidad para mantener a los agentes públicos controlados y que asuman las responsabilidades que acarrea la vulneración de la norma o la actuación que genera efectos negativos sobre los intereses de la ciudadanía. Esto es, la transparencia orientada a la rendición de cuentas.

Aunque algunos autores consideran que dicha relación entre transparencia y rendición de cuentas no es del todo directa (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014) debido a que la información ha de tener algunas características determinadas (comprensible, usable, seguible, etc.), esto también puede deberse a que la transparencia es necesaria pero no suficiente para que se produzca la rendición de cuentas (Fox, 2007).

Sea como fuere, de lo dicho hasta aquí se desprende que la rendición de cuentas pública o *accountability* es uno de los ejes de la buena gobernanza y un principio básico de la democracia (véase Bovens, Schillemans and Hart, 2008; Mulgan, 2000; Przeworski, Stokes and Manin, 1999). Esta debe entenderse, a grandes rasgos, como un tipo de obligación (legal, moral, profesional) de los representantes de exponer sus actuaciones al control ciudadano y de explicarles o justificarles las decisiones y acciones emprendidas. Se entiende pues que la *accountability* es la relación entre un actor y el foro, en la que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, de modo que el auditorio puede preguntar, cuestionar y juzgar a dicho actor, que debe afrontar las consecuencias. (Bovens, 2007a: 450; Schedler, 1999). De ahí que la rendición de cuentas ha de ser vista como un proceso en el que hay esencialmente tres fases (e. g. Schillemans, Van Twist and Vanhommerig, 2013; Bovens, 2007a; Mulgan, 2003): fase de información, fase de debate y fase de sanción. Esta realidad hace que quede más que patente la relación entre las formas de las fases de la *accountability* y los tipos de transparencia a los que hemos hecho referencia *ut supra*.



Al analizar la relación entre transparencia y rendición de cuentas, Fox (2007:667-669) llega a tres conclusiones: (1) la diseminación de información y el acceso a la información es parte de la transparencia, pero una institución puede ser transparente sin que haya rendición de cuentas, (2) las sanciones, compensaciones y remedios solo forman parte de la rendición de cuentas y no de la transparencia, y (3) transparencia y rendición de cuentas confluyen en la idea de control o responsabilidad. En este sentido, el autor considera que la materialización máxima de este control se produce cuando las agencias que tienen el poder para revelar información existente, para investigar y producir información sobre el comportamiento de los agentes públicos, entra en escena. Esto sucede porque la capacidad para producir preguntas y con ellas controlarlos permite la construcción del derecho a la rendición de cuentas. Es por ello que cabe tener presente que la democracia tendría un mero papel procedimental si no se puede controlar a los poderes públicos por sus actos y omisiones, sus decisiones, sus políticas y sus gastos (Bovens, 2007b).

Los medios de comunicación se ven a sí mismos como una vía de control para la rendición de cuentas (Entman, 2005:48). Así, desde el momento en el que los medios dirigen la atención sobre un asunto o problema político, profundizan en la cuestión o promueven el debate social sobre ello, se están percibiendo como un agente esencial para garantizar la accountability (Ettema, 2007). Los medios facilitan una vía por la que los ciudadanos pueden controlar la responsabilidad de sus representantes (Moreira, 2009). Esta función de monitorizar a los cargos públicos es conocida como función de perro guardián.

Para Laswell (1948) esta función consiste en la vigilancia, monitoreo del entorno, recogida de las evidencias y suministro de información sobre los hechos relevantes al público. La doctrina ha dado por expandir este concepto para considerar que los medios no han de ser solo objetivos, sino también críticos, evaluando los recursos con los que cuentan y arrojando juicios de valor para dar voz a los ciudadanos y a sus necesidades, con el objeto de garantizar que los responsables públicos actúan conforme a los parámetros establecidos por el sistema y en pro del bien general (Ettema & Glasser, 1998, Nielsen 2015).

Pero, ¿qué sucede cuando los medios fallan en el cumplimiento de esta función? Cuando esto sucede los medios son fuertemente criticados y son acusados bien de “perro faldero” del gobierno cuando ello ha supuesto un refuerzo para la ocultación de la mala gestión gubernamental, bien de haber pasado a asumir un rol insignificante

para la sociedad (Christians, Glasser y McQuail, 2009; Johnson, 2014; Donohue, Tichenor, y Olien, 1995). El rol de perro guardián se afronta como un reto para los periodistas que tienen que ir más allá y no tomar como información válida todo aquello que provenga de medios oficiales, simplemente por su procedencia, debiendo contrastar y comprobar dicha información, investigando cualquier elemento que pueda despertar las alarmas que, dicho sea de paso, siempre deben estar atentas a lo que acaece en su entorno.

El caso de la crisis del agua en Flint, demuestra cómo afectan sobre los miembros de la comunidad los fallos de la función de perro guardián durante el periodo previo a la confirmación de la exposición a elevados niveles de plomo en el agua que llega a los hogares a través del sistema de suministro, a pesar de las primeras llamadas de atención por parte de los ciudadanos. Desde que se decide abastecer a la ciudad con agua proveniente del río Flint hasta que el Alcalde anunció las primeras acciones de un plan de reducción del plomo en el agua, pasaron muchos meses durante los cuales los ciudadanos se quejaron de efectos sobre la salud, probaron el positivo para la intoxicación por metales y llevaron agua de sus casas ante las autoridades para demostrar sus afirmaciones. Durante todo ese tiempo ni las autoridades ni los medios de comunicación prestaron atención al problema, dejando abandonados a su suerte a los ciudadanos que tenían que hacer uso a diario de esa agua. La cuestión que esto nos genera es ¿qué sucede cuando las instituciones y los medios fallan en el ejercicio de las funciones que les corresponden dentro de un sistema democrático?

3. Objeto y metodología

La literatura sobre rendición de cuentas viene fundamentalmente de la mano de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración, situando a las instituciones públicas en el centro del análisis y mostrando escasa atención al rol de los medios. Por su parte, los estudios en el área de las Ciencias de la Comunicación son muy diferentes y, aun siendo menos abundantes, centran su atención en la función de perro guardián de los medios (Djerf-Perre, Ekström y Johansson, 2013). Esta es la razón por la que el presente estudio, que forma parte de una investigación más amplia, pretende combinar ambas visiones para mostrar cómo las instituciones han informado sobre los hechos y medidas a adoptar, y cómo los medios han actuado en el seguimiento de los hechos.



En este sentido, se plantean las siguientes hipótesis:

H1: Las instituciones federales, estatales y locales han fallado a la hora de dar respuesta a un problema ambiental y de salud pública generado a causa del suministro de agua en Flint.

H2: Los medios los medios federales, estatales y locales en el cumplimiento de su función de perro guardián al cubrir la noticia sobre el crisis del agua en Flint.

Para ello, desde una perspectiva multidisciplinar, se ha optado por aplicar una metodología cualitativa con el objeto de facilitar un marco en el que ligar la rendición de cuentas de las instituciones y de los medios como actores políticos del sistema. Así, centrándonos en los estadios iniciales de la crisis, el estudio abarca el periodo comprendido entre el 2 de septiembre de 2015 y el 16 de enero de 2016, considerando como hitos de arranque y de cierre respectivamente la publicación del informe del Virginia Tech sobre los niveles de plomo en el sistema de suministro de agua de Flint, y la fecha en la que Obama declaró el estado de emergencia.

Para dar respuesta a las hipótesis, dentro del marco de una investigación más amplia, se ha realizado una tabla en la que se recogen los hechos clave de la crisis durante el periodo analizado, empleando para ello como fuente principal el Informe Final del Flint Water Advisory Task Force. El objeto de la misma era el de sistematizar, de un lado, la respuesta institucional y, de otro lado, la respuesta mediática a los mismos a nivel local, estatal y nacional.

En relación a esta última cuestión, se ha realizado una recolección, usando las bases de datos Factiva y ProQuest, de los artículos publicados en The Flint Journal, como medio local, Detroit Free Press, como medio estatal, y The New York Times, como medio nacional. Las palabras clave de la búsqueda fueron “Flint” y “Water”, si bien se realizó una nueva búsqueda empleando los nombres de aquellos periodistas que habían seguido la crisis. Además, los recursos periodísticos también fueron empleados a fin de determinar el nivel de respuesta, acciones y aproximaciones hechas por las autoridades locales, estatales y nacionales durante la crisis, dado que esta era, junto a las fuentes oficiales, la única vía para obtener información de este tipo. Finalmente, se excluyeron aquellos que provenían de gabinetes de prensa como Associated Press y las editoriales escritas por un medio externo, y quedó una muestra de 253 artículos de prensa.

Tabla 1. Número de artículos publicados en el periodo analizado por los medios seleccionados

<i>Periódico</i>	<i>Número de artículos</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>New York Times</i>	10	4%
<i>Detroit Free Press</i>	76	30%
<i>Flint Journal (MLive)</i>	167	66%
	253	100%

Fuente: elaboración propia

Una vez recolectados los artículos, se realizó un análisis cualitativo del contenido, codificando los temas mediante un proceso inductivo, lo que resulta más propicio para una categorización en la que pueden aparecer temas inesperados (Lindlof y Taylor, 2011). El proceso de análisis partía de una lectura sistemática y una codificación temática de los artículos, de modo que cada uno de ellos solo podía ser incluido en una de las categorías generadas en función del tema principal del mismo. De este modo, se gestaron las siguientes categorías:

- Acciones de Gobierno – Presenta los artículos que se centran en las decisiones o acciones de las figuras políticas
- Rendición de Cuentas – Recoge aquellos que se centran en el grado en el que las agencias y los trabajadores públicos, así como los cargos electos, cumplen con sus mandatos y responden de su actuación. Se enfatiza en la responsabilidad y las acciones que se perciben como engañosas, desdeñosas o dilatorias.
- Transparencia – Aglutina aquellos en los que se plasman peticiones de mayor transparencia e investigación sobre la crisis.
- Respuesta a la emergencia – Esfuerzos fácticos para hacer frente a la crisis, centrando la atención en aquellos provenientes de agentes sociales.
- Apatía del gobierno – Recoge los artículos que presentan a las autoridades como indiferentes o inactivos ante la mala calidad del agua y sus consecuencias para los residentes
- Riesgos para la salud – Compendia aquellos artículos en los que se enfatiza en los peligros asociados al consumo de agua contaminada con plomo y sus efectos a largo plazo.
- Fuentes oficiales – Incluye los artículos referentes a la dependencia de los recursos gubernamentales, organizaciones, empresariales o religiosos para atender las necesidades de la población



- Injusticia social o ambiental – Aglutina los artículos en los que se representa la crisis del agua de Flint como un caso de injusticia social para los más desfavorecidos pues son los que sufren el mayor impacto de la crisis ante la no atención de sus quejas por parte de los agentes gubernamentales. Se incluyen aquellos que hacen referencia al racismo ambiental como elemento de injusticia social.

Posteriormente, seleccionamos como objeto de análisis para la presente investigación los cuatro grandes grupos que resultaban de interés para el objeto de la misma. Estos son: acciones de gobierno, rendición de cuentas, transparencia y apatía del gobierno.

4. Resultados

A partir del análisis sistemático de los datos reseñados *ut supra*, parece evidente que tanto las instituciones como los medios han fallado a la hora de cubrir las funciones que, dentro de un sistema democrática, tienen asumidas en su relación con el ciudadano.

4.1.-La acción tardía o inacción gubernamental: el fallo institucional

Se ha comprobado cómo, desde el primer momento, las autoridades locales y estatales trivializaron el problema y restaron importancia a la situación de cara a los ciudadanos. De hecho, inicialmente trataron de restar crédito a los estudios de Edwards y Hanna- Attisha e, incluso, trataron de lanzar un contrainforme para reafirmar la calidad del agua y afirmaron que estos estudios, además de ser infundados, no habían hecho más que llevar “cerca de la histeria” a la población. Con el primero de los informes, el procedente del Virginia Tech, el Departamento de Calidad del Estado de Michigan lanzó una nota de prensa discutiendo los resultados de los test en relación al carácter corrosivo de las sustancias presentes en el agua y a los niveles de plomo, en el que señalaba “queremos ser muy claros con el hecho de que los niveles de plomo detectados en el agua bebible de Flint no vienen del tratamiento de la planta o las líneas de transmisión de la ciudad (...). La cuestión es cómo o, en su caso, hasta qué punto el agua que se consume está interactuando con el plomo de las tuberías en las casas de la gente”. La cobertura mediática de este acontecimiento incluía tanto referencias al estudio de Edwards como algún pasaje de la nota de prensa, así como las críticas vertidas sobre el manejo de la situación.

De hecho, no es hasta el 25 de septiembre, inmediatamente después de la publicación segundo estudio, cuando la ciudad de Flint emite un aviso a su población advirtiendo de los riesgos que para la salud humana que tiene el consumo del agua que llega a través del suministro público. Unos días después, el condado de Genesee hace lo propio, advirtiendo a sus ciudadanos de que no es seguro para la salud beber el agua que sale de sus grifos, recomendando que se usen filtros o emplee agua embotellada. Entretanto, y como ya se ha señalado anteriormente, no es hasta finales de año cuando las autoridades deciden declarar el estado de emergencia.

El 30 de septiembre 2015 el alcalde Walling reenvió un e-mail a un trabajador del Departamento de Calidad Medioambiental de Michigan en el que el Sr. Schmitter le apuntaba directamente como culpable de la inacción “tú has retrasado tu acción en este asunto durante un tiempo excesivo. Se dijo a la gente una y otra vez que todo estaba bien. Ya no creo más a la Ciudad en este asunto”. Esto no es más que una muestra del sentir de los ciudadanos que vieron a los responsables más directos a nivel local (Alcalde, Consejo de la Ciudad), a nivel estatal (gestor de emergencia, Gobernador, Departamento de Calidad Ambiental de Michigan) y nacional (Agencia de Protección Ambiental) no solo incumpliendo con su obligación inicial de velar por el interés de la comunidad, sino que ante una emergencia de tal calibre tampoco son capaces de afrontarla como un problema prioritario.

Sin embargo, cabe tener presente que incluso antes del periodo analizado hay importantes hechos que deberían haber llevado a las autoridades a reclamar al gestor de emergencia un cambio en la política de abastecimiento del agua potable. En este sentido, se puede citar, por ejemplo, cómo el carácter altamente corrosivo del agua suministrada llevó a General Motors a anunciar el 13 de octubre de 2014 que cesaba en el uso de la misma en su planta de la ciudad, o cómo algunos agentes del Departamento de Calidad Ambiental del Estado de Michigan (por ejemplo, Del Toral o Busch) y de la ciudad (por ejemplo, Glasgow) dudaban de la calidad del agua, incluso antes de la desconexión del Lago Hurón (Flint Water Advisory Task Force). De hecho, el Detroit Water Sewerage Department llegó a ofrecer la reconexión a principios de 2015 y el Consejo de la Ciudad de Flint votó a favor de ello el 23 de marzo de 2015, pero dicha votación no era vinculante para los agentes públicos dado que la ciudad se encontraba bajo el control del gestor de emergencia. Ahora bien, esto contrasta con el hecho de que, a pesar de que el 29 de abril Snyder anunció que el control de las finanzas de Flint volvía a las manos del Alcalde y el Consejo de la Ciudad, bajo la



supervisión del Receivership Transition Advisory Board, no se tomó decisión alguna en el sentido indicado por aquella votación.

4.2.- El letargo del perro guardián: el fallo mediático

En relación al papel de los medios cabe destacar la tardía llegada del problema a los titulares de los medios estatales y nacionales, pues la noticia llega a estos en la segunda mitad del año 2015. No obstante, aunque los meses analizados son el momento álgido de la cuestión en estos periódicos, especialmente tras la publicación del estudio de Hanna-Attisha, no se puede obviar que la primera vez que el New York Times lleva la cuestión a sus páginas es en marzo de 2015.

La cuestión es, ¿por qué no impacta antes en los medios estatales y nacionales? La respuesta es relativamente sencilla: los medios locales no supieron llamar la atención sobre la cuestión de manera lo suficientemente fuerte como para que la cuestión resultase de interés estatal y nacional. Hasta la aparición de los estudios de Edwards y Hanna Attisha en septiembre de 2015, los medios locales fundamentalmente se limitan a cubrir uno de sus ámbitos de actuación que es el de transmitir información, pero obvian sistemáticamente otro de esos ámbitos igual -o más significativo si cabe- como es la investigación e indagación de la noticia. La función de perro guardián va orientada precisamente a exponer y mantener al líder controlado en el ejercicio y cumplimiento responsable de sus funciones (Laswell, 1948; Nielsen, 2015), lo que requiere la identificación del problema y una búsqueda activa de las evidencias de modo preferente a la simple recolección y diseminación de la información que ya está disponible (Christians, McQuail y Glasser, 2009:142).

Los medios locales, y en concreto el Flint Journal, mostraron una clara preferencia por reproducir la versión oficial de los agentes, de tal modo que hay una tendencia a transcribir contenidos de sus declaraciones, comunicados o notas de prensa e, incluso, correos (aunque es de justicia apuntar que, si bien inicialmente esto es así, posteriormente se incluirá el contenido que se genera a partir de la interacción con investigadores, empresarios y activistas). No obstante, resulta curioso que rara vez se conviertan en el centro de atención los residentes, sus reclamaciones y la exposición por parte de estos de los problemas derivados del consumo del agua que llegaba a sus hogares.

Esto, sin lugar a dudas, hace que la cobertura sea mucho menos crítica que si se generan contenidos propios (Bennet, 1999; Hallin, 1994). En este sentido, podría considerarse que los resultados van en la línea de otras investigaciones al mostrar cómo la cobertura local de las noticias puede favorecer a los grupos políticos con influencia en la comunidad (Donohue et al., 1995; Davis, 2009).

4.3.- Falta de transparencia y de rendición de cuentas: el efecto combinado de ambos fallos

Si bien es cierto que antes de proveer de información al ciudadano las instituciones públicas deben garantizar la veracidad de esta para evitar generar alarmismo innecesario, no es menos cierto que la gravedad del asunto debía haber generado una mayor diligencia de los agentes públicos. Esto es, dadas las posibles repercusiones en la salud de las personas que pueden generarse por la ingesta y uso cotidiano de agua contaminada con sustancias como el plomo, hubiese sido aconsejable la toma de medidas preventivas antes de lo que se hizo, e incluso antes de la publicación de los estudios que corroboraban las sospechas que parte de la ciudadanía tenía.

La información pública sobre las sustancias contaminantes en el agua y cómo deben actuar los ciudadanos para no exponerse a las mismas llega tarde y, en algunos casos, de forma no comprensible. Además, una vez se reconoce que los niveles están por encima de los parámetros permitidos por la ley, todos los agentes públicos implicados tratan de justificar su actuación y no reconocer los errores cometidos, de modo que, mayoritariamente, se trata de culpabilizar de forma indirecta a otra agencia o agente implicado para evitar la fase de sanción que vendría aparejada a la rendición de cuentas. Ni el Alcalde, ni el Gobernador, ni el gestor de emergencia, ni el Departamento de Calidad Ambiental de Michigan, ni la Agencia de Protección Ambiental federal asumen plenamente sus responsabilidades. No obstante, hay alguna honrosa excepción en el reconocimiento de errores y así, por ejemplo, Wyant, el Director del Departamento de Calidad Ambiental de Michigan, declaró en octubre de 2015 que su oficina se había equivocado en la interpretación de las normas federales relativas a la gestión de los agentes corrosivos en los sistemas de distribución de agua en ciudades del tamaño de Flint.

Con el objeto de mostrar una imagen de gestión transparente y responsable orientada a lograr un control *ex post* de la gestión de la crisis, el 21 de octubre el gobernador Snyder anunció la formación del Flint Water Advisory Task Force, cuyo informe final se



publicó en marzo de 2016. En el mismo sentido la Agencia de Protección Ambiental anunció en noviembre de 2015 su voluntad de auditar el programa de agua potable del estado de Michigan, examinando con ello la implementación del sistema y el cumplimiento de las reglas relativas a los niveles de plomo y cobre, coliformos, nitratos, así como su impacto en las aguas subterráneas.

Todos los medios optan por transmitir la necesidad rendición de cuentas y mayor transparencia -aunque como es obvio, lo hacen de forma tardía-. En este sentido, cabe destacar cómo el medio local es el que emplea un lenguaje mucho menos agresivo, con un tono más neutro, mientras que el medio estatal y el medio nacional optan por un tono más duro, mostrándose ambos críticos con el asunto y señalando a la crisis como un problema de injusticia social.

Cabe destacar que el New York Times es el que más crítico de todos se muestra, refiriendo a Flint como una ciudad “desfavorecida”, en la que las quejas de los ciudadanos siguen siendo ignoradas de las autoridades, cayendo víctimas del “ojo ciego” de los funcionarios (Atkinson, Haimerle y Pérez-Peña, 2016; Davey, 2015; Smith, 2016). El Detroit Free Press también presenta algunas columnas dirigidas a atacar la mala gestión de la crisis, en términos como los siguientes: “si hay algo parecido a la negligencia benigna, eso sería la indiferencia maligna, a nivel institucional” (Kaffer, 2015).

5. Recapitulación

En términos de Lincoln, la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Cuando en un contexto democrático se gestionan los asuntos públicos por un cargo no electo, aunque esto sea temporal, y a espaldas de los intereses del pueblo, la idea de la democracia se desvanece. En este caso confluye la negación material de los elementos que componen tal descripción de un sistema democrático. Esto se debe, en primer lugar, a que el gestor de emergencia, que lleva temporalmente las riendas de la ciudad para sacarla de la crisis financiera, es un cargo no elegido por el pueblo sobre el que van a incidir sus decisiones, sino que es designado directamente por el Gobernador, rompiendo con la idea de la representación. En segundo lugar, se debe a que el gestor público toma una decisión que afecta a la comunidad sin realizar una evaluación ex ante de los beneficios y perjuicios que la puesta en práctica de la misma puede conllevar. Aun con evidencias más o menos claras de la ínfima calidad del recurso hídrico, el gestor de emergencia

se niega taxativamente a volver a conectar la red de suministro al sistema de Detroit y abastecer de nuevo a la ciudad con agua del Lago Hurón, cosa a la que también se negarán posteriormente el Alcalde y el Consejo de la Ciudad, aduciendo motivos económicos. Esto supone que se antepone este a cualquier otro interés ambiental, social o de salud de la población afectada y, por ende, acaba por identificar interés general con interés económico, sin tener en cuenta las preferencias reales de los miembros de la comunidad. Esta praxis es especialmente reprochable desde el momento en el que aparecen los estudios que confirmaban el carácter nocivo para la salud del consumo del agua de la que se estaba abasteciendo a la ciudad.

En definitiva, a pesar de la información que, proveniente de muy diversas fuentes, recibieron las autoridades y agencias sobre la mala calidad del agua de la ciudad desde el primer momento en que se produjo el cambio en la fuente del abastecimiento del recurso hídrico, estas fueron incapaces de afrontar el problema. Así, a la falta de respuesta se suma la incapacidad para reconocer los errores y, responsablemente, actuar para solucionar un problema de elevada magnitud no solo ambiental y sanitaria, sino también económica y social. Como bien señala el informe final del Flint Water Advisory Task Force, “la crisis del agua en Flint es una historia de fallo gubernamental, intransigencia, falta de preparación, dilaciones, inacción e injusticia ambiental”.

Los sistemas gestados para garantizar la transparencia de las decisiones y actuaciones políticas y, a partir de ello, la rendición de cuentas para con el ciudadano, también han fallado. No se puede olvidar que, para el buen funcionamiento del sistema, es esencial que el ciudadano esté bien informado pues de otro modo, como bien señaló Madison en 1822, ello puede ser el prólogo de una farsa o de una tragedia, o quizá de ambas cosas. En ese estadio del problema es donde la función de perro guardián de los medios se torna esencial y, de paso, en el que observamos cómo fueron incapaces de asumir ese papel para, prestando atención a la preocupación de los ciudadanos, indagar e investigar sobre el asunto.

6. Bibliografía

- ATKINSON, S., HAIMERL, A., & PEREZ-PENA, R. (2016, January 16). Anger and scrutiny in Michigan over a city's poisoned tap water: National desk. *New York Times*.
- BALKIN, M (1999): “How mass media simulate political transparency”, *Cultural Values*, 3 (4), pp. 393-413.



- BELLINGER, D. C. (2016): "Lead Contamination in Flint--An Abject Failure to Protect Public Health". *The New England Journal of Medicine*, 374 (12), pp. 1101-1103.
- BENNETT, W. L. (1990): Towards a Theory of Press-State Relations in the United States", *Journal of Communication*, 40 (2).
- BOVENS M (2007a): "Analysing and assessing accountability: a conceptual framework". *European Law Journal*, 13 (4), pp. 447–468.
- BOVENS M., SCHILLEMANS, T., & HART P.T. (2008):. "Does public accountability work? An assessment tool". *Public Administration*, 86, pp. 225–242.
- BOVENS, M. (2007b): "Public Accountability". En FERLIE E., LYNN, L. & POLLITT, C (Ed.) *The Oxford handbook of public management*. New york: Oxford university Press.
- BUTLER, L. J., SCAMMELL, M. K. y BENSON, E.B. (2016): "The Flint, Michigan, Water Crisis: A Case Study in Regulatory Failure and Environmental Injustice". *Environmental Justice*. 9 (4), pp. 93-97.
- CAMPBELL, C., GREENBERG, R., MANKIKAR, D Y ROSS, R.D. (2016): "A Case Study of Environmental Injustice: The Failure in Flint". *International Journal of Environment Research and Public Health*. 13 (10)
- CHRISTIANS, C. G., MCQUAIL, D., & GLASSER, T. L. (2009): *History of communication: Normative theories of the media: Journalism in democratic societies*. University of Illinois Press.
- CROSS, H. L. (1953). *The people's right to know: Legal access to public records and proceedings*. Morningside Heights: Columbia University Press.
- DANDANEAU, S. (1996). *A town abandoned. Flint, Michigan, confronts deindustrialization*. Albany: The State University of New York Press
- DAVEY, M. (2015, October 8). Flint's water is linked to high lead in children. *New York Times*.
- DAVIS, A. (2009). "journalist-source relations, mediated reflexivity and the politics of politics". *Journalism Studies*, 10 (2), pp. 204-219.
- DJERF-PIERRE, M.; EKSTRÖM, M.; AND JOHANSSON, B. (2013): "Policy failure or moral scandal? Political accountability, journalism and new public management". *Media, Culture & Society*, 2013, 35 (8), pp. 960 –976
- DOIDGE, M., SCORSONE, E., TAYLOR, T., SAPOTICHNE, J., ROSEBROOK, E., & KAMINSKI, D. (2015): "The Flint Fiscal Playbook: An Assessment of Emergency Manager Years (2011-2015)". *MSU Extension White Paper*. Disponible en: http://expeng.anr.msu.edu/uploads/files/42/MSUE_FlintCaseStudy-2011%202.pdf

- DONOHUE, G. A., TICHENOR, P. J., & OLIEN, C. N. (1995): "A guard dog perspective on the role of media". *Journal of Communication*, 45 (2), pp.115.
- ENTMAN, RM. (2005): The nature and sources of news. En OVERHOLSER, G & JAMIESON, K.H (eds.) *The Press*. Oxford: Oxford University Press, 48–65.
- ETTEMA, J. (2007): "Journalism as reason-giving: Deliberation, democracy, institutional accountability, and the news media's misión". *POLITICAL COMMUNICATION*, 24, pp. 143-160.
- ETTEMA, J.S. Y GLASSER, T. L. (1998) *Custodians of Conscience. Investigative Journalism and Public Virtue*. Columbia: Columbia University Press.
- Flint Water Advisory Task Force (2016): *Final Report*. Disponible en: http://www.michigan.gov/documents/snyder/FWATF_FINAL_REPORT_21March2016_517805_7.pdf
- FOX, J. (2007). "The uncertain relationship between transparency and accountability". *Development in Practice*, 17 (4-5), 663-671.
- GARRETT, E. y VERMEULE, A (2008): "Transparency in the U.S. Budget Process". En GARRETT, E., GRADDY, E. Y HOWELL E. JACKSON (EDS) *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*. New York: Cambridge University Press, pp. 68–102.
- GOSTIN, L. O. (2016): "Politics and Public Health: The Flint Drinking Water Crisis", *The hastings center report*, 46 (4), pp. 5-6
- GRIMMELIKHUIJSEN, S., & MEIJER, A. J. (2014): "Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24, 137-157.
- HALLIN, D. (1994) *We Keep America on Top of the World: television journalism and the public sphere*, London: Routledge.
- HANNA-ATTISHA, M., LACHANCE, J., SADLER, R. C., & CHAMPNEY SCHNEPP, A. (2016). "Elevated blood lead levels in children associated with the Flint drinking water crisis: A spatial analysis of risk and public health response". *American Journal of Public Health*, 106(2), pp. 283-290.
- HARDER, C.T. & JORDAN, M. M. (2013): "The transparency of county websites: a content analysis". *Public Administration Quarterly*, 37 (1), pp. 103-128.
- HIGHSMITH, A. R. (2014). "Beyond Corporate Abandonment: General Motors and the Politics of Metropolitan Capitalism in Flint, Michigan". *Journal of Urban History*, 40 (1), pp. 31-47.

- HIGHSMITH, A. R. (2015): *Demolition means progress. Flint, Michigan, and the fate of American Metropolis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- HIGHSMITH, ANDREW R. (2009): “Demolition Means Progress: Urban Renewal, Local Politics, and State-Sanctioned Ghetto Formation in Flint, Michigan”. *Journal of Urban History*, 35, pp. 348-368.
- JOHNSON, D. E. (2014): “The mass media's dual role: ‘watchdog’ and guardian of their own interests”. *Journal of Public Affairs*, 14(3-4), pp. 369-378.
- KAFFER, N (2016, October 21). MDEQ e-mails show stunning indifference to Flint peril. *Detroit Free Press*.
- LASSWELL, H. D. (1948): *The Structure and Function of Communication in Society*. Harper and Bros. New York.
- LINDLOF, T.R., Y TAYLOR, B. C (2011): *Qualitative Communication Research Methods*. California: SAGE.
- MOREIRA, R. C. (2009). Media Visibility and the Scope of Accountability. *Critical Studies in Media Communication*, 26 (4), pp. 372-392.
- MULGAN, R.G (2000). “Accountability: an ever-expanding concept”. *Public Administration*, 78(3), pp. 555–573
- MULGAN, R.G. (2003). *Holding power to account: Accountability in modern democracies*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- NACIONES UNIDAS (2016). Statement to the media by the United Nations’ Working Group of Experts on People of African Descent, on the conclusion of its official visit to USA, 19-29 January 2016. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17000&LangID=E>
- NIELSEN, R. K. (2015). *Local Journalism: the decline of newspapers and the rise of digital media*. I.B. Tauris, London.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2010): “Childhood Lead Poisoning” Disponible en: <http://www.who.int/ceh/publications/leadguidance.pdf>
- PRZEWORSKI A., STOKES S. & MANIN B. (1999): *Democratic Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press
- SCHEDLER, A. (1999): “Conceptualizing Accountability.” En SCHEDLER, A., DIAMOND, L. & PLANTTER, M.F. BOULDER (Eds): *The Self-Restraining State*. Lynne Reinner, 13–28.
- SCHINDLER, S. (2014): “Understanding Urban Processes in Flint, Michigan: Approachin ‘Subaltern Urbanism’ Inductively”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (3), pp. 791–804
- SCORSONE, E. & BATESON, N. (2011): “Long-Term Crisis and Systemic Failure: Taking the Fiscal Stress of America’s Older Cities Seriously. Case

study: City of Flint, Michigan”. Michigan State University. Disponible en: <http://msue.anr.msu.edu/uploads/resources/pdfs/Flint-Fiscal-Playbook.pdf>

- SMITH, M. (2016, January 13): Troops to help Flint address water crisis. *The New York Times*.

- US CENSUS BUREAU WEB SITE: <http://www.census.gov/>

- WADES, S. S. (2010): “Stewardship and usefulness: Policy Principles for information-based transparency”. *Government Information Quarterly*, 27 (4), pp. 377–383.



HACIA UN MODELO CUANTITATIVO PARA EL ANÁLISIS DE LOS DERECHOS HUMANOS MAS ALLÁ DE LA INTEGRIDAD FÍSICA

Carlos Eduardo Castro A.¹⁵⁵

1. Introducción

A partir de la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el respeto hacia los derechos humanos se ha presentado como una de las preocupaciones contemporáneas con mayor desarrollo en círculos académicos y esferas políticas domésticas e internacionales. Los derechos humanos han sido identificados como valores universalmente deseados y, por tanto, han sido sujetos a constantes acciones de promoción y fortalecimiento. Este escenario ha desencadenado una proliferación de producción académica, enfocada en la naturaleza de los distintos instrumentos de protección de los derechos fundamentales, su alcance, y las estrategias de aplicación y justiciabilidad de los mismos. Sin embargo, la literatura cuenta con pocos elementos enfocados en el análisis empírico de las relaciones causales que condicionan el respeto de los Estados hacia los derechos humanos. Adicionalmente, el vacío empírico al interior de esta esfera se ve agravado por la recurrente investigación de las lógicas de respeto hacia los derechos de *integridad física*, hecho que implica la falta de indagación sistemática sobre fenómenos de represión paralelos a la represión física o sobre la violación de derechos de naturaleza económica, social, y cultural.

Tomando en cuenta el desbalance empírico mencionado, el objetivo de la presente investigación es determinar el impacto que el nivel de calidad en la democracia institucionalizada produce sobre el respeto estatal hacia un conjunto de derechos humanos, del cual se excluyen los derechos de *integridad física*. Para este fin, y considerando la necesidad de establecer condiciones de control, se incluyó el análisis de otras variables independientes de naturaleza estructural con relevancia teórica al momento de explicar el respeto sobre los derechos humanos. Las mencionadas variables independientes son: el nivel de desarrollo económico, el grado de globalización, la fragmentación étnica, la fragmentación lingüística, y la fragmentación religiosa.

¹⁵⁵ Doctorando por la Universidad de Salamanca

Por su parte, los derechos humanos tomados como variables dependientes son: derecho a la libertad de reunión y asociación, derecho a la libertad de expresión, derecho a la libertad de práctica religiosa, y los derechos económicos y políticos de las mujeres. Cada uno de los derechos mencionados ha sido analizado de forma independiente a partir de las medidas dadas para cada uno al interior del *Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project* y han sido seleccionados con el fin específico de ampliar las fronteras de la comprensión de los derechos humanos más allá de la integridad física.

A partir de las variables delineadas anteriormente se ha construido un modelo estadístico fundamentado en un análisis de *regresión de mínimos cuadrados ordinarios (OLS)*¹⁵⁶ con una *estimación de errores standard consistente con la existencia de heterocedasticidad (HCSE)*¹⁵⁷. La información necesaria para la comprobación del modelo ha sido compilada al interior de una única base de datos, organizada a manera de *series de tiempo combinadas con datos de secciones cruzadas*¹⁵⁸, donde la unidad de análisis es definida en función de la fórmula país-año. Esta base de datos contiene información relativa a 140 países a lo largo de una serie de tiempo comprendida entre el año 1992 y el año 2011. La suma total de observaciones asciende a 2778 casos.

Tabla 1. Países incluidos en la muestra, organizados por región.

África						
Argelia	Angola	Benín	Botswana	Burkina Faso	Camerún	República Centroafricana
Chad	República del Congo	Cote d'Ivoire	Egipto	Eritrea	Etiopía	Gabón
Gambia	Ghana	Guinea	Guinea-Bissau	Kenia	Lesoto	Liberia
Libia	Madagascar	Malawi	Mali	Mauritania	Mauritius	Marruecos
Mozambique	Níger	Nigeria	Rwanda	Senegal	Sierra Leone	Sudáfrica
Sudán	Suazilandia	Tanzania	Togo	Tunisia	Uganda	Zambia
Zimbabwe						
Oceanía						
Australia	Fiji	Nueva Zelanda	Papúa Nueva Guinea			

¹⁵⁶ Ordinary Least Squares (OLS)

¹⁵⁷ Heteroskedasticity-consistent standard errors estimator (HCSE).

¹⁵⁸ Pooled time-series cross-sectional analysis



<i>Norteamérica</i>						
Canadá	Estados Unidos					
<i>Asia</i>						
Armenia	Azerbaiyán	Bahréin	Bután	Cambodia	China	Chipre
Georgia	India	Indonesia	Irán	Israel	Japón	Jordania
Kazakstán	República de Corea	Kuwait	Kirguistán	Laos	Malasia	Mongolia
Nepal	Omán	Pakistán	Filipinas	Arabia Saudita	Singapur	Siria
Tayikistán	Tailandia	Turquía	Turkmenistán	Emiratos Árabes Unidos	Uzbekistán	Vietnam
<i>Europa</i>						
Albania	Austria	Bélgica	Bulgaria	Croacia	República Checa	Dinamarca
Estonia	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia	Hungría	Irlanda
Italia	Latvia	Lituania	Luxemburgo	Macedonia	Moldavia	Países Bajos
Noruega	Polonia	Portugal	Rumania	Rusia	Eslovaquia	Eslovenia
España	Suecia	Suiza	Ucrania	Reino Unido		
<i>América Latina y el Caribe</i>						
Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba
República Dominicana	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Guyana	Haití	Honduras
Jamaica	México	Nicaragua	Paraguay	Panamá	Perú	Trinidad y Tobago
Uruguay	Venezuela					

El trabajo de investigación se divide en cinco apartados y se organiza de la siguiente forma: 1) Desarrollo de estado de la cuestión en torno al estudio empírico de los derechos humanos y justificación sobre la preferencia de investigar derechos más allá de las violaciones a la integridad física. 2) Exposición de las principales hipótesis presentadas por la literatura en torno a la relación entre el respeto a los derechos humanos analizados y las variables independientes seleccionadas. 3) Descripción de los indicadores utilizados para la medición de cada variable 4) Descripción del modelo construido, consideraciones metodológicas, y presentación de los resultados obtenidos. 5) Conclusiones finales.

La aplicación del modelo estadístico sobre cada una de las variables dependientes revela que la variable democracia cuenta con un efecto determinante y estadísticamente significativo sobre el respeto estatal hacia todos los derechos analizados. Sin embargo, este efecto no cuenta con la misma intensidad sobre todos ellos. Por su parte, el rendimiento económico no se presenta como una variable determinante de forma sustantiva sobre la variable dependiente. De forma paralela, la variable globalización presenta influencia a nivel de todos los derechos, a excepción del derecho a la libertad de expresión. Finalmente, las variables de fragmentación se presentan como determinantes limitados de las variables dependientes, y su intensidad como predictores varía sustantivamente en función del derecho evaluado.

2. Derechos humanos más allá de los derechos de integridad física

A partir de la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha tenido lugar una oleada de iniciativas destinadas a la producción de instrumentos internacionales dirigidos a la protección de los derechos humanos. Si bien estas iniciativas han sido capaces de fortificar las bases para el establecimiento formal de un Derecho Internacional de los Derechos Humanos, también han motivado el interés académico en torno al tema. Es posible encontrar una vasta bibliografía al respecto dentro de las Ciencias Sociales y las Ciencias Jurídicas. Sin embargo, se puede identificar una marcada disyuntiva entre los medios de abordaje empleados por las dos áreas en mención. Mientras la aproximación del Derecho se basa en un positivismo legal que emerge del derecho internacional y la lógica del cumplimiento y alcance de la norma, las Ciencias Sociales buscan producir conceptualizaciones mucho más amplias y menos normalistas (Cesarini & Hertel, 2005, p. 795).

Si bien la lógica de la investigación en torno a los derechos humanos parece mostrar que el estudio del tema se encuentra cobijado por una premisa compartida, en términos de sus objetivos epistemológicos y ontológicos, es posible encontrar irreconciliables fracturas internas. Existen divergencias metodológicas al interior de cada rama del conocimiento, a la vez que las agendas de investigación otorgan niveles desiguales de prioridad e interés a los distintos tópicos. Muestra de esta realidad es la distinción conceptual que se ha generado entre los llamados *derechos positivos* y *derechos negativos*; siendo estos últimos, con especial énfasis en los derechos de integridad física, los que más atención han recibido a lo largo de las últimas décadas.



Una de las dimensiones sobre las que esta discusión ha tomado forma y preeminencia es aquella donde los derechos humanos son definidos como variable independiente de la democracia. Las definiciones procedimentales de la democracia consideran los derechos civiles y políticos como fundamentales para la consolidación y el mantenimiento de un régimen democrático. Sumado a esto, la perspectiva que aborda la relación democracia-derechos humanos desde una dimensión más sustantiva, implica el reconocimiento de los derechos de segunda generación como ingredientes decisivos en el juego democrático (Cesarini & Hertel, 2005, p. 797). Por otra parte, es posible identificar estudios donde los derechos humanos son utilizados como variable dependiente, estudios que tienden permanentemente a girar en torno al análisis de los derechos de *integridad física*. A la suma de este tipo de desbalances y desacuerdos se debe que derechos distintos a los relacionados con la represión física se encuentren menos conceptualizados e investigados.

Tomando en cuenta el interés por equiparar la atención otorgada a los distintos grupos de derechos, superar los clivajes delimitados al interior del análisis empírico de los derechos humanos, y compensar la ausencia de investigaciones sobre derechos que trasciendan los límites de la integridad física, el presente estudio contiene el análisis del respeto hacia el siguiente conjunto de derechos humanos: derecho a la libertad de reunión y asociación, derecho a la libertad de expresión, derecho a la libertad de práctica religiosa, y los derechos económicos y políticos de las mujeres.

3. Derechos Humanos y su relación con otras variables

McCormick y Mitchell (1997) ponen en evidencia el incremento de interés por los derechos humanos al interior de la política estadounidense, así como la creciente producción de información y el desarrollo de nuevas determinantes explicativas. La popularización del análisis empírico del área ocasionó acuerdos sobre las variables que se debían incluir en los modelos correspondientes a violaciones de derechos humanos, lo que introdujo el uso de variables independientes estructurales capaces de influir sobre el comportamiento político de las élites y sobre las dinámicas de la sociedad civil. Al interior del presente estudio se ha considerado pertinente la continuación de esta pauta, por lo cual se ha analizado la influencia de las siguientes variables independientes:

a. Democracia

Al interior de las organizaciones internacionales y de integración regional, la democracia ha sido políticamente aceptada como el régimen de gobierno con mayor capacidad para la instauración, promoción, y preservación de los derechos humanos. La Organización de Naciones Unidas, desde su origen, ha promovido esta afirmación y ha perseguido fijarla dentro de las agendas políticas de sus países miembros. Si bien al interior de la Carta de las Naciones Unidas o la Carta Internacional de Derechos Humanos¹⁵⁹ no es posible encontrar menciones explícitas de la palabra democracia, la vinculación de este tipo de gobierno con el respeto a los derechos humanos ha sido una constante tácita. Sin embargo, a lo largo del recorrido por la instauración de instrumentos universales para la protección de los derechos humanos, la conexión entre derechos humanos y democracia se ha vuelto más explícita e inequívoca. Ejemplo de esta realidad es la Declaración de Viena¹⁶⁰ o las resoluciones *GA Res 55/96*¹⁶¹ y *GA Res 60/01*¹⁶² de la Asamblea General.

Más allá de las esferas discursivas de lo político, la ligazón entre democracia y derechos humanos también se ha presentado como una constante al interior de la academia. La literatura tiende a afirmar que la probabilidad de existencia de violaciones a los derechos humanos al interior de regímenes de corte democrático tiende a ser menor que al interior de otros regímenes políticos. Esta afirmación surge a partir de la identificación de dos dimensiones que caracterizan a las democracias: la configuración institucional propia de este tipo de régimen y la existencia de elecciones periódicas que marcan un ambiente de competencia política.

Los procesos políticos institucionalizados por la democracia demandan la existencia de ciertos derechos, libertades, y oportunidades; pero, en especial, promueven la autodeterminación de los individuos (Dahl, 1989, p. 89). El funcionamiento

159 La Carta Internacional de los Derechos Humanos se encuentra compuesta por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales.

160 La Declaración de Viena, adoptada en 1993 en el seno de las Naciones Unidas como un refuerzo para la Declaración Universal de los Derechos Humanos, afirma la existencia de una relación de interdependencia y refuerzo mutuo entre derechos humanos y democracia, ya que esta última se encuentra basada en la libre voluntad de la población para determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales, y culturales

161 La resolución de la Asamblea General *GA Res 55/96*, conocida como *Promoting and Consolidating Democracy*, fue promulgada en el año 2000, con la finalidad de promover pluralismo mediante participación política, total respeto a los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de Derecho, elecciones libres, y procesos apropiados de gobernanza.

162 La resolución de la Asamblea General *GA Res 60/01*, nombrada como *World Summit Outcome*, recoge las resoluciones delineadas durante la cumbre mundial de la ONU celebrada en 2005. El documento cuenta con un apartado correspondiente a derechos humanos y el Estado de Derecho, donde se manifiesta un compromiso de protección y promoción de los derechos humanos, el Estado de Derecho, y la democracia, reconociendo que todos los elementos mencionados se encuentran vinculados y se refuerzan mutuamente. Consecuentemente se afirma a estos elementos como pertenecientes al núcleo universal e indivisible de valores y principios propios de las Naciones Unidas.



democrático no solo parte del ideal de libertad en que se fundamentan los derechos humanos, sino que se ve obligado a promoverlo y reforzarlo. En sociedades en las que no existan las limitaciones institucionales características de un sistema democrático, los líderes tendrán acceso directo y sin restricciones a mecanismos de represión, y por tanto las violaciones a los derechos humanos serán aún más frecuentes (Poe, et al., 1999, p. 293). Sin embargo, en democracia, la existencia de mecanismos de *pesos y balances*, emergentes del principio de división de poderes, facilita y motiva a que los ciudadanos censuren y castiguen a los actores gubernamentales que atenten contra sus libertades.

La democracia representa un régimen en el que ciertas oficinas gubernamentales son ocupadas como consecuencia de elecciones competitivas, caracterizadas por la existencia de incertidumbre *ex ante*, irreversibilidad *ex post*, y recurrencia periódica (Alvarez, et al., 1996, p. 4). Dentro de este marco, se asume una interacción racional entre los actores políticos y la ciudadanía. Los actores políticos aspiran a ocupar una oficina gubernamental, o en su defecto mantener una que ya ocupan, mientras que los votantes persiguen que las oficinas sean ocupadas por individuos capaces de representar sus intereses y satisfacer sus demandas. Dentro de esta relación electoral los actores políticos consideran a las violaciones sobre derechos humanos como acciones que conllevan altos costes para el gobierno de turno. La naturaleza de un sistema político democrático permite a la ciudadanía remover de su cargo a los líderes de gobiernos responsables en casos de violaciones sobre los derechos de la ciudadanía (Davenport & Armstrong, 2004, p. 538). Los costes pueden no solo presentarse durante las contiendas electorales al final de un mandato, sino también durante el transcurso del mismo. Frente a la existencia de afectaciones sobre la dignidad de la ciudadanía, la opinión pública doméstica e internacional puede elevar criterios negativos de evaluación sobre el gobierno, hecho que tiende a producir inestabilidad en términos de legitimidad y gobernabilidad.

Si bien los argumentos presentados anteriormente en favor de la democracia tienden a ser ampliamente aceptados al interior de la literatura sobre derechos humanos, existen espacios epistémicos dónde han sido catalogados como asunciones normativas. Dentro de estos espacios, las hipótesis que vinculan democracia y derechos humanos son presentadas como afirmaciones que al momento de ser evaluadas empíricamente presentan tendencias hacia la producción de sesgos metodológicos. Uno de los principales sesgos se establece en torno a la forma en que se investiga la relación entre democracia y derechos humanos, ya que se plantea modelos estadísticos que

presuponen la existencia dada de una correlación lineal entre ambas variables. Es decir, los modelos se diseñan a partir de la premisa que asume a cualquier cambio institucional o de comportamiento, dirigido a elevar el nivel de democracia en un sistema político, como capaz de producir un impacto positivo sobre la situación de los derechos humanos.

A partir de los cuestionamientos previamente presentados, Davenport y Armstrong (2004) proponen un enfoque que considera las formas y escenarios en que la democracia actúa como un macro-factor capaz de influir de forma específica sobre los líderes políticos. Para estos autores no tiene sentido darle peso explicativo a la capacidad del poder legislativo para censurar a las autoridades que cometan violaciones hacia los derechos humanos, en regímenes donde los ciudadanos no cuentan con el poder para remover individuos políticos de su cargo, y viceversa. Consecuentemente, el respeto por los derechos humanos se consigue al alcanzar una combinación adecuada de instituciones democráticas. Esta combinación marca un *punto crítico*, debajo del cual las limitaciones no son suficientemente comprehensivas o severas como para disuadir violaciones a derechos humanos. Los autores identifican que a niveles bajos y medios de democracia, el respeto hacia los derechos humanos no experimenta mejorías significativas. Sin embargo, a partir del punto en que una democracia supera el nivel crítico, el cual corresponde aproximadamente a una puntuación de alrededor de 7 en Polity IV, se produce un impacto lineal y negativo en la correlación de ambas variables. Por consiguiente, y a partir de los argumentos presentados, se espera que *a mayor nivel de democracia institucionalizada, mayor sea el nivel de respeto por los derechos humanos analizados.*

b. desarrollo económico

El fin de la Guerra Fría se presenta como el escenario de partida para el estudio empírico de los Derechos Humanos, lo cual produjo un especial interés por el análisis de la relación de esta variable con factores políticamente relevantes para la coyuntura global del momento (Burkhart, 2002, p. 156). Así como la democracia y la tendencia ideológica de los gobiernos, el desarrollo económico se introdujo como una variable estándar al interior de los modelos explicativos sobre violaciones a los derechos humanos. Esta inclusión surgió no solo por la atención política que el mundo le brindaba a las democracias emergentes, sino por la importancia académica que se le otorgó a la disponibilidad de recursos de naturaleza económica como uno de principales factores condicionantes del cumplimiento de los derechos humanos.



Henderson (1991) identifica al crecimiento económico como un factor que genera inestabilidad en los procesos políticos y la gobernabilidad de un Estado. El desarrollo económico, en ocasiones, implica que no todos los sectores de la población puedan percibir de manera equitativa los beneficios del crecimiento. Esta realidad produce dos posibles escenarios de violación hacia los derechos humanos: Primero, la marginación de sectores sociales y la falta de prestación de servicios estatales puede ser comprendida en sí mismo como una violación hacia un amplio conjunto de derechos sociales y económicos. Poe y Tate (1994) afirman que los países con un mayor nivel de riqueza experimentan tendencias menores hacia la violación de derechos humanos. La existencia de una mayor cantidad de recursos al interior de un Estado aumenta las posibilidades de satisfacer las necesidades individuales de la población. Sin embargo, se debe considerar que la demostrada vinculación puede ser contrarrestada por otros factores alternativos como la dependencia económica o la desigualdad en los ingresos (Burkhart, 2002, p. 158). Segundo, se podría esperar que los sectores menos beneficiados e insatisfechos puedan rebelarse contra el poder político y económico, escenario que desembocaría en manifestaciones de violencia política y represión estatal.

La conexión normativa del concepto de desarrollo con el modo de producción capitalista, incluidas todas sus consecuencias sociales, también produce cuestionamientos en torno a la conexión positiva entre derechos humanos y desarrollo económico. Donnelly (1989) sostiene que el desarrollo implícito en los modelos de producción de corte capitalista produce en su mayoría fenómenos masivos de violencia, así como represión directa y eliminación de las instituciones pre-capitalistas existentes. Esto se debe a que la introducción y desarrollo del sistema productivo en cuestión produce la disolución de acuerdos económicos tradicionales en pro de la introducción forzada de nuevas configuraciones productivas. Pese a esta última perspectiva, el modelo planteado en la presente investigación asume que *a mayor nivel de desarrollo económico, mayor será el respeto por los derechos humanos.*

c. Globalización

La conexión entre el desarrollo económico, con su vinculación directa al modo de producción capitalista, y los derechos humanos no puede ser analizada sin tomar en consideración a las dinámicas de la globalización. El advenimiento de un mundo interconectado significó una profunda modificación de las estructuras económicas; la cual se caracterizó por la inserción de nuevos actores como las corporaciones

multinacionales e instituciones financieras internacionales. Según Shelton (2002) la globalización ha generado que el Estado deje de ser la principal amenaza a los derechos humanos, ya que este título ha sido transferido a organizaciones de naturaleza no gubernamental (p. 279). Esta afirmación es corroborada por el *Reporte de Desarrollo Humano 2000*, publicado por el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. El informe reconoce a las corporaciones globales como entes capaces de impactar sobre los derechos humanos debido a sus prácticas laborales, su impacto medioambiental, y su tendencia a apoyar regímenes corruptos.

De acuerdo con Delgado et al. (2013), las principales características del proceso de globalización son la internacionalización del capital, el fortalecimiento del sector financiero, la degradación ambiental, la creciente innovación del sector tecnológico, la precariedad laboral, y las nuevas dinámicas de migración. Dentro de ellas, la internacionalización del capital se presenta como el factor con mayor potencial para producir impacto sobre los derechos humanos. Las estructuras económicas basadas en el establecimiento de cadenas de subcontrato usadas por las empresas multinacionales generan el abaratamiento de la mano de obra y un ambiente de marcada precariedad laboral. La globalización tiene una alta capacidad para producir efectos negativos sobre grupos vulnerables y minorías. Ejemplo de esta realidad son las consecuencias desproporcionadas que fenómenos como la reestructuración económica, la desregularización, y la privatización producen sobre las mujeres (Shelton, 2002).

La expansión de las zonas de influencia de la economía transfronteriza conlleva la inserción económica de países periféricos que cuentan con un alto nivel de recursos naturales, mano de obra barata, y un debilitado Estado de Derecho. (Delgado, et al., 2013, p. 5) Dentro de este marco, los gobiernos se encuentran influenciados por la lógica de una constante búsqueda de márgenes de ganancia, lo cual flexibiliza y debilita la acción del poder político frente a violadores de derechos. La búsqueda de capitales al interior de un mercado transfronterizo de alta competitividad empuja a los Estados a reducir los estándares de seguridad laboral y a modificar las regulaciones tributarias con la finalidad de atraer inversión extranjera.

Sin embargo, también es posible encontrar argumentos que definen a la globalización como un factor que promueve los derechos humanos, ya que la instauración de un sistema global altamente interconectado permite y facilita la difusión de ideas de corte liberal (Dreher, et al., 2012, p. 517). Dentro de este ámbito de difusión de valores, las



potencias occidentales empujaron por determinar al libre mercado, la democracia, y los derechos humanos como valores morales universales. Este proceso se vio potenciado por el desarrollo de mecanismos direccionados a la protección de derechos humanos que se generó al interior de organizaciones intergubernamentales.

Dreher, Gassebner, y Siemers (2012), encuentran que el respeto por los derechos humanos incrementa a partir de la existencia de libertad económica y las condiciones políticas, sociales y económicas aportadas por la globalización. Esta hipótesis surge ya que se considera a la liberalización interna de la economía como un escenario que promueve el intercambio voluntario, la libre competencia, y la protección de las personas y la propiedad privada. Adicionalmente, se asume a la liberalización económica como un factor que promueve la inversión de capitales extranjeros y el flujo de comercio, factores que empujan por elevar la calidad de vida de los individuos al interior de un Estado (Dreher, et al., 2012, p. 530). Pese a los argumentos que determinan a la globalización como un factor negativo para los derechos humanos, se espera que *mayores niveles de globalización impliquen mayores niveles de respeto hacia los derechos humanos*.

d. Fragmentación etnolingüística y religiosa

Una de las primeras implicaciones que se le atribuye a la diversidad étnica es la de producir escenarios de conflictividad social que en ocasiones desembocan en episodios de violencia política e incluso guerras civiles. Dentro de estos parámetros la competencia política rebasa los límites de la institucionalidad y causa que los grupos que detentan el poder busquen los medios para reprimir o eliminar a grupos política y étnicamente contrarios. Adicionalmente, la existencia de altos niveles de beligerancia provocan una tendencia hacia la represión por parte del Estado en pos de mantener el orden interno y alivianar la efervescencia de los conflictos sectoriales (Dreher, et al., 2012, p. 524).

Más allá del favorecimiento de escenarios de conflicto y violencia, la variable en cuestión puede provocar la existencia de factores sociopolíticos y socioeconómicos que minan la capacidad del Estado para garantizar ciertos derechos. Easterly y Levine (1997) afirman que las diferencias en términos de diversidad étnica explican las diferencias en términos de políticas públicas, estabilidad política, y otros factores asociados con el crecimiento económico a largo plazo, y por tanto con el bienestar que se traduce en preservación de derechos fundamentales. La polarización de la

sociedad y el conflicto social son factores que determinan la toma de decisiones en torno a la formulación de políticas públicas, las cuales en principio están destinadas a empoderar a los individuos y elevar sus condiciones de vida. La diversidad étnica aumenta la división política y dificulta la producción de acuerdos en torno a la provisión de bienes y servicios públicos que en última instancia son comprendidos como derechos humanos. Los efectos de la polarización de preferencias se pueden evidenciar al interior del cumplimiento de derechos como la educación, donde cada grupo étnico luchará por definir a su manera detalles como el pensum académico o lenguaje oficial de la enseñanza.

La perspectiva anterior es reforzada por Alesina et al. (2003), quienes encuentran que los conflictos suscitados en torno a causas étnicas cuentan con un impacto sobre la calidad de las políticas públicas y las instituciones, lo cual produce un efecto negativo sobre el desempeño económico y la satisfacción de necesidades ciudadanas. Las sociedades con diversidad étnica son reacias a producir instituciones políticas basadas en sistemas de pesos y balances efectivos. Esto se debe a que cada poder puede ser ocupado por grupos étnicos distintos, lo que genera que cada facción intente formular políticas públicas o procesos de inversión de la renta que únicamente beneficien a los suyos (Easterly & Levine, 1997, p. 1215).

Mauro (1995) asocia a la presencia de varios grupos etnolingüísticos con altos niveles de corrupción. Esta lógica se asienta sobre la existencia de un escenario administrativo donde los burócratas tienden a favorecer a individuos de su mismo grupo de origen. Esta posición se combina con la de Sleifer y Vishny (1993), quienes sitúan a la existencia de división étnica como un factor que multiplica los centros estratégicos de la política y multiplica los actores que podrían participar en procesos de soborno o compra de influencias. Sin embargo, también es posible encontrar autores que afirman a la influencia de la variable etnicidad como un factor que no llega a ser determinante por sí solo. La Porta et al. (1999), en un intento por definir los factores que condicionan la calidad del gobierno y sus resultados, concluyen que la heterogeneidad étnica actúa como una variable determinante al conjugarse con otras variables como las tradiciones legales de un país, la religión, y la riqueza económica. Este escenario lleva a que los autores piensen en estas variables como un todo representante de las circunstancias históricas, en lugar de pensar en cada variable como un factor aislado. En base a las lógicas expuestas, el modelo desarrollado en el presente estudio considera que *a mayor nivel de fragmentación étnica, lingüística, y religiosa, menor será el nivel de respeto por los derechos humanos.*



4. Presentación de variables: dependiente e independiente

4.1 variable dependiente: derechos humanos más allá de la integridad física

La finalidad de la presente investigación es evaluar la influencia que las variables nivel de democracia institucionalizada, nivel de desarrollo económico, grado de globalización, fragmentación étnica, fragmentación lingüística, y fragmentación religiosa, ejercen sobre un conjunto de derechos humanos que excluye los derechos de *integridad física*. Dentro del marco mencionado, la variable dependiente puede ser resumida como un conjunto de derechos humanos más allá de los derechos de integridad física, en concreto, el derecho a la libertad de reunión y asociación, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de práctica religiosa, y los derechos económicos y políticos de las mujeres. Este conjunto ha sido segmentado de tal forma que cada derecho pueda ser analizado de forma independiente, es decir, cada derecho representa una variable dependiente.

Los derechos humanos, en las últimas décadas, se han visto envueltos al interior de un marcado proceso de internacionalización. La globalización ha ocasionado la inserción de nuevos actores que, junto a fenómenos como el terrorismo o la creación de capitales transfronterizos, han surgido como nuevos perpetradores de violaciones. Por otra parte, este proceso también ha provocado que la protección de las libertades fundamentales haya recaído sobre un amplio número de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Muestra de esta realidad son el sinnúmero de instrumentos legales que engrosan el espectro y las capacidades del Derecho Internacional de los derechos humanos. Sin embargo, el Estado no ha dejado de ser uno de los actores centrales al fenómeno, tanto en las áreas de acción política como en las áreas de discusión y producción académica. La permanencia de esta centralidad se debe principalmente a la ausencia de mecanismos jurídicos en el derecho internacional que permitan la sanción de actores no estatales. Este escenario genera que los órdenes legales domésticos sean la principal línea de protección jurídica, lo cual señala a los Estados como principales responsables en los casos donde se perpetran violaciones.

Dentro de los derechos de integridad física, el Estado se ha presentado como el principal violador de derechos mediante el uso desmedido de su poder sobre el imperio de la ley y el monopolio de la violencia. De forma paralela, cuando se habla de

derechos positivos o de segunda generación el Estado no deja de presentarse como el principal encargado de la preservación de este conjunto de derechos, ya que no existe otro orden sociopolítico con una obligación tan directa sobre la creación y la preservación de condiciones de vida dignas para sus ciudadanos. Por tanto, la comunidad internacional ha promovido la idea de que el Estado debe asumir completa responsabilidad por los seres humanos alojados en sus territorio; lógica que emerge a partir de comprender a la soberanía como un principio que implica responsabilidad territorial integral (Tomuschat, 2008, p. 78).

Debido a los argumentos presentados en torno al rol central del Estado, la presente investigación se ha inclinado por tomar los datos contenidos en el *Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project*¹⁶³ como indicadores para la variable dependiente. La mencionada elección surge debido a que ésta base de datos codifica en unidades país-año las prácticas¹⁶⁴ en derechos humanos generadas únicamente por gobiernos y agentes estatales.

4.2 Variables independientes: nivel de democracia institucionalizada, el desarrollo económico, el grado de globalización, la fragmentación étnica, la fragmentación lingüística, y la fragmentación religiosa¹⁶⁵

La medición del nivel de democracia institucionalizada se realizó a partir de la escala presentada por el *Polity IV Project*, denominada *Institutionalized Democracy*. La preferencia por este indicador se justifica gracias su capacidad para incluir detalles excluidos por otros índices sobre calidad de la democracia, específicamente detalles centrados en torno a la participación política y la competición electoral. Adicionalmente, la exclusión de criterios relativos a libertades civiles para la construcción del índice, permite evitar problemas de endogeneidad al cruzarlo con los derechos incluidos a modo de variables dependientes. El indicador nace de una concepción de la democracia que se fundamenta en tres aspectos interdependientes: la competitividad existente al interior de la participación política, la apertura y

¹⁶³ Las fuentes de información que alimentan la base de datos producida por el *Cingranelli and Richards Human Rights Data Project* son el *Amnesty International's Annual Report*, usado para la codificación de derechos de integridad física, y *The Annual United States State Department Country Reports on Human Rights Practices (Country Reports)*, usado para todos los derechos no definidos como de integridad física.

¹⁶⁴ El *CIRI Human Rights Data Project* realiza una clara diferenciación entre los conceptos de *prácticas, políticas, y condiciones*, al momento de hablar sobre derechos humanos. Para mayores detalles véase: Cingranelli, D., & Richards, D. (2014). *Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project*. Obtenido de Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project Coding Manual Version 5.20.14.:

¹⁶⁵ Para gráficos de las distribuciones correspondientes a las muestras de las variables dependientes, revisar apéndice, gráfica 13 y tabla 2.



competitividad existente en torno a la elección del poder ejecutivo, y la existencia de limitaciones institucionales al ejercicio de poder por parte del ejecutivo¹⁶⁶.

Para la selección de un indicador capaz de representar de forma efectiva la variable relativa a las condiciones y desarrollo económico se ha considerado necesario captar factores como el tamaño de la población y sus potenciales consecuencias en el reparto de la riqueza. Esta consideración ha conducido al uso del PIB Per Cápita, expresado en dólares con el valor correspondiente al año 2016, en lugar de otros indicadores que únicamente denotan ingreso bruto.

La medición de la variable globalización se realizó mediante la aplicación del *KOF Index of Globalization*, el cual emerge de la conjunción de tres dimensiones representadas por tres subíndices: globalización económica, globalización política, y globalización social¹⁶⁷. El índice fue introducido en la publicación de Dreher (2006) *Does Globalization Affect Growth? Evidence from a new Index of Globalization*. La construcción del índice se asienta sobre la definición de globalización como un proceso de creación de redes y conexiones entre actores localizados a distancias multicontinentales, mediante flujos de personas, información e ideas, capitales, y bienes. En este sentido la globalización se entiende como un proceso que echa abajo las fronteras nacionales, integra economías domésticas, culturas, y produce relaciones complejas de interdependencia.

Finalmente, las variables fragmentación étnica, lingüística, y religiosa, fueron medidas a través de los tres indicadores desarrollados por Alesina et al.¹⁶⁸, introducidos en *Fractionalization* (Alesina, et al., 2003). La justificación del uso de éstos indicadores ha sido la de captar empíricamente el fenómeno de la fragmentación étnica tomando en cuenta factores que trascienden el lenguaje, como lo son las características físicas relacionadas a la etnia. Esta aproximación surge de comprender a las características lingüísticas, vistas por sí solas, como un factor que puede opacar otras dimensiones fundamentales al análisis de la heterogeneidad étnica y cultural.

¹⁶⁶ Para información sobre la operacionalización del índice y los pesos otorgados a cada elemento constitutivo véase: Marshall, M., Gurr, T., & Jaggers, K. (2014). Polity IV Project: Data Users' Manul. Center for Systemic Peace.

¹⁶⁷ Para información sobre la operacionalización del índice y los pesos otorgados a cada elemento constitutivo véase: Dreher, A. (2006). Does globalization affect growth? Evidence from a new index of globalization. *Applied Economics*, 1091-1110.

¹⁶⁸ Para información sobre la operacionalización de cada índice véase: Alesina, A., Easterly, W., Devleeschauwer, A., Kurlat, S., & Wacziarg, R. (2003). Fractionalization. *Journal of Economic Growth*, 155-194.

5. descripción del modelo construido, consideraciones metodológicas, y presentación de los resultados obtenidos.

El modelo estadístico sobre el respeto hacia los derechos humanos, más allá de los derechos de integridad física, se construyó en base a la aplicación de un análisis de *regresión de mínimos cuadrados ordinarios (OLS)*¹⁶⁹ con una *estimación de errores standard consistente con la existencia de heterocedasticidad (HCSE)*.¹⁷⁰ La muestra sobre la que se ejecutó la regresión fue estructurada en forma de *series de tiempo acumuladas, combinadas con datos de secciones cruzadas*¹⁷¹, donde la unidad de análisis es definida en función de la fórmula país-año. La base de datos utilizada para estos efectos es resultado de la compilación de información cuantitativa correspondiente a las variables estudiadas para 140 países, durante un período de tiempo comprendido entre el año 1992 y el año 2011.

Tomando en cuenta las consideraciones metodológicas mencionadas hasta este punto, a continuación se detalla la ecuación que determina la construcción y aplicación del modelo estadístico construido:

$$\begin{aligned} \text{Violaciones sobre el derecho (Y)} = & a + \beta_1 \text{ Democracia institucionalizada}_{tj} + \\ & \beta_2 \text{ Desarrollo económico}_{tj} + \beta_3 \text{ Globalización}_{tj} + \beta_4 \text{ Frag. Étnica}_{tj} + \\ & \beta_5 \text{ Frag. Lingüística}_{tj} + \beta_4 \text{ Frag. Religiosa}_{tj} + e_{tj} \end{aligned}$$

Donde:

(Y) = Cualesquiera de los derechos analizados

t_j = País j en el año t

a = Intercepto de la ecuación

β_n = Coeficiente de regresión (pendiente de la recta) para la variable n

e_{tj} = Error para el País j en el año t

A partir del modelo de regresión desarrollado anteriormente se obtuvieron los siguientes resultados:

La variable *democracia* constituye un predictor determinante, con significancia estadística, sobre el nivel de respeto hacia todos los derechos humanos analizados en

¹⁶⁹ Ordinary Least Squares (OLS)

¹⁷⁰ Heteroskedasticity-consistent standard errors estimator (HCSE).

¹⁷¹ Pooled time-series cross-sectional analysis



la presente investigación. Sin embargo, es necesario recalcar que el impacto de esta variable es relativamente limitado sobre los derechos económicos y políticos de las mujeres, en comparación a su impacto sobre los derechos de asociación o libertad de expresión. En este sentido, es posible observar que la democracia, concebida en la dirección contenida en el indicador proporcionado por Polity IV, no influye sobre los derechos sociales y económicos en la misma forma que influye sobre aquellos de naturaleza política. Estos resultados muestran que el asumir a la democracia como el régimen que más favorece al cumplimiento de los derechos humanos no es simplemente una afirmación de corte normativo. Sin embargo, es necesario matizar esta perspectiva, ya que al parecer los beneficios de este tipo de régimen no se aplican de igual forma sobre todos los sectores de la sociedad.

Se puede evidenciar que los resultados anteriores se contraponen de forma sustantiva a los arrojados por la evaluación del impacto ejercido por el *rendimiento económico*, el cual no se presenta como un predictor efectivo del respeto hacia los derechos humanos. Esta falta de significancia sustantiva, y en ciertos casos estadística, parece indicar que el respeto a los derechos humanos se fundamenta en dinámicas propias de los procesos políticos y sociales, antes que sobre la mera existencia de recursos económicos a nivel nacional. Adicionalmente, es importante reconocer las limitaciones con que cuenta el indicador seleccionado para mediar el rendimiento económico.

Por su parte, la variable *globalización* se presenta como determinante para la predicción del respeto hacia todos los derechos a excepción del derecho a la libertad de expresión. Este factor impacta de forma negativa sobre el derecho a la libertad de asociación y reunión y el derecho a la práctica religiosa; mientras que impacta de forma positiva a los derechos relativos al trabajo, así como sobre los derechos económicos y políticos de las mujeres.

Tabla 2. Resumen de los modelos de regresión sobre derechos humanos más allá de la integridad física

Variables Independientes	Derechos Analizados					
	<i>Asociación y reunión</i>	<i>Libertad de Expresión</i>	<i>Práctica Religiosa</i>	<i>Derechos de trabajo</i>	<i>Económicos mujeres</i>	<i>Políticos mujeres</i>
Constante	.225 (.043)	.241 (.041)	.363 (.052)	.221 (.045)	.059 (.029)	.578 (.027)

Democracia	.703** (.018)	.555** (.017)	.527** (.021)	.415** (.018)	.142** (.012)	.164** (.013)
Desarrollo económico	.003 (.008)	.000 (.007)	-.006 (.009)	-.019* (.007)	.027** (.005)	-.029** (.004)
Globalización	-.153* (.072)	-.143 (.067)	-.221** (.084)	.273** (.078)	.219** (.049)	.335** (.038)
Fragmentación étnica	.098** (.032)	-.066* (.030)	.081* (.039)	-.109** (.032)	-.051* (.022)	-.068** (.019)
Fragmentación lingüística	-.138** (.029)	-.035 (.027)	-.024 (.032)	.098** (.027)	-.032 (.018)	.052** (.014)
Fragmentación religiosa	.089** (.026)	.135** (.023)	.303** (.030)	.053 (.026)	.007 (.017)	.060** (.015)
r	.669	.630	.484	.509	.576	.451
r^2	.448	.397	.234	.259	.332	.203
Significancia	.000	.000	.000	.000	.000	.000
N	2778	2778	2778	2778	2778	2778

Las entradas principales representan los coeficientes de regresión OLS. Se usó *heteroskedasticity-consistent standard errors* (HCSE) con la finalidad de controlar los efectos de heterocedasticidad sobre los errores standard (Hayes & Cai, 2007), los cuales son presentados entre paréntesis. Los resultados fueron obtenidos con IBM SPSS Statistics, versión 20. * $p < .05$; ** $p < .01$.

La fragmentación étnica presenta una relevancia sustantiva bastante limitada sobre todos los derechos analizados. Por su parte, la fragmentación lingüística muestra una relevancia sustantiva limitada sobre el derecho a la libertad de reunión, los derechos relativos al trabajo, y los derechos económicos de las mujeres. Finalmente, destaca el hecho de que la fragmentación religiosa cuente con un impacto positivo sobre el respeto hacia los derechos de práctica religiosa y libertad de expresión. Este resultado parece indicar que las sociedades con menor nivel de diversidad religiosa tienden a polarizarse y generar escenarios de conflicto y violencia, a diferencia de las sociedades con altos niveles de diversidad. De forma paralela, esta variable independiente cuenta con un limitado efecto positivo sobre el respeto hacia el derecho de reunión y asociación.

6. Conclusiones

El estudio empírico de los derechos humanos representa una agenda de investigación abierta, poseedora de un sinnúmero de dimensiones que requieren de la realización de una serie de análisis con miras a la determinación de relaciones causales. Las conclusiones obtenidas en el presente trabajo representan un esfuerzo de mapeo



sobre los patrones de respeto hacia ciertos derechos humanos y la relación que estos guardan con un conjunto determinado de variables estructurales que han venido explicando la salvaguarda de otro tipo de derechos humanos. A partir de estos hallazgos, que permiten una visión amplia y generalizada del fenómeno debido a la cantidad de países y años incluidos en la muestra, se revela la necesidad de aplicar aproximaciones que permitan analizar las tendencias encontradas de forma más específica y detallada. Se recomienda no solo la comprobación de las hipótesis aceptadas y desechadas, sino también la indagación sobre las mecánicas específicas que actúan al interior de cada país o conjunto de países. En este sentido, la aplicación de análisis de naturaleza cuantitativa y comparada, permitirá profundizar en las explicaciones acerca de las heterogéneas relaciones causales entre cada variable independiente y los diferentes derechos.

El análisis de regresión implementado revela que cada uno de los derechos estudiados presenta diferentes niveles de influencia por parte de las variables independientes incorporadas en el modelo. Mientras que un 45 por ciento de la variación en el respeto hacia el derecho de reunión y asociación es explicado por el modelo planteado, la conjunción de variables independientes es capaz de explicar apenas el 19 por ciento de los derechos políticos de las mujeres, y el 23 por ciento del derecho a la libertad de práctica religiosa. Si bien todas las variables dependientes ejercen una influencia sobre el derecho a la libertad de reunión, tan solo una afecta al cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres. A pesar de que los dos derechos mencionados pueden ser comprendidos como derechos civiles y políticos, los patrones de respeto hacia ellos son diametralmente distintos.

La variable *democracia institucionalizada* se presenta como determinante sobre el respeto hacia todos los derechos. Este hecho corrobora la hipótesis: *a mayor nivel de democracia institucionalizada, mayor nivel de respeto por los derechos humanos analizados*. Sin embargo, esta capacidad de predicción no se aplica de forma homogénea sobre todas las variables dependientes. Si bien una gran proporción de la variación del respeto de los derechos de libertad de reunión, expresión, práctica religiosa, y relativos al trabajo, se explica gracias a esta variable, esta realidad no se reproduce con igual intensidad sobre los derechos políticos y económicos de las mujeres. De este análisis se puede derivar la conclusión de que, si bien la democracia produce un ambiente político propicio para la garantía de los derechos humanos, estas garantías no se aplican de igual forma sobre todos los sectores de la sociedad.

Frente a esta variable, se recomienda la realización de indagaciones que permitan teorizar sobre los factores que determinan la capacidad que tienen las democracias para salvaguardar unos derechos mejor que otros. En este sentido se recomienda el análisis más profundo de dimensiones más extensivas de la democracia, como son el efectivo sostenimiento de un sistema de pesos y balances, el nivel de *accountability* y *responsiveness* con que cuenta un sistema democrático, o la facilidad con que a ciudadanía puede conseguir el juicio y castigo de un agente gubernamental involucrado en casos de violación a los derechos humanos. Finalmente, se recomienda el análisis de los factores que podrían influir sobre la capacidad de las democracias para garantizar los derechos humanos de grupos vulnerables o minorías.

La variable *rendimiento económico*, no se presenta como un elemento determinante en el respeto hacia los derechos humanos analizados. Por tanto, se niega la hipótesis: *a mayor nivel de desarrollo económico, mayor respeto por los derechos humanos*. Este hallazgo indica que la existencia de recursos a nivel nacional no determina la satisfacción de necesidades humanas o la garantía de derechos fundamentales. Consecuentemente, es posible concluir que los derechos humanos no se condicionan mayoritariamente por la existencia de riqueza neta, sino por la administración y distribución de la misma. Por tanto, es necesario el análisis de la influencia que sobre los derechos humanos producen el diseño e implementación de políticas públicas, así como las capacidades estatales para actuar sobre sus extensiones territoriales. De forma adicional, se plantea la necesidad de emprender análisis cuantitativos con otros indicadores de desigualdad, rendimiento económico y desarrollo; ya que se reconoce que el uso del Producto Interno Bruto Pér Cápita podría oscurecer ciertos matices necesarios para el análisis de la distribución de la riqueza.

La variable *globalización* es un predictor sustantivo del respeto a los derechos de asociación, libertad de expresión, práctica religiosa. El impacto negativo de la globalización sobre los tres derechos mencionados niega para estas variables dependientes la hipótesis: *a mayores niveles de globalización, menores niveles de respeto hacia los derechos humanos*. Sin embargo, y de forma contra intuitiva, esta variable no cuenta con relevancia sustantiva y estadística sobre el respeto hacia los derechos relativos al trabajo. Esta conclusión parece contradecir los postulados que tradicionalmente rodean a las nociones relativas a la globalización. En este sentido, es necesario el indagar de una forma más cercana sobre la globalización como un fenómeno que podría actuar de forma heterogénea sobre las dimensiones sociales, políticas, económicas, y culturales. De igual forma, se sugiere el análisis de los



diferentes mecanismos que un país, o conjunto de países, han tomado para enfrentar los fenómenos implicados en los procesos de globalización. Dentro de estos mecanismos podrían estar consideradas las legislaciones propias de cada Estado, la naturaleza de tratados internacionales a los que se han sujetado, o la forma en que se ha implementado la liberalización de la economía.

Las variables de *fragmentación étnica, lingüística, y religiosa* presentan impactos heterogéneos sobre las variables dependientes, lo que causa una confirmación no determinante de la hipótesis: *a mayor nivel de fragmentación étnica, lingüística, y religiosa, menor el nivel de respeto por los derechos humanos*. La fragmentación étnica presenta un efecto limitado sobre los derechos a la libertad de reunión, libertad de práctica religiosa, y derechos relativos al trabajo. Dentro de los hallazgos relativos a esta variable, llama la atención su influencia positiva sobre el derecho a la libertad de reunión. Este resultado contradice la hipótesis que afirma a la fragmentación étnica como un elemento de efervescencia social que conlleva la limitación de derechos y libertades. Adicionalmente, se debe considerar el efecto negativo que esta variable produce sobre el respeto hacia los derechos relativos al trabajo. Por su parte, la fragmentación lingüística muestra una relevancia sustantiva limitada sobre el derecho a la libertad de reunión, los derechos relativos al trabajo, y los derechos económicos de las mujeres. Destaca, que de forma contraria a la variable de fragmentación étnica, esta variable si se presente como un predictor negativo del derecho a la libertad de reunión. La fragmentación religiosa influye de forma positiva sobre el respeto hacia los derechos de reunión y asociación, libertad de expresión, y práctica religiosa. Los resultados parecen indicar que las sociedades que cuentan con altos niveles de fragmentación religiosa tienden a producir comportamientos políticos abiertos y marcados por la tolerancia.

7. Bibliografía

- Akee, R., Basu, A., Chau, N. & Khamis, M., 2010. Ethnic Fragmentation, Conflict, Displaced Persons and Human Trafficking: An Empirical Analysis. *Institute for the Study of Labor Discussion Paper No. 5142*.
- Alesina, A. et al., 2003. Fractionalization. *Journal of Economic Growth*, pp. 155-194.
- Alvarez, M., Cheibub, J. A., Limongi, F. & Przeworski., 1996. Classifying Political Regimes. *Studies in Comparative International Development*, pp. 3-36.

- Beck, N. & Katz, J., 1995. What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data. *The American Political Science Review*, pp. 634-647.
- Burkhart, R., 2002. The capitalist political economy and human rights: cross-national evidence. *Social Science Journal*, p. 155–170.
- Cesarini, P. & Hertel, S., 2005. Interdisciplinary Approaches to Human Rights Scholarship in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, p. Journal of Latin American Studies.
- Cingranelli, D. & Richards, D., 2010. The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project. *Human Rights Quarterly*, pp. 401-424.
- Cingranelli, D. & Richards, D., 2014. *Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project*. [Online]
Available at: <http://www.humanrightsdata.com/p/data-documentation.html>
- Cingranelli, D., Richards, D. & Clay, C., 2014. *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project*. [Online]
Available at: <http://www.humanrightsdata.com>
- Cingranelli, D., Richards, D. & Clay, C., 2014. *The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project*. [Online]
Available at: <http://www.humanrightsdata.com>
- Dahl, R., 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Davenport, C. & Armstrong, D., 2004. Democracy and the Violation of Human Rights: A Statistical Analysis from 1976 to 1996. *American Journal of Political Science*, pp. 538 - 554.
- Delgado, R., Márquez, H. & Puentes, R., 2013. Reframing the Debate on Migration, Development and Human Rights. *Population, Space and Place*, p. 430–443.
- Donnelly, J., 1989. Repression and Development: The Political Contingency of Human Rights Trade-offs. In: *Human Rights and Development: International Views*. New York: St. Martin's Press.
- Donnelly, J., 1999. Human Rights, Democracy, and Development. *Human Rights Quarterly*, pp. 608-632.
- Dreher, A., 2006. Does globalization affect growth? Evidence from a new index of globalization.. *Applied Economics*, pp. 1091-1110.
- Dreher, A., Gassebner, M. & Siemers, L., 2012. Globalization, Economic Freedom, and Human Rights.. *The Journal of Conflict Resolution*, pp. 516-546.
- Easterly, W. & Levine, R., 1997. Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 1203-1250.



- Fein, H., 1995. More Murder in the Middle: Life-Integrity Violations and Democracy in the World. *Human Rights Quarterly*, pp. 170-191.
- Hayes, A. & Cai, L., 2007. Using heteroskedasticity-consistent standard error estimators in OLS regression: An introduction and software implementation. *Behavior Research Methods*, pp. 709-722.
- Henderson, C., 1991. Conditions Affecting the Use of Political Repression. *The Journal of Conflict Resolution*, pp. 120-142.
- Howard, R., 1983. The Full-Belly Thesis: Should Economic Rights Take Priority over Civil and Political Rights? Evidence from Sub-Saharan Africa. *Human Rights Quarterly*, pp. 467-490.
- International Minority Rights Group, 1997. *World Directory of Minorities*, London: International Minority Rights Group.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R., 1999. The Quality of Government. *Journal of Law, Economics, and Organization*, pp. 222-279.
- Landman, T., 2002. Comparative Politics and Human Rights. *Human Rights Quarterly*, p. 890–923.
- Levinson, D., 1998. *Ethnic Groups Worldwide, A Ready Reference Handbook*. Phoenix: Oryx Press.
- Marshall, M., Gurr, T. & Jaggers, K., 2014. *Polity IV Project: Dataset Users' Manual*, s.l.: Center for Systemic Peace.
- Mauro, P., 1995. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 681-712.
- McCormick, J. & Mitchell, N., 1997. Human Rights Violations, Umbrella Concepts, and Empirical Analysis. *World Politics*, pp. 510-525.
- Organización de las Naciones Unidas, 1976. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. [Online]
Available at: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Organización de Naciones Unidas, 1976. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. [Online]
Available at: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Poe, S. & Tate, N., 1994. Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis. *The American Political Science Review*, pp. 853-872.
- Poe, S., Tate, N. & Camp, L., 1999. Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993. *International Studies Quarterly*, pp. 291-313.

- Ross, L. & William, E., 1997. Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 1203-1250.
- Shelton, D., 2002. Protecting Human Rights in a Globalized World. *Boston College International and Comparative Law Review*, pp. 273-322.
- Shleifer, A. & Vishny, R., 1993. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 599-617.
- Tomuschat, C., 2008. *Human Rights. Between Idealism and Realism..* Oxford: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme, 2000. *Human Development Report 2000. Human Rights and Human Development.*, New York: Oxford University Press.
- World Bank, n.d. *GDP per capita (current US\$)*. [Online]
Available at: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>
- World Conference on Human Rights, 1993. *Vienna Declaration and Programme of Action*. [Online]
Available at: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>



GESTIONAR CON EL CIUDADANO EN LOS AYUNTAMIENTOS

M. José Catalá Verdet¹⁷²

1. Introducción: Mejorar la participación en el ámbito más próximo al ciudadano

El historiador alemán Theodor Mommsen recibió el Premio Nobel por su trayectoria intelectual, marcada por su obra monumental *Historia de Roma*. En ella se recoge una valiosa enseñanza, que quizá debería inscribirse en los frontispicios de las facultades de Humanidades y Ciencias Sociales. Mommsen afirma que si una comunidad política, un pueblo o un estado quieren seguir ejerciendo un papel destacado en la historia, deben permanecer en un estado de alerta constante, en creación continua, sin descanso. Avisa del peligro que conlleva una mala gestión del éxito (Mommsen, 1996). “Morir de éxito” es más que una expresión, porque denota una de las anomalías internas de las sociedades, es un aviso a navegantes pues ayuda a velar y defender las diversas conquistas sociales.

La participación en España es una de esas conquistas sociales que merecen atención y, sin duda, en palabras de Mommsen “creación continua”. Quedó regulada en el texto constitucional de 1978, en los artículos 9.2 y 129.1 donde se recoge la obligación de los poderes públicos de promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, sociales, económicos y culturales, así como el desarrollo legislativo de las fórmulas de participación ciudadana en asuntos que incidan en la calidad de vida o bienestar social. Sin embargo, debemos preguntarnos cuánto ha avanzado realmente la participación, y si el actual contexto social, económico y político es una palanca que acelera la necesaria participación de los ciudadanos en el diseño y gestión de los asuntos públicos. En palabras de Brugué (2013: 24):

Será imprescindible que [nuestro sistema político-administrativo] muestre una renovada capacidad para afrontar los problemas de la ciudadanía y, simultáneamente, que se incorpore a los propios ciudadanos en el diseño y la implementación de estas soluciones.

¹⁷² Alumna de Doctorado. Universidad CEU Cardenal Herrera

La progresiva pérdida de confianza en la clase política y las acentuadas consecuencias sociales de una feroz crisis económica acrecientan la necesidad de un tránsito hacia nuevas formas de gestión de las instituciones y hace nuevas maneras de hacer política. Todo ello ha llevado al despertar de un creciente interés por introducir la voz de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, tal y como describen Ruiz-Rico Ruiz y Castel Gayán (2013: 16): “en los últimos años se observa en nuestro sistema jurídico un intento de revitalizar el derecho de participación ciudadana, situando la democracia participativa en el centro de atención”.

En ocasiones, y más todavía en tiempos de la globalización, olvidamos lo que tenemos bajo nuestros pies. Las administraciones locales, encarnadas en los ayuntamientos y todo su entramado institucional y municipal, pueden convertirse en la primera escuela de participación pública y política. Esto no es una propuesta localista. Todo lo contrario, puesto que si queremos dirigirnos hacia una globalización más justa, tenemos que recuperar y ser partícipes del nivel local, porque es la administración que gestiona la mayoría de los problemas que afectan a los ciudadanos.

La preocupación por la necesidad de mejorar la participación más allá de la creación de una competencia delegada con unidades administrativas encargadas de la comunicación con el tejido asociativo, es objeto de reflexión por parte de los organismos nacionales y supranacionales. Destacan algunas resoluciones entre las que cabe destacar la Recomendación Nº (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local.¹⁷³ En esta recomendación, se destaca la evolución de la participación en el ámbito local como elemento que viene a cuestionar el sistema político tradicional y la existencia de multitud de métodos y de medidas que pueden impulsar la participación del ciudadano (ejercicio de los derechos electorales; la participación directa a través de referendos o consultas, iniciativas ciudadanas y populares, encuestas sobre usuarios, consejos consultivos, e-administración o la participación mediante asociaciones).

A partir de este momento se producen en España las modificaciones legislativas más recientes vinculadas al ámbito local y que persiguen un incremento de los procesos participativos. Como señala Pérez Alberdi (2008: 188), la Ley 57/2003¹⁷⁴, que entró en

¹⁷³ Recomendación nº (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Disponible en línea en http://www.seap.minhap.es/dms/es/web/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/recomendacion.pdf

¹⁷⁴ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Publicado en BOE núm. 301 de 17 de Diciembre de 2003.



vigor en enero de 2004, realizó mención específica a la participación ciudadana, estableciendo como innovaciones: el reglamento de participación, el uso de las tecnologías de la información y la iniciativa ciudadana y consulta popular.

2. El concejal de participación ciudadana y el concejal 28

No podemos olvidar que la voluntad política de visibilizar la importancia que tiene la participación de los ciudadanos en una corporación municipal aparece en los años ochenta del siglo XX y se traduce en la aparición de los reglamentos de participación ciudadana y en la progresiva introducción de la figura del concejal de participación ciudadana¹⁷⁵. El concejal de proximidad o participación ciudadana es, hoy en día, una figura consolidada en el municipalismo español, y su peso específico en el organigrama político municipal ha ido adquiriendo fuerza desde su introducción en el terreno competencial hasta la fecha. Recientemente, han surgido iniciativas que dan un paso más: es el caso del Concejal 28, cuestión que está siendo valorada por parte de algunas ciudades como Huelva y Castellón de la Plana.

El caso del Concejal 28 de Huelva es, como el propio reglamento municipal¹⁷⁶ indica, una figura a través de la cual se regula la potestad de la ciudadanía, organizada en asociaciones ciudadanas o a título individual, de presentar mociones al Pleno Municipal del consistorio. Esta participación puede ejercerse:

- a) Como *iniciativa popular* (regulado en el artículo 70 bis de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local) para proponer al Pleno proyectos de reglamentos relacionados con cuestiones de competencia ciudadana (se excluyen los relativos a la Hacienda Municipal). Debe suscribirse por el 10% de los vecinos con derecho a voto en las elecciones municipales (al tratarse de un municipio de más de 20.001 habitantes).
- b) Como *iniciativa ciudadana* (para cualquier cuestión no recogida en el apartado anterior). Las entidades inscritas en el registro municipal podrán plantear mociones al pleno municipal (con un mínimo del 1% de estas y con acuerdo de Asamblea o de Junta Directiva). Asimismo, puede ejercer la iniciativa ciudadana cualquier persona mayor de edad, empadronada en la ciudad, con un mínimo del 0,1% de firmas de los vecinos y vecinas.

¹⁷⁵ La concejalía de participación ciudadana se convierte en una competencia delegada adscrita a un miembro de la corporación cuyo objetivo principal es la relación y coordinación con las entidades sociales del municipio así como la organización de actividades conjuntas.

¹⁷⁶ Reglamento Orgánico Municipal de la Ciudad de Huelva.

En ambos casos, se requiere un informe previo de legalidad del Secretario del Ayuntamiento, y del Interventor, si la iniciativa se refiere a una cuestión de índole económica. Se incluirá, en su caso, en el Orden del Día del Pleno siguiente a la fecha en que se entiendan cumplidos los trámites necesarios, y se prevé un trámite de audiencia o defensa que debe realizar la persona que se identifica en la iniciativa. En este caso, el Pleno podrá aprobar la iniciativa, total o parcialmente o rechazarla. En caso de ser rechazada no se podrá presentar una iniciativa sobre el mismo tema hasta que no transcurra un año.

El procedimiento seguido por el ayuntamiento de Huelva se acoge, así, a la figura introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, a través de la cual se impulsa la iniciativa popular. En este caso, además, prevé la defensa por parte de un vecino concreto de la localidad que toma la palabra para tratar el asunto en cuestión, a modo de trámite de audiencia o defensa. Esta cuestión debería ser incorporada a la regulación básica de la iniciativa popular en con la finalidad de mejorar el procedimiento, tal y como se ha realizado en la normativa básica y las normas autonómica que regulan la iniciativa legislativa popular.

La opción de regular la figura del Concejal 28 dentro del marco normativo de la iniciativa popular salva los reparos que en esta materia ha encontrado el Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana¹⁷⁷ en atención a una solicitud de dictamen realizada por el Ayuntamiento de Castellón de la Plana en relación con la figura del Concejal 28, en la que se señala que:

No existe un derecho de entidades ciudadanas a participar en las sesiones plenarias-y menos aún como si se tratara de un concejal más-, sin perjuicio de lo que para algunos supuestos excepcionales en relación con concretos asuntos del interés de aquellas pueda prever el Reglamento Orgánico de la Corporación.¹⁷⁸

En este sentido, el Reglamento Orgánico de la corporación deberá prever esta posibilidad y regular la participación del Concejal 28 en el pleno con carácter excepcional y para un asunto concreto, pues como se ha dicho anteriormente y en coincidencia con la opinión mostrada por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, la participación ciudadana no debe ser confundida con la representación

¹⁷⁷ Se destaca este caso por ser uno de los más recientes conocidos por la autora de esta investigación.

¹⁷⁸ Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Dictamen 408/2016. Disponible en línea en <http://portales.gva.es/cjccv/dictamen/Dic408-16.pdf#pagemode=none>



política. No obstante, resulta ciertamente interesante que los miembros de la corporación escuchen de primera mano la opinión de los ciudadanos en el proceso de debate para adoptar una decisión que se corresponda con las inquietudes de quienes en ellos depositaron su confianza.

3. El Régimen de Gran Ciudad

Resulta incuestionable que aprobación de la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local supuso, además de la introducción de importantes medidas vinculadas con la participación ciudadana, una palanca de cambio importante y necesaria para las ciudades y municipios de gran población.

La introducción de las medidas previstas en la Ley 57/2003 para grandes ciudades pretende constituir el marco adecuado para fomentar una nueva forma de gestión de las administraciones locales que se reguló, en principio, para los municipios de gran población, pero que nació con vocación de permanencia y con el objetivo de extenderse a todos los municipios españoles mejorando la gestión y la participación de los ciudadanos en la gestión local. Así es como el Ministro de Administraciones Públicas presentó esta iniciativa en el debate de totalidad del Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados, el 26 de junio de 2003:

Para estos grandes municipios se configura un nuevo Gobierno municipal, como órgano plenamente ejecutivo en los asuntos públicos locales..., señorías, podemos hablar de una nueva experiencia, de un nuevo modelo jurídico administrativo para las grandes ciudades españolas, que, en el futuro y paulatinamente, podrá trasladarse a todos los entes locales.¹⁷⁹

Con esta reforma se mejora el diseño institucional del sistema de gobierno de los municipios de gran población, ya que supone un avance hacia un modelo de gobierno adaptado a las necesidades de estos municipios. Se fortalece el control democrático del gobierno municipal, se garantiza su gobernabilidad, se mejora la gestión interna con la estructuración y potenciación de una serie de órganos directivos municipales y se desarrolla la democracia local, articulando diversos mecanismos para encauzar la participación ciudadana.

¹⁷⁹ DS. Congreso de los Diputados Núm. 264 de 26/06/2003 p. 13697 Pleno Debate de totalidad. www.congreso.es

De dicho reconocimiento derivan una serie de consecuencias que afectan a una parte importante del funcionamiento mismo de la organización del ayuntamiento, y que redundan, asimismo, en el modelo de ciudadanía y en el papel de esta en la misma ciudad. En cuanto al régimen organizativo, se configuran como órganos necesarios el Pleno, las Comisiones del Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y la Junta de Gobierno Local. Se otorga especial relevancia y trascendencia a la división territorial de la ciudad en distritos, lo que ayuda a determinar acciones concretas en función de sus necesidades. Asimismo, la definición de los órganos superiores y directivos y la asesoría jurídica en la organización interna se ven redefinidos y se refuerzan los mecanismos de participación ciudadana, con la introducción de figuras como el Consejo Social de la ciudad y la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones.

Se configura la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones como un órgano para la participación de los vecinos y la defensa de sus derechos. Esta comisión estará formada por miembros del Pleno, con participación de todos los grupos políticos y deberá responder a cuantas inquietudes se le planteen por el procedimiento establecido en el reglamento aprobado a efectos de su funcionamiento. A nuestro entender, la creación de esta comisión supone un paso más amplio y formalmente regulado de la posibilidad ya prevista de dirigirse a los miembros de la Corporación Municipal al finalizar las sesiones plenarias, posibilidad que anteriormente quedaba sometida a la voluntariedad del Alcalde. Con la comisión, el procedimiento es garantista para el ciudadano, puesto que la misma deberá responder siempre a las cuestiones planteadas.

4. El Consejo Social

La creación del Consejo Social está prevista en el régimen organizativo de *Gran Ciudad*, según lo dispuesto en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, aunque esta iniciativa puede desarrollarse en cualquier municipio tenga o no dicho régimen organizativo. El Consejo Social ayudará a definir las líneas políticas del municipio con la colaboración de los principales referentes sociales y económicos del municipio. Se constituye como un órgano de estudio, encuentro y propuesta en materia de planificación estratégica de la ciudad y desarrollo económico, urbanístico y medioambiental sostenible.

Se trata de un mecanismo de mejora de la participación ciudadana en la gestión municipal cuya experiencia haya sido positiva, como se hizo constar en el *I Congreso*



de *Consejos Sociales de España* (Vitoria-Gasteiz, 2010) del que se desprende una declaración de los veintidós consejos sociales participantes que manifestaban la oportunidad de poner en marcha este organismo en todos los municipios españoles. En el congreso se resaltó el interés de esta herramienta tanto para la ciudadanía como para sus ciudades y gobernantes:

Se considera muy positivo el paso dado en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, en lo que hace referencia a los criterios establecidos para la delimitación de aquellos municipios en los que es preceptiva su creación. No obstante, se considera que debiera revisarse este ámbito de aplicación, de tal manera que cualquier municipio, con independencia de su volumen de población, tuviera si no la obligación, sí la posibilidad de contar con este órgano de participación ciudadana. En cualquier caso, la mencionada Ley solo delimita la obligatoriedad, lo que deja la puerta abierta a que cualquier otro municipio pueda establecer su propio Consejo Social, si así lo considera oportuno.¹⁸⁰

La experiencia de los consejos sociales demuestra que este organismo mejora las relaciones entre el ciudadano y la administración de forma sustancial aportando consenso a todos los acuerdos adoptados en el seno del mismo, no obstante, se torna fundamental que la labor realizada en el debate con los ciudadanos y los acuerdos alcanzados se materialicen en acciones concretas para que la acción no sea considerada improductiva por los mismos. Así se refleja, a modo de ejemplo, en la encuesta de representatividad y funciones del Consejo Social de la ciudad de Córdoba (CSC), realizado en julio de 2011 para evaluar el recorrido del Consejo creado en 2005 tras la aprobación de la Ley 57/2003. De la encuesta se desprenden las siguientes conclusiones:

Un 76,5 % de los encuestados consideran que la relación del CSC con el Ayuntamiento, tanto respecto al cuerpo político, como a los técnicos y funcionarios, ha sido fluida, puntuándola en 7,15/10,00. Tal apreciación contrasta con la consideración sobre la atención que el Ayuntamiento ha prestado a los informes y dictámenes del CSC, que se estima insuficiente por un 77,8 % de los encuestados, puntuándola en un exiguo 5,14/10,00. Esta consideración justifica claramente la opinión mayoritaria de los encuestados (94,4 %) de que debiera introducirse en la regulación del CSC algún

¹⁸⁰ Ciudad de Vitoria. Disponible en línea en <http://www.vitoria-gasteiz.org>

mecanismo que obligara al Ayuntamiento a justificar los motivos que lo llevan a adoptar decisiones contrarias a las recomendaciones del CSC.¹⁸¹

Las funciones de estos consejos se ejercen, en principio, mediante la elaboración de informes, recomendaciones, dictámenes y demandas sin carácter vinculante dirigidas a los órganos de gobierno municipal, y que deben ser contestadas por los mismos. Sin embargo, la experiencia ha llevado a convertir estos consejos en instrumentos coordinadores de las entidades ciudadanas y en órganos preceptivos de consulta e informe sobre cuestiones estratégicas para los municipios. Este es el caso, por citar un ejemplo, del Consejo Cívico de Bilbao, que ha tratado hitos fundamentales para la ciudad, como la recuperación del centro histórico, creación de Ría 2000, Tranvía, Guggenheim, grandes equipamientos, Aeropuerto, ampliación del Puerto y la mejora de accesos por carretera y ferrocarril, entre otros.

La composición de los consejos está formada por miembros de la corporación municipal, representantes de distrito, consejos sectoriales u órganos similares, representantes de las instituciones más significativas del municipio, representantes de asociaciones debidamente inscritas en los correspondientes ficheros de entidades ciudadanas, personas de especial representación o relevancia ciudadana e, incluso, ciudadanos que hayan manifestado su voluntad de participar. Respecto de su funcionamiento, se suele determinar una periodicidad de las sesiones (ordinarias o extraordinarias) en el correspondiente reglamento, así como los distintos órganos dentro del Consejo Social: Plenario, Comisión Permanente, Grupos de Trabajo etc.

Existen casos en los que este Consejo Social realiza la labor de coordinación entre otros consejos municipales establecidos por áreas temáticas. Este es, por ejemplo, el caso del Consell de Ciutat del Ayuntamiento de Barcelona¹⁸² en cuya composición están incorporados representantes de todos los consejos municipales¹⁸³. Actualmente, el Consell de la Ciutat de Barcelona trabaja de forma coordinada impulsando una Red de Consejos u organismos de participación sectorial y territorial de la ciudad. Se organiza en comisiones temporales y permanentes (como órganos fijos y no

¹⁸¹ Encuesta del Consejo Social de la Ciudad de Córdoba, 2011. Disponible en línea en <http://www.consejosocialdecordoba.es/noticias/documentos/resultado-encuesta-consejo-social-completa.pdf>

¹⁸² Consell de Ciutat del Ayuntamiento de Barcelona. Disponible en línea en <http://www.conselldeciutat.cat>

¹⁸³ Los consejos municipales de la ciudad de Barcelona son: Consell Municipal de Benestar Social; Consell Assessor de la Gent Gran; Consell Municipal del Poble Gitano; Consell Municipal d'Inmigració; Consell Municipal de Cooperació Internacional; Consell Municipal d'Associacions; Consell Escolar Municipal de Barcelona; Consell de la Formació Professional; Consell Municipal de Protecció i defensa dels Animals; Consell Municipal de Consum; Consell Municipal de Gais, Lesbianes i homes i dones Transsexuals; Consell Ciutat i Comerç; Consell Municipal de Medi Ambient i Sostenibilitat; Consell d'Habitatge Social de Barcelona; Consell de Cultura de Barcelona; Consell Rector de l'IMD; Consell de les Dones; Pacte de la Mobilitat; Consell Municipal de l'Esport; así como todos y cada uno de los diez Consejos de Distrito de la Ciudad.



temporales trabaja el Consejo Asesor de Barcelona Televisió y la Comisión de Amparo del mismo Consejo de Ciudad).

La creación de estos consejos no está exenta de dudas y riesgos como la conversión de los mismos en plenos paralelos o en buzones de quejas. La correcta elaboración del reglamento, la fijación de temas concretos y objetivos del debate, así como un correcto grado de cumplimiento de sus recomendaciones puede ser la clave para el funcionamiento de un organismo que es, sin duda, un paso adecuado para fomentar el fomento de una ciudadanía participativa y una institución moderna y cercana.

Así pues, sería interesante que el legislador autonómico desarrollara esta figura para aquellos municipios que quisieran activarla, con independencia de su tamaño, pues no es únicamente de interés para las grandes ciudades. Tal y como establece la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, de 25 de abril:

En este sentido, la legislación básica ha recogido la participación directa de los ciudadanos a través de organizaciones representativas de los intereses económicos, sociales, profesionales y vecinales en la adopción de determinadas decisiones que tienen una especial incidencia en la política urbana, y ha limitado su participación a una función meramente consultiva a través del informe, estudio y propuesta en materia de desarrollo económico y social, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos(...)la regulación que el precepto destina a este órgano consultivo, sirve a la finalidad de garantizar un nivel común de participación de la sociedad en las grandes decisiones de la política urbana sin que supongan una normativa pormenorizada que excluya, a priori, la posibilidad de desarrollo por parte del legislador autonómico (FJ4^o).¹⁸⁴

5. Plan Calidad y Modernización

Las líneas estratégicas administrativas pueden determinarse mediante la aprobación de un Plan de Calidad y Modernización (PCM). Estos planes parten de la aparición de nuevas herramientas tecnológicas y de gestión que, aplicadas a la actividad pública pueden mejorar considerablemente el servicio prestado en cuanto a eficiencia y eficacia.

¹⁸⁴ Tribunal Constitucional, sentencia 103/2013, de 25 de abril <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-5446.pdf>

Estos planes van más allá de la aplicación de las TICs a la actividad administrativa, puesto que comportan, además, un cambio en el proceso de planificación y gestión de administración. De esta forma, los principios fundamentales de la modernización pasan a ser la estrategia y planificación, la gestión por procesos, los necesarios cambios en la estructura y forma de trabajar de las personas, la introducción de nuevas soluciones tecnológicas que mejoren las vías de comunicación interna y externa (fundamentalmente con el ciudadano) a través de la administración electrónica y la mejora de la transparencia y comunicación, que permitirá una mayor implicación y motivación tanto de empleados públicos como de ciudadanos en este proceso de cambio.

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, suministra a la Administración medios técnicos adecuados para optimizar los recursos y dotar de mayor eficacia y rapidez la gestión administrativa. También abastece de soluciones tecnológicas que permiten mejorar la comunicación bidireccional con el ciudadano, así como mejorar la gestión y formas de trabajo a nivel interno y mejorar la integración de la información en la Administración.

Algunas de las iniciativas más importantes que pueden desarrollarse a través de estos planes en lo relativo a la mejora de la prestación del servicio hacia el ciudadano son la realización de encuestas de calidad de vida y satisfacción de los servicios, la publicación de cartas de servicios con la finalidad de asumir con los ciudadanos compromisos de calidad en la gestión de dichos servicios públicos y la creación de un sistema de quejas y sugerencias (Comisión de Quejas y Sugerencias prevista en el régimen de *Gran Ciudad*).

Las actuaciones iniciales que las administraciones dan para la puesta en funcionamiento del Plan de Calidad y Modernización son las siguientes:

- La aprobación por parte del órgano competente (Pleno o Junta de Gobierno Local) del Marco Estratégico del Proyecto de Mejora de Calidad y Modernización, con el que se legitima la puesta en marcha del proceso de formulación del Plan de Calidad y Modernización, y la creación de distintos órganos de gestión y seguimiento necesarios para su desarrollo.
- La constitución del Comité de Calidad y Modernización, con una composición mixta política y directiva.



- La creación del Grupo Responsable de Calidad y Modernización formado por empleados públicos del Ayuntamiento con nivel de responsabilidad en la gestión y dirección municipal. Su función como grupo es, en primer lugar y tomando como referencia el Marco Estratégico aprobado, consensuar el Plan de Calidad y Modernización para, posteriormente, poner en marcha con éxito las acciones en él consignadas y provocar el necesario cambio del modelo de gestión público y de la cultura que subyace en la organización.

No debemos olvidar en este punto la importancia que adquiere en el desarrollo de estos Planes de Calidad y Modernización el refuerzo sobre la atención al ciudadano. De hecho, en muchos casos, el punto de partida de los PCM es la mejora del primer contacto entre ciudadano-administración, a través de la creación de oficinas de atención en las que el personal adquiere una formación global y realiza un asesoramiento con independencia de la materia de la consulta, y un seguimiento del asunto hasta su resolución.

6. Presupuestos participativos

Las líneas estratégicas económicas vienen marcadas por la aprobación de los presupuestos municipales. Generalmente, estos presupuestos se determinan en función del programa del gobierno municipal y están diseñados por los altos funcionarios del consistorio. El hecho de abrir a la participación ciudadana el proceso de elaboración de los presupuestos municipales conlleva necesariamente una serie de beneficios: se refuerza la transparencia y la eficiencia en el gasto de los recursos públicos, se abre el debate a la ciudadanía sobre las prioridades en el gasto y los proyectos que se establecen como necesarios e irrenunciables, el ciudadano toma conciencia del coste de los servicios públicos y conoce el destino de su aportación a las arcas municipales a través de los impuestos y tasas, y se propicia un intenso e interesante debate que acerca a políticos y ciudadanos en la elaboración de un proyecto de ciudad o municipio.

Los Presupuestos Participativos son una herramienta de participación y gestión de la ciudad mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales. Desde que, en 1989 se pusieran en marcha las primeras iniciativas en la ciudad brasileña de Porto Alegre, la figura de los Presupuestos Participativos ha ido ganando presencia tanto en América Latina como en Europa. En España, las experiencias más significativas hasta ahora se han

desarrollado en ciudades como Sevilla, Córdoba, Albacete, San Sebastián, Málaga, Jerez, Getafe, Petrer, Puente Genil, Cabezas de San Juan, Sabadell, Leganés, Torreperogil, Puerto Real, Torrellano, Elche, Novelda y Santa Cristina d'Aro entre otras.¹⁸⁵

Las nuevas tecnologías constituyen un pilar fundamental del proceso, puesto que las propuestas se canalizan en gran parte de los casos a través de página electrónica del consistorio, y se vinculan a las Juntas de Distritos en los casos en los que existan. La Declaración de Antequera, elaborada en el año 2008 por la Red Estatal para los Presupuestos Participativos es, como describen Allegretti et al. (2011: 24).

Un buen ejemplo para ilustrar la construcción de un documento político consensuado que establece pautas genéricas sobre cómo deben ser estos procesos. De acuerdo con lo planteado en este documento los presupuestos participativos deben ser: autorreglamentados, vinculantes, deliberativos y universales; además de poseer un sistema de seguimiento, control y rendición de cuentas.

En este sentido, destaca la apuesta de la Diputación de Málaga, que creó la Oficina de Presupuestos Participativos con el objetivo de colaborar con los municipios de la provincia en la implantación de los mismos. Hasta veintiún municipios malagueños han desarrollado esta iniciativa en su gestión administrativa. De la misma manera, la Diputación de Málaga ha trabajado durante dos años en el proyecto europeo *Parlocal* con el objetivo de fomentar la participación ciudadana y los presupuestos participativos en el ámbito internacional contando con la implicación de 20 entidades nacionales e internacionales y trabajando sobre las experiencias de participación ciudadana de 36 municipios españoles, uruguayos y dominicanos¹⁸⁶.

El objetivo fundamental de los Presupuestos Participativos es la participación del ciudadano a través de un proceso diseñado por el consistorio en la fijación, tanto de los ingresos previstos a lo largo del ejercicio por la Administración, como de los gastos a realizar con esos fondos, priorizando inversiones, planes municipales, medidas y acciones. Una interesante iniciativa, en ese sentido, es la aprobación conjunta de ordenanzas fiscales y presupuestos; ello conlleva la participación activa del ciudadano en la subida o bajada de impuestos, determinada en función de los ingresos

¹⁸⁵ Presupuestos Participativos, Red Estatal por los Presupuestos Participativos. Disponible en línea en <http://www.presupuestosparticipativos.com>

¹⁸⁶ InfoOP. Sistema de Información de los Presupuestos Participativos. Proyecto Parlocal. Disponible en línea en <http://www.infoop.org/observ/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=20&newtheme=parlocal10>



necesarios para desarrollar aquellas acciones que se consideran imprescindibles a lo largo del ejercicio, acciones o medidas previamente debatidas, fijadas y cuantificadas económicamente. En este sentido, un ejemplo de éxito en España, es el debate presupuestario de Santa Cristina d' Aro (Girona):

Se trata de un municipio de la provincia de Girona que tiene 3.983 habitantes (INE, 2009) y que comienza con los presupuestos participativos en el año 2003. Este municipio catalán decide el 50% de su presupuesto de forma participativa, por lo que se llevan todas las áreas presupuestarias a debate.... la creación de su Consejo Temático de Economía y Finanzas tiene como finalidad poner a debate con la ciudadanía la situación financiera del ayuntamiento y su estructura de ingresos. (Allegretti et al., 2011: 47).

La participación puede ser bien individual o bien, a través de asociaciones o entidades representativas; se ejerce a través de encuestas, formularios electrónicos o grupos de trabajo. En este sentido, una experiencia destacable en España sobre la implicación del tejido social del municipio en este proceso es, sin duda, el caso de Archidona:

Se trata de un municipio que pertenece a la provincia de Málaga y en el que viven 8.858 personas (INE, 2010). Desarrolló su primer proceso de presupuestos participativos en el año 2008 y contó entonces con el grueso del tejido asociativo de la localidad. Este apoyo en la estructura social propia de la ciudad le ha permitido pasar del 0,4% de participación (García-Leiva et al., 2011) al 12,6% en tan solo tres años (Allegretti et al., 2011)¹⁸⁷ convirtiéndose proporcionalmente en uno de los municipios con mayor participación de España en procesos de presupuesto participativo. (Allegretti et al., 2011: 44)

En lo relativo a la participación de colectivos y entidades, es importante destacar la presencia en algunos casos de criterios para alcanzar la justicia social. El caso de Sevilla, en el que son consultados de forma específica colectivos de mujeres, inmigrantes, LGTBI y personas con diversidad funcional es una experiencia de éxito en cuanto a la vinculación de colectivos menos visibles y su integración. En este municipio también se cuenta con la participación de los niños, que disponen de su propio proceso de presupuestos participativos infantiles.

¹⁸⁷ Datos del estudio Parlocal realizado en República Dominicana, España y Uruguay.

El proceso es generalmente progresivo (en Getafe, tras siete años de implantación, se han conseguido incorporar las distintas áreas temáticas del Presupuesto Participativo, y se ha llegado finalmente a todas las concejalías y delegaciones). El objeto de debate también puede ser determinado por la administración y puede versar sobre un porcentaje determinado del presupuesto global, un porcentaje del presupuesto de inversión, o bien, la totalidad del presupuesto municipal. La gran parte de las experiencias españolas en presupuestos participativos tratan el capítulo de gastos, especialmente inversiones. Interesante es, también, el carácter vinculante o consultivo que se le otorgue a la iniciativa, en algunos municipios se realizan dos documentos, uno vinculante y otro no vinculante¹⁸⁸.

Que las decisiones adoptadas por los ciudadanos en este proceso de debate sean o no vinculantes depende de la voluntad de la administración impulsora. Garantizar que este proceso evolucione de forma favorable incrementando progresivamente el nivel de participación ciudadana, depende, en gran parte, del cumplimiento de las decisiones adoptadas.

Coincido con lo expuesto por Allegretti et al. (2011) en cuanto a los riesgos y las ventajas de la puesta en marcha de los presupuestos participativos. Una de las ventajas de la puesta en marcha del proceso de presupuestos participativos es, sin duda, la oportunidad de fortalecer la comunidad que se implica en el mismo. En este sentido, son destacables en España los casos de Jaén y Sevilla, en los que se han constituido plataformas ciudadanas en defensa de los presupuestos participativos que ha propiciado que el proceso no se haya alterado por voluntad política, por lo que se han blindado a cualquier cambio en los gobiernos municipales derivados de las elecciones. La mejora del nivel de transparencia y cercanía en la gestión de lo público, la implicación del ciudadano, la determinación de prioridades y necesidades, así como la posibilidad de realizar una mejor planificación y gestión de los recursos, constituyen, sin duda, las principales ventajas de la puesta en marcha de esta iniciativa en una administración local.

Los riesgos del proceso derivan de sus principales obstáculos o desventajas, que son, indudablemente, la posibilidad de generar en la ciudadanía expectativas que se vean frustradas, bien por la falta de voluntad política, bien por la ausencia de una correcta planificación económica, así como el surgimiento de conflictos o la escasa

¹⁸⁸ Archidona, en el que incluso se elaboran dos documentos, uno de ellos vinculante, que se erige como prioritario en una primera fase de ejecución, y el otro no vinculante, que queda para una segunda fase



participación, que podrían derivar en que la minoría decida sobre la mayoría. Todas estas circunstancias pueden ser evitadas con control, compromiso, planificación, información y difusión, clara definición de las reglas y tiempos del proceso y su adaptación a la realidad social del municipio. La iniciativa se valora como positiva y recomendable para un contexto sociopolítico que requiere de nuevas formas de gestión y elementos que fomenten la comunicación entre los ciudadanos y las administraciones.

7. Propuestas para una nueva gestión municipal

Cabría determinar si es necesaria en España una nueva revisión normativa que mejore el trabajo emprendido por La Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local en lo relativo a la participación. Esta revisión podría afectar a la normativa básica así como a la normativa autonómica sobre administración local, y de la misma forma, a nuevos reglamentos orgánicos municipales que tengan por finalidad ampliar la participación directa en ámbitos hasta la fecha reservados a la participación representativa, siempre y cuando sean tenidas en cuenta las previsiones y limitaciones legales. El objetivo debería ser mejorar o fomentar los cauces de participación en el ámbito de la gestión municipal partiendo de la necesaria concesión de amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales.

Efectivamente, con la Ley 57/2003, que entró en vigor en enero de 2004, se dieron pasos correctos. Se hizo mención específica a la participación ciudadana y se establecieron unos estándares mínimos, que constituyen los mecanismos necesarios para su potenciación: el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana para regular los procedimientos y mecanismos adecuados que la hacen efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y comunicación de forma interactiva para mejorar los procesos y la realización de trámites administrativos; y la introducción en la legislación básica del régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo y que pueden dar lugar, incluso, a consultas populares.

No obstante, entendemos que podría mejorarse el uso de estos instrumentos. Las distintas normas autonómicas de administración local deberían apostar por la posible introducción de órganos consultivos, como los consejos sociales, así como realizar una mención expresa a los planes de calidad y modernización e incentivar la puesta

en marcha de iniciativas que permitan el debate sobre aspectos esenciales del municipio, como los presupuestos participativos.

En cuanto a la mejora de los mecanismos existentes, el ejemplo claro es la consulta ciudadana, un instrumento válido cuya tramitación lastra su uso, dado que precisa la autorización del Estado para su convocatoria. Según una publicación en *El País* de 25 de octubre de 2014, desde el año 1985, el Gobierno central ha autorizado 33 consultas populares municipales de las 101 solicitudes:

(El Gobierno central) ha dado su visto bueno desde 1985 a 33 consultas populares municipales, de las 101 sobre las que se ha pronunciado. 68 peticiones fueron rechazadas y otras 29 más se quedaron atascadas para siempre en el camino burocrático de su tramitación, según datos oficiales, recogidos hasta 2010 en un trabajo del profesor de la Universidad de Barcelona José Luis Martínez-Alonso y completados por este periódico hasta la actualidad con información del Ministerio de Hacienda.¹⁸⁹

Las consultas populares rechazadas por el Gobierno central excedían, según el ejecutivo, las competencias y atribuciones municipales afectando a cuestiones propias de otras administraciones o, incluso, afectando la consulta a otros términos municipales distintos al del municipio solicitante. Los temas de las consultas municipales autorizadas versaban sobre asuntos como el trazado de carreteras, el nombre de un municipio, la ampliación del casco urbano, la celebración de ferias y fiestas, la instalación de un vertedero o la instalación de líneas de alta tensión¹⁹⁰.

Esta información fue reflejada por el periódico *El País* en versión digital (24 de octubre de 2014) a través de un mapa de las consultas populares autorizadas y rechazadas en España desde el año 1985¹⁹¹. En ese sentido, y ciñéndonos, por ejemplo, al ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, se apreciaba en el mapa que de las catorce consultas populares municipales solicitadas sobre distintos temas de interés propio de la localidad, tan solo se autorizaron cuatro de ellas.

¹⁸⁹ Aunión J. A.; "El Gobierno ha autorizado 35 consultas en democracia, casi todas municipales", *El País*. Puede consultarse en

http://politica.elpais.com/politica/2014/10/24/actualidad/1414175529_233720.html

¹⁹⁰ Publicado en *Eldiario.es*, 22 de noviembre 2012. Puede consultarse en http://www.eldiario.es/politica/autorizado-referendos-nacionales-autonomicas-municipales_0_71743221.html

¹⁹¹ Publicado en *El País* (Edición Digital), 24 de octubre de 2014. Puede consultarse en http://elpais.com/elpais/2014/10/13/media/1413205237_997405.html



TABLA 1: consultas populares municipios comunidad valenciana

Municipio	Año	Descripción	Resultado
Eslida (Castellón)	1987	El Ayuntamiento quiso consultar a los vecinos el emplazamiento de una piscina municipal.	Rechazada
Carcaixent (Valencia)	1987	Cambio de fechas sobre fiestas mayores de la localidad.	Autorizada
Ondara (Alicante)	1988	Pronunciamiento de la variante de la carretera nacional N-332 en el término municipal.	Rechazada
Cheste (Valencia)	1989	Construcción de un circuito de velocidad permanente.	Rechazada
Chóvar (Castellón)	1989	Inclusión del término municipal en el proyecto del Paraje Natural de la Sierra de Espadán.	Rechazada
Quart de Poblet (Valencia)	1990	El Ayuntamiento quiso preguntar a los vecinos si preferían el tranvía o el enterramiento de la vía férrea.	Rechazada
Algimia de Alfara (Valencia)	1991	Cambio denominación del municipio.	Autorizada
Agost (Alicante)	1997	Consulta sobre el posible cierre de una incineradora de residuos sólidos en el término municipal.	Rechazada
Quart de Poblet (Valencia)	1999	El Ayuntamiento quiso preguntar a los vecinos si preferían el tranvía o el enterramiento de la vía férrea.	Rechazada
Genovés (Valencia)	1999	Consulta sobre el derribo o rehabilitación de la antigua iglesia Virgen de los Dolores.	Rechazada
Massamagrell (Valencia)	2005	Cambio de fecha de las fiestas locales.	Autorizada
Simat de la Valldigna (Valencia)	2005	Construcción de una línea eléctrica de alta tensión.	Rechazada
Teulada (Alicante)	2009	Cambio de denominación del municipio.	Autorizada
Pinoso (Alicante)	2014	Utilización pozos para almacenar sustancias de alto potencial contaminante y sobre si dedicar porcentajes del presupuesto a ayudas a asociaciones sociosanitarias y ONG de carácter social y ayuda al desarrollo.	Rechazada

Fuente: Elaboración Propia. Información obtenida del Mapa de las Consultas Populares publicado en El País el 24 de octubre de 2014.

Los datos manifiestan que, si bien la normativa aplicable a las consultas populares municipales es garantista, lo cierto es que el procedimiento evita que sean utilizadas

con mayor frecuencia. Los municipios terminan asumiendo la inviabilidad del reconocimiento legal de las votaciones o consultas populares de iniciativa institucional por la solicitud de la autorización que debería aprobar el Consejo de Ministros. En algunos casos, la solución adoptada es un compromiso explícito del consistorio a ratificar las votaciones y a adoptar los acuerdos que se deriven de las mismas. No podemos obviar que ambas soluciones (no acudir a las consultas populares municipales o esquivar la legislación dándole a la consulta la condición de no formal) evidencian que la excesiva rigidez del procedimiento ahoga una iniciativa participativa. Un caso interesante es el de un pequeño municipio de la provincia de Barcelona, en la comarca de Osona, el municipio de San Bartolomé del Grau¹⁹². Con una población en torno a 1 000 habitantes, ha desarrollado de forma interesante la fórmula de la consulta ciudadana, a través de las consultas populares electrónicas. En estas consultas los vecinos plantean sus preferencias sobre cuestiones como los días festivos o los cambios de nombres de las calles. El sistema de consultas comenzó en el año 2000 con un programa de participación ciudadana basado en el uso de internet, y en estos momentos, las consultas electrónicas se han convertido en un mecanismo frecuente en la gestión municipal. No obstante, el consistorio asume la inviabilidad del reconocimiento legal de las votaciones o consultas populares electrónicas de iniciativa institucional, puesto que se debería solicitar una autorización, la cual debería aprobar el Consejo de Ministros. Así pues, la votación solo es reconocida por el consistorio que se compromete explícitamente a ratificar las votaciones y adoptar los acuerdos que se deriven de las mismas.

Todo lo anteriormente expuesto sobre las consultas populares nos lleva a dos conclusiones: en primer lugar, el escaso recurso a este instrumento de participación, lo cual viene motivado fundamentalmente por la dificultad de su planteamiento y por la condición de una autorización que debe emitir el Gobierno de la Nación. En segundo lugar, el bajo porcentaje de solicitudes que finalmente resultan autorizadas, por lo que no solo el procedimiento es costoso sino que, además, en escasas ocasiones resulta exitoso.

Al respecto, proponemos que la solicitud de autorización (con acuerdo previo por la mayoría absoluta del Pleno del Ayuntamiento), se dirija directamente a la Delegación de Gobierno correspondiente (vía la correspondiente subdelegación) para que sea autorizada por la misma. La Delegación del Gobierno correspondiente se convierte así en la administración encargada de autorizar, en su caso, las consultas que

¹⁹² Sant Bartolomeu del Grau. Disponible en línea en www.sbg.cat



corresponda, sin necesidad de su remisión al Ministerio de Presidencia para la autorización por parte del Consejo de Ministros. Esta modificación agilizaría de forma clara el procedimiento y permitiría un mayor recurso a la consulta popular, puesto que se trataría de consultas sobre temas estrictamente locales (con excepción de los relativos a la Hacienda municipal) en cuestiones de competencia propia.

A lo largo de esta comunicación hemos defendido la conveniencia de mecanismos tendentes a incrementar la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público, especialmente en el ámbito más próximo (que es el local). Entendemos que la propuesta aquí presentada sobre las consultas populares municipales supondría un mayor uso de este instrumento tradicional de democracia directa y participativa. Actualmente, las consultas populares son un potente instrumento sometido a una excesiva rigidez que lo condena al desuso, tal y como señala Aguiar de Luque (2000: 90):

Imponer que una eventual consulta popular a los vecinos, por ejemplo acerca del color que juzgan más idóneo para la Plaza Mayor del pueblo, requiera la previa autorización del Gobierno de la Nación desvirtúa el significado de estas instituciones en el ámbito municipal como instrumento de participación ciudadana.

En lo relativo a las iniciativas populares y, en consonancia con la evolución normativa de las iniciativas legislativas populares, convendría establecer un trámite de audiencia o defensa de un representante de los firmantes a lo largo del pleno de debate y votación de la iniciativa, si así lo estimaran oportuno los firmantes.

Concluyendo, debemos plantearnos: ¿Sería interesante la exigencia de consejos económicos y sociales, comisiones de quejas y reclamaciones o la puesta en marcha de los presupuestos participativos, por ejemplo, en todas las administraciones locales? ¿Debería ser exigible para los municipios consultar determinados asuntos con la ciudadanía o impulsar iniciativas ciudadanas? En definitiva, ¿es interesante una reforma de la legislación local que establezca de forma obligatoria mecanismos concretos de participación ciudadana en los ayuntamientos españoles?

En nuestra opinión, tales exigencias podrían restar autonomía organizativa a las entidades locales y su obligatoriedad no derivaría de forma automática en una administración más abierta, transparente y participativa. No necesariamente. La *nueva*

gestión municipal no depende solo de un reglamento organizativo o de un consejo social, tampoco de un presupuesto participativo; aunque las fórmulas sean las correctas y funcionen, la participación depende también de la voluntad y la comunicación entre gobernantes y gobernados; depende de la cultura participativa de los nuevos gestores de lo público.

No obstante, lo que sí resulta conveniente es, de un lado, garantizar que la legislación básica estatal contenga unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación; de otro, que la normativa básica incluya un mandato dirigido a promover dicha participación, lo cual corresponde a las Comunidades Autónomas desarrollar. En este sentido, es deber de las Comunidades Autónomas desarrollar, en su ámbito territorial, la normativa autonómica sobre administración local oportuna para facilitar dicho mandato estableciendo los mecanismos que han sido objeto de estudio en esta comunicación, u otros.

Tal y como establece la Recomendación Nº (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local:

Reconocer la oportunidad de ampliar la democracia directa en el nivel local deja abierta la cuestión de la forma que hay que darle. Si se trata de estimular la participación de los que tiene un interés directo y concreto en cuestión determinada, las formas clásicas del referéndum y de la consulta electoral de los ciudadanos son ideales (...). Si se busca hacer participar a los que tradicionalmente están excluidos o desarrollar un debate público más decisivo y reflexivo, otras formas de participación presentan más ventajas. Lo esencial es escoger el mecanismo de participación adaptado al objetivo o a la perspectiva escogida.¹⁹³

En este extremo cabe decir, que el fomento de los códigos de buenas prácticas en materia de participación en el ámbito local y las redes de difusión de las mismas propiciaría un mejor conocimiento y uso de nuevas herramientas participativas. La firme voluntad de los gestores de propiciar un nuevo municipalismo participativo puede ser la clave de un cambio de gestión local.

¹⁹³ Recomendación nº (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Disponible en línea en http://www.seap.minhap.es/dms/es/web/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/recomendacion.pdf



Trabajar sobre la conveniencia de una nueva gestión conlleva un cambio de planteamiento de todos los actores implicados, una gestión flexible y transparente, que va más allá del cumplimiento de preceptos legales. El uso de instrumentos que fomenten la participación requiere de nuevos políticos, nuevos ciudadanos y administraciones distintas. Tal y como definen Almond y Verba (1963: 172):

Si el modelo democrático del Estado de participación ha de desarrollarse en estas naciones, se requerirá algo más que las instituciones formales de una democracia: el sufragio universal, los partidos políticos, la legislatura electiva (...) una forma democrática del sistema político de participación requiere igualmente una cultura política coordinada con ella.

Es un hecho que la participación en la gestión de los asuntos públicos en el ámbito municipal depende de la voluntad de sus gestores de emprender una *nueva gestión municipal* transformando los ayuntamientos y convirtiendo las decisiones estratégicas en una cuestión de todos. Cuantos más mecanismos de participación se establecen en un municipio, mayor es la implicación de sus vecinos. Cuanto mayor es la participación ciudadana en un municipio, mayor es la conciencia de proyecto común, la comunicación entre administrador y administrado y la legitimidad de las decisiones tomadas, por complejas que resulten. La participación ciudadana es un antídoto contra la desafección, y esta última deriva electoralmente en la abstención en procesos electorales o en la adhesión a proyectos políticos populistas con escasa o nula conciencia real de la gestión.

Entendemos que dignificar la función pública y reconducir la gobernabilidad de gran parte de los municipios pasa por la cesión de los gobernantes y su voluntad firme de contar con los ciudadanos. Generar un proyecto común de ciudad o municipio ya no es cuestión de unos pocos, los ciudadanos han dejado de conformarse con depositar su voto cada cuatro años sin exigir rendición de cuentas y voluntad de escucha a sus gobernantes. Nos encontramos ante la necesidad de creación continua y de alerta constante, como señalaba Theodor Momsen. Las instituciones y los procesos democráticos son, sin duda una conquista social. La participación es necesaria para recuperar la confianza en las instituciones, y conformarse puede llevar efectivamente a *morir de éxito*.

8. Bibliografía

- Aguiar de Luque, L., (2000) “Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español” en AA. VV., *La experiencia constitucional*. Madrid Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Allegretti, G.; P. García Leiva y P. Paño Yáñez, (2011) *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Barcelona, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA) Línea Editorial Andalucía Solidaria-FAMSI.
- Almond G. A. y S. Verba (1963) “The Civic Culture”, cap.1, *An approach to Political Culture*, Princeton University Press.
- Momsen, Th., (1996) *Historia de Roma*. Madrid, Gredos.
- *Documentación utilizada*
- Brugué, Q., (2013) “Regeneración democrática: un marco para desarrollar el gobierno abierto” en *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, número 3, octubre, pp. 21-37.
- Estudio Parlocal realizado en República Dominicana, España y Uruguay.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Publicado en BOE número 301 de 17 de diciembre de 2003.
- Pérez Alberdi, R., (2008) “Los derechos de participación en los estatutos de autonomía reformados recientemente. Especial consideración al Estatuto de Autonomía de Andalucía” en *UNED. Revista de Derecho Político*, número 73, septiembre-diciembre 2008.
- Reglamento Orgánico Municipal de la Ciudad de Huelva.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. y S. Castel Gayán, (2013) “El derecho autonómico de participación ciudadana: Un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo” en *Revista de Estudios Jurídicos* número 13/2013 (Segunda Época). Universidad de Jaén (España).
- *Páginas de internet y documentos electrónicos*
- Almond G. A. y S. Verba, “La cultura política”. Disponible en línea en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/almondverba.pdf>
- Ciudad de Vitoria. Disponible en línea en <http://www.vitoria-gasteiz.org>
- Congreso de los Diputados, D. S. Núm. 264, de 26/06/2003 p. 13697 Pleno Debate de totalidad www.congreso.es



- Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Dictamen 408/2016. Disponible en línea en <http://portales.gva.es/ciccv/dictamen/Dic408-16.pdf#pagemode=none>
- Consell de Ciutat del Ayuntamiento de Barcelona. Disponible en línea en <http://www.conselldeciutat.cat>
- Consejo Social de la Ciudad de Córdoba. Disponible en línea en www.consejosocialdecordoba.es
- Encuesta del Consejo Social de la Ciudad de Córdoba, 2011 <http://www.consejosocialdecordoba.es/noticias/documentos/resultado-encuesta-consejo-social-completa.pdf>
- Eldiario.es, 22 de noviembre de 2012, http://www.eldiario.es/politica/autorizado-referendos-nacionales-autonomicas-municipales_0_71743221.html
- El País. Edición digital www.elpais.com
- “El mapa de las consultas populares”. Disponible en línea en http://elpais.com/elpais/2014/10/13/media/1413205237_997405.html
- InfoOP. Sistema de Información de los Presupuestos Participativos. Proyecto Parlocal. Disponible en línea en <http://www.infoop.org/observ/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=20&newtheme=parlocal10>
- Presupuestos Participativos, Red Estatal por los Presupuestos Participativos. Disponible en línea en <http://www.presupuestosparticipativos.com>
- Sant Bartolomeu del Grau. Disponible en línea en www.sbg.cat
- Secretaría de Estado de Administraciones Públicas: “Recomendación nº (2001) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa”. Disponible en línea en http://www.seap.minhap.es/dms/es/web/areas/politica_local/participacion-eell-aeuropeos/recomendacion.pdf
- Tribunal Constitucional, Sentencia 103/2013, de 25 de abril <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-A-2013-5446.pdf>

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA A NIVEL SUBNACIONAL: LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS (1988-2011)

Edgar Enrique Martínez Cárdenas¹⁹⁴

Harold David Pico García¹⁹⁵

1. Introducción

En el imaginario político latinoamericano, así como en diversas acciones gubernamentales, ha estado presente la idea de que existe una profunda relación entre la descentralización y el desarrollo de una sólida democracia (Mascareño, 2008). Por los años ochenta del siglo XX, cuando muchos países iniciaban su proceso de democratización y modernización del Estado, descentralizar y democratizar se convirtieron en acciones con los más diversos objetivos políticos. Se trataba de un cambio en las reglas de juego sociopolítico que, en apariencia, otorgaba beneficios al grueso de los actores (Von Haldenwang, 1990).

Sin embargo, aunque América Latina haya adoptado estos cambios institucionales, también es cierto que aún prevalecen prácticas y culturas políticas populistas, patrimonialistas y clientelares, situación que poco contribuye a legitimar estos cambios, dejando serias dudas sobre la eficacia causal de la descentralización en las democracias subnacionales.

Por ahora, los planteamientos teóricos sobre los efectos democratizadores de la descentralización, han estado orientados en forma predominante por una visión dicotómica; de una parte, algunos investigadores consideran que la descentralización, al delegar poder a los gobiernos locales, contribuye a profundizar y consolidar la democracia (Diamond, 1999), mientras que para otros, por el contrario, la transferencia de poder a los funcionarios municipales promueve el autoritarismo y exacerba el patronazgo (Montero & Samuels, 2004).

Ante tales divergencias, objetivo central de esta investigación, fue profundizar en el análisis de esta compleja relación, a partir de las evidencias de un caso particular como el proceso de cambio institucional implementado en Colombia para lograr una “apertura democrática” a partir de la consagración de la descentralización territorial. Se

¹⁹⁴ Profesor Titular ESAP (Colombia)

¹⁹⁵ Joven Investigador ESAP (Colombia)



pretende determinar cuál ha sido el impacto que sobre la democracia local ha tenido la estrategia de descentralización política implementada en el país.

Se considera como hipótesis que la descentralización ha generado efectos contradictorios en la geografía colombiana: en algunos municipios hay un incremento histórico sostenido de su calidad democrática, mientras que en otros, el impacto es bastante restringido, existiendo también algunos que ni siquiera alcanzan un umbral mínimo que permita reconocer su carácter democrático, debido a que la decisión electoral no es el resultado de un debate libre, competitivo y transparente, fundado en garantías plenas de los derechos civiles y políticos.

Así las cosas, resulta pertinente indagar: ¿por qué dentro de un mismo contexto jurídico normativo, característico de Estados unitarios como Colombia, el impacto político de la descentralización en la democracia de los municipios es tan divergente? Qué caracteriza a los municipios en donde son perceptibles mejores desempeños de la vida democrática local desde la adopción de la descentralización política? Cuáles son las mayores restricciones del proceso que limitan el alcance democratizador de las reformas en varios municipios colombianos?

2. Método

Para responder estos interrogantes, se adelantó un proceso de investigación orientado a obtener evidencia sobre el impacto de la descentralización en la democracia de los municipios colombianos; para ello, durante los últimos tres años, se generó una base de datos que permitiera sistematizar la información de todos los municipios colombianos, existentes a 1988 (es decir, 1008 municipios), fecha en la que se realizó la primera elección popular de alcaldes, hasta el 2011, cuando se adelantó el último proceso electoral que se ha realizado en el país, agrupando las diversas variables que integran cada una de las dimensiones formuladas para generar un Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM) que se constituye a la vez en una contribución a la comunidad académica y a los formuladores de política pública.

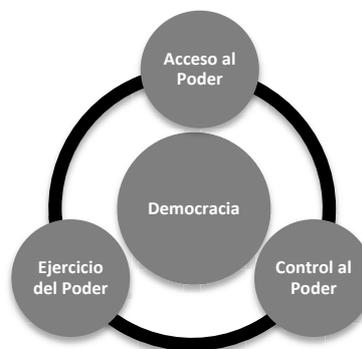
La idea de medir el comportamiento democrático no es nueva, sin embargo los diversos ejercicios se han concentrado esencialmente en el nivel nacional, y muy excepcionalmente para el nivel subnacional, encontrando referentes para América latina, pero en contextos federales: Argentina (Gervasoni, 2009b, 2011); Gibson (2005) y México (Cornelius, 1999; Grindle, 2007; Somuano & Ortega, 2011). Por otro lado,

siguiendo a Behrend (2011), en el caso de Brasil, aunque no hay un índice democrático a nivel subnacional, como los referenciados para México y Argentina, si abunda la literatura sobre los fenómenos políticos subnacionales, en particular sobre la democracia.

Igualmente, aunque algunos indicadores se construyen a partir de información objetiva que puede ser contrastada, una gran limitación que tiene la gran mayoría es la medición vía percepciones o juicios de expertos en la materia, situación que no está exenta de sesgos. Igualmente, otra gran restricción que suele tenerse es la relacionada con la disponibilidad de la información, limitándose, a series de tiempo demasiado cortas.

En este sentido, el concepto y la operacionalización que sobre democracia orienta esta investigación, tiene como fundamento las dimensiones analíticas propuestas por Levine & Molina (2007), a partir de la concepción procesal de Dahl (1999), que busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva, al aludir explícitamente a los actos de participación y control por parte de los ciudadanos.

Gráfico 1 El Proceso Democrático



Fuente: Elaboración Propia

Así entonces la calidad de la democracia municipal está en función de la Decisión Electoral (D), la participación (P), la rendición de cuentas (A), la respuesta a la voluntad popular (R) y la soberanía (S) observable en cada uno de los municipios colombianos.

$$CDMi = f (Di, Pi, Ai, Ri, Si)$$



Gráfico 2 Dimensiones del Índice de Calidad Democrática Municipal



Fuente: Elaboración Propia

Cada una de esas dimensiones integra a su vez un conjunto de variables que miden el desempeño de cada municipio colombiano en la dimensión y en el ICDM en su conjunto.

Gráfico 3 Dimensiones y Variables del Índice de Calidad Democrática Municipal

DIMENSIÓN	VARIABLES
(D) DECISIÓN ELECTORAL	NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas POBLA: Población analfabeta HOMPO: Homicidios políticos TRASHU: Trashumancia electoral RIESEL: Riesgo electoral
(P) PARTICIPACIÓN	PARTI: Participación electoral por período CANTOT: Suma de candidatos y candidatas, por período electoral, para el cargo de alcalde CONPO: Consultas populares convocadas en cada municipio durante el período en estudio
(A) RENDICIÓN DE CUENTAS	IGA: índice de Gobierno Abierto REVMA: Revocatoria del mandato ALTER: Alternancia partidista
(R) RECEPTIVIDAD	SADEMOC: Satisfacción con la democracia CONPO: Consultas populares a nivel municipal
(S) SOBERANIA	SOFIS: Soberanía fiscal

Fuente: Elaboración Propia

A partir de la consolidación y verificación de la integridad de los datos, se realizó un análisis multivariado, dada la existencia de las variables que integran cada una de las dimensiones incorporadas en la calidad de la democracia, y que son medidas para cada uno de los municipios que integraron el censo de los municipios colombianos. Se hizo uso de la técnica estadística de Análisis en Componentes Principales (ACP) para determinar las correlaciones de las variables, el número de ejes que retienen buen

porcentaje de información, y con dichos resultados, se procedió a realizar un Análisis de Clasificación (*Clustering*) para construir grupos de municipios con características homogéneas en su comportamiento democrático, herramientas que permiten realizar un análisis orientado a comparar y explicar los muy diversos impactos de la descentralización política en las democracias municipales.

El procesamiento estadístico se realizó utilizando el programa SPSS. Dadas las características del estudio se recurrió también al empleo análisis uni y bivariados, para apreciar en detalle y aisladamente el comportamiento de algunas variables significativas. Una gran limitación es la ausencia de información sobre muchos aspectos de la vida política a nivel local, por ello, el índice construido, no es en manera alguna el óptimo, sin embargo si caracteriza, como se insiste, atributos esenciales de la democracia que permiten segmentar los municipios y explicar sus diversos avances en este proceso.

Con la presentación y análisis de los resultados, se busca contribuir al cerrar la brecha existente sobre el análisis académico relacionado con el comportamiento democrático en los espacios subnacionales. Como lo señala Gervasoni (2005, p. 84) aún en la tercera década de la tercera ola, la democracia a nivel sub-nacional permanece inexplorada. En su *Poliarquía*, Robert Dahl indicó que su foco era el régimen nacional, pero admitió que estaba omitiendo una parte importante, porque “los países difieren en el punto hasta el cual proporcionan oportunidades para la competencia política y la participación en los procesos, no sólo del gobierno nacional sino también de otras organizaciones gubernamentales y sociales subordinadas...”. Igualmente, como lo plantea Balán (2012, p. 1) el estudio de los espacios subnacionales reconoce beneficios teóricos y metodológicos, dado que permite aumentar el número de observaciones, evitar problemas de codificación reconociendo la variación territorial que exhiben distintas variables dentro de un mismo Estado y tomar en serio la dimensión territorial de la política, reconociendo las interacciones verticales entre niveles de gobierno y horizontales entre las subunidades componentes de un sistema político, así como la presencia de trayectorias diversas por regiones, producto del carácter territorialmente dispar de los procesos políticos y económicos (Snyder, 2001).

3. Resultados

Objetivo central de este apartado es determinar entonces si la estrategia de descentralización política implementada en Colombia, ha contribuido al fortalecimiento



de la democracia en los municipios colombianos durante estos primeros 25 años de vigencia del nuevo régimen. Así las cosas, un primer paso antes de la construcción del índice consistió en determinar qué municipios reúnen el común denominador Dalhiano, esto es, elecciones libres, sufragio universal y garantía plena de los derechos civiles y políticos, y a partir de ese común denominador, si pasar a incorporar unas variables de calidad democrática.

3.1. El Mínimo Dalhiano

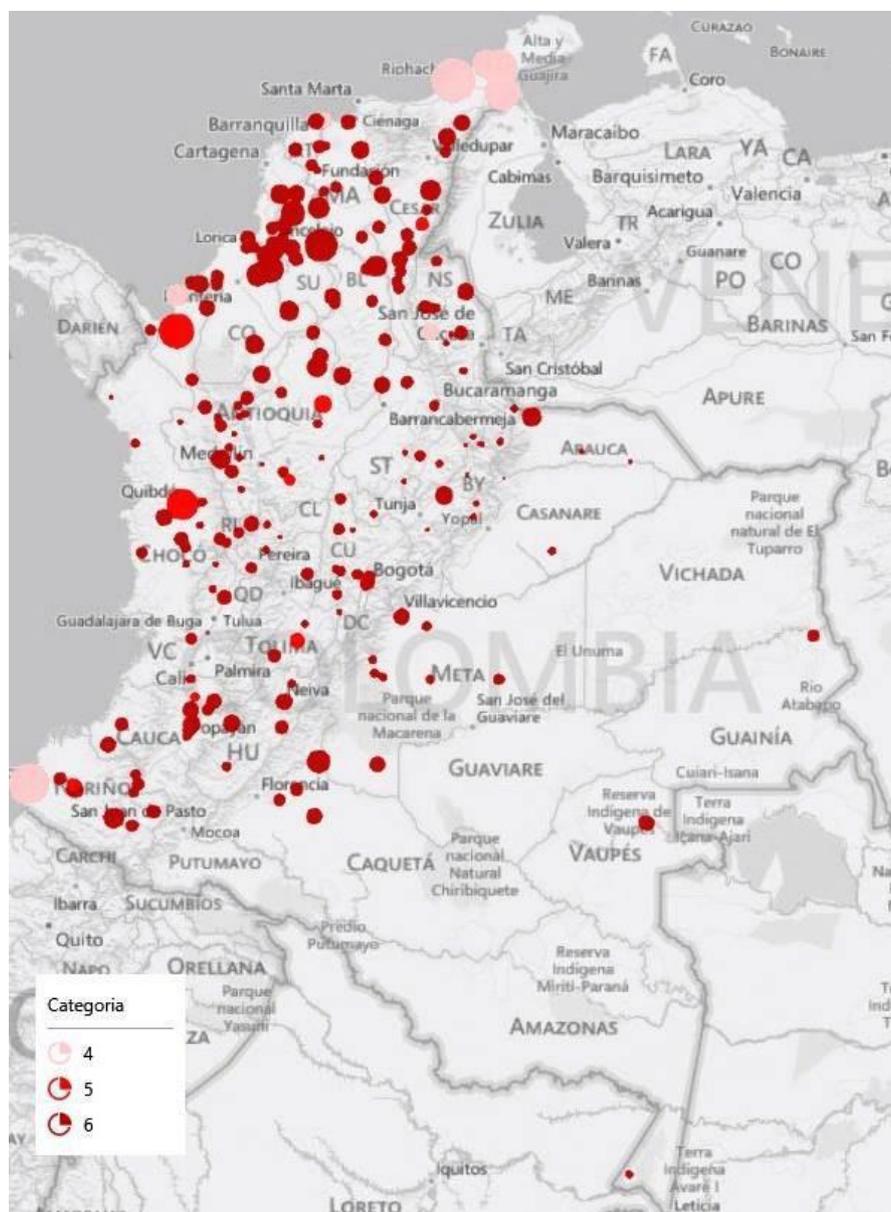
De acuerdo con el Análisis en Componentes Principales (ACP) y el Análisis de Clasificación (*Clustering*) fue posible agrupar en 4 clúster los municipios colombianos de acuerdo al comportamiento en las variables que componen la decisión electoral. De los 4 grupos conformados, se obtuvo uno (4) que cuenta con 250 municipios, el cual se caracterizó por tener los mayores niveles de población analfabeta y necesidades básicas insatisfechas, además, estos municipios presentan un elevado número de homicidios políticos y de trashumancia electoral, indicadores todos que demuestran serias restricciones a la conformación de la decisión electoral. Igualmente hay 71 municipios que integran el grupo 3, con medias en las variables NBI y población analfabeta un poco menores que las del grupo 4, pero que aún superan la media global de la variable, además, la característica principal de este grupo, es que tuvieron resultados altos en los homicidios políticos, ya que la media global es de 6 y este grupo tiene 37.

De acuerdo con el análisis los 250 municipios que integran el grupo 4, más los 71 municipios que hacen parte del grupo 3, tienen serias restricciones para considerar que sus procesos electorales son libres y competitivos, no gozando entonces de unas garantías mínimas, para ser considerados como democráticos. Esta decisión está reforzada al incorporar al análisis una variable categórica denominada Riesgo Electoral (RIESEL), ya que la mayoría de municipios que tienen menor riesgo electoral están clasificados en los grupos 1 y 2, mientras que de todos los municipios que tienen riesgo electoral alto, la mayoría quedó clasificado en el grupo 4.

Del análisis de los datos se evidencia que los municipios considerados como no democráticos, pertenecen en el 93 por ciento de los casos a municipios de sexta categoría, mientras tan solo el 4 por ciento son de quinta categoría, y el 3 por ciento a la categoría 4. Es decir que son los municipios pequeños, con menos de 10.000 habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación inferiores a 15.000 salarios

mínimos mensuales legales vigentes, los que presentan restricciones considerables a la garantía de los derechos civiles y políticos que la democracia requiere.

Mapa 1 Municipios colombianos no democráticos



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, es importante destacar que si bien es cierto, son bastante los municipios no democráticos, en cuanto ocupan buena parte de territorio nacional, su población es bastante baja; se trata por ejemplo, de los denominados antiguamente territorios nacionales (intendencias y comisarias). Al comparar las cifras de municipios frente al número de habitantes, es claro observar que la mayor parte de los colombianos reside en municipios democráticos (84%) y sólo el 16% de la población habita los municipios



considerados no democráticos. Son territorios que a pesar de su baja ocupación son objeto de disputa frecuente entre actores armados, concentran los más altos índices de pobreza y miseria, siendo muchos de ellos ricos en recursos mineros estratégicos, dejando nuevamente en evidencia la precaria consolidación del Estado en todo el territorio nacional.

Estos municipios no democráticos, al no superar el mínimo Dalhiano, pueden integrarse en unos subgrupos analíticos de interés: Los que pertenecen a la subregión del bajo cauca y de Urabá en Antioquia, los que conforman la costa pacífica, principalmente de los departamentos de Nariño, Cauca y Chocó, los que se encuentran haciendo parte de la costa atlántica, en particular los que integran el sur de Bolívar, los Montes de María y la Sierra Nevada de Santa Marta, así como los que hacen parte de los anteriormente denominados territorios nacionales.

Antioquia fue el departamento con más porcentaje de municipios no democráticos, un poco más de 14 por ciento, luego se encuentran municipios de los departamentos de Bolívar, Cauca, Córdoba, Nariño y Sucre, con porcentajes de municipios superior al 6 por ciento. El resto de departamentos presentaron un porcentaje de municipios por debajo del 5 por ciento, es decir, menos de 16 municipios para cada uno de ellos.

Este mapa resulta bastante coincidente con las regiones tradicionalmente más golpeadas por el conflicto armado interno que vive el país. “A diferencia de lo que ha sucedido con un buen número de conflictos armados internos en otros países, que se han desarrollado en escenarios donde no ha existido una tradición democrática o que han estado marcados por el colapso de la institucionalidad, en el caso colombiano el Estado y las expresiones democráticas han subsistido a pesar de la persistencia de la violencia política” (Hoyos, 2009, p. 13).

Ahora bien, aunque en varias regiones, controladas por actores armados muy diversos, ha sido prácticamente imposible realizar la actividad electoral sin la autorización previa de sus jefes militares, en otros casos suele ser común el uso de la coacción y de la fuerza, pero también es evidente la aceptación y adhesión de algunos políticos a estas fuerzas irregulares, mediante acuerdos que pretenden mutuos beneficios.

3.2. El índice de calidad democrática municipal (ICDM)

Con los municipios que superaron el mínimo Dalhiano (687), que como se aprecia gráficamente en el mapa 1 se ubican principalmente en el bloque andino colombiano, la región más densamente poblada y con el mayor número de municipios del país, se procedió a generar la medición de la calidad de la democracia, para determinar el impacto de la descentralización política, a partir del conjunto de dimensiones y variables seleccionadas.

Para tal propósito se realizó un nuevo ACP a partir de las cinco dimensiones de la democracia, buscando precisar los aportes a la varianza por cada una de las dimensiones, estableciendo así el índice de calidad democrática Municipal (ICDM) el que posteriormente se reescaló de 0 a 100 para su mejor manejo y comprensión.

$$\text{ICDM} = 0.3545 D_1 + 0.1474 D_2 + 0.1217 D_3 + 0.0005 D_4 + 0.376 D_5$$

Además, para presentar los resultados del cálculo del índice, se hizo necesaria la conformación de intervalos (quedando 11 grupos de municipios, según su desempeño democrático ascendente) para agrupar la información que da el índice, de tal forma que se pueda observar su comportamiento de manera más eficiente.

De acuerdo con la agrupación, se observa que el rango del índice en donde se encuentran ubicados la mayoría de los municipios está entre 28,4 y 47,1 aproximadamente, lo que indica que la mayoría de los municipios en Colombia tienden a presentar índices de democracia bastante bajos (por debajo de 50 puntos). La curvatura del histograma tiene un sesgo a la derecha, que corresponde a aquellos municipios (en menor densidad con respecto al total de municipios) que presentan valores más altos del índice, por encima de 50 puntos.

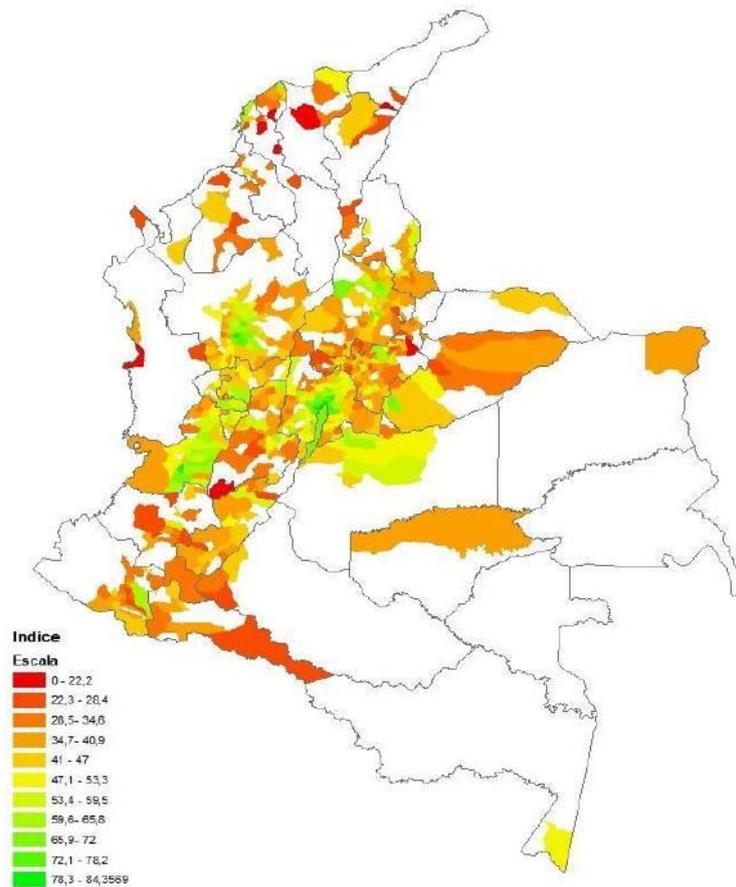
Según los cuartiles, se observa que el 25 por ciento de los 687 municipios tienen un índice de democracia que está por debajo de 34; un 50 por ciento de los mismos presentan un índice por debajo de 41. Más aún, el 75 por ciento de estos municipios presentan un índice máximo de 49 puntos, lo cual indica un alto sesgo hacia la derecha; es decir que la mayor parte de los municipios colombianos presentan un muy bajo nivel de calidad democrática después de 25 años de haberse adoptado en el país la elección popular de alcaldes en desarrollo de las propuestas de descentralización política.



Entre los municipios que presentan un mejor desempeño sobresale el caso de Envigado y Sabaneta (Antioquia) con un 80,83 y 78,75 respectivamente, además de los municipios de Chia, Cota, Funza y Tocancipá en Cundinamarca, junto a Yumbo (Valle).

También se observa que el municipio con menor índice democrático registrado fue Mahates (Bolívar), además de otros municipios, pertenecientes a departamentos de la costa atlántica, cuyo índice sólo llega, en el mejor de los casos a 201.16 puntos para Pivijay (Magdalena).

Mapa 2 Municipios colombianos Democráticos



Fuente: Elaboración propia

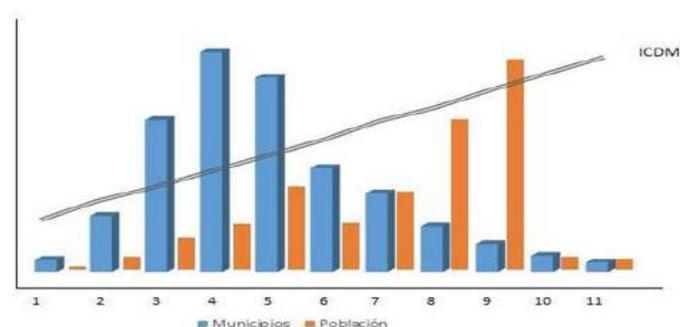
De acuerdo con el mapa anterior, los municipios de mayor calidad democrática del país, se encuentran en los departamentos de Cundinamarca, el 57,1%; Antioquia con el 28; 6%, y Valle del Cauca, con el 14,6% de sus municipios caracterizados por niveles de calidad democrática que para este grupo osciló entre 78,2 y 84,4 siendo

100 el índice óptimo. Igualmente, las cifras dejan en evidencia que los municipios de la Costa Atlántica son los que presentan menores índices de calidad democrática, en particular en los departamentos de Atlántico y Bolívar en donde el 44,4% de sus municipios se encuentran en el grupo 1; hacen parte también de este grupo municipios del Magdalena y La Guajira, cada uno con el 11,1 % de sus municipios, cuyos niveles de calidad democrática se encuentran escasamente entre 16 y 22 puntos.

Ahora bien, de los municipios que pertenecen a la categoría 0, es decir a los más grandes del país, el 75 por ciento de ellos se clasificaron en el grupo 9, y el 25 por ciento en el grupo 8, lo que quiere decir que todos los municipios de categoría especial tienen índices democráticos aceptables ya que se encuentran en un rango entre 59 y 72 puntos.

Al analizar los 11 *clúster* conformados para agrupar los municipios según su calidad democrática, puede observarse que la gran mayoría de los municipios colombianos, se encuentran en los clúster 1, 2, 3, 4 y 5, que son los de menor volumen poblacional, pero a la vez los menos democráticos; igualmente, puede verse que desde el clúster 6 hay un menor número de municipios, sin embargo comienzan a concentrar un mayor número de habitantes, y su calidad democrática ciertamente mejora.

Gráfico 4 ICDM por clúster según municipios y Población



Fuente: Elaboración propia

4. Discusión

Como se ha podido evidenciar a partir del Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM), el impacto de la descentralización política en la democracia de los municipios



colombianos, es bastante diversa: hay municipios que no reúnen si quiera unas características mínimas para poder calificarlos como democráticos, mientras otra gran variedad de municipios que supera el mínimo Dalhiano, tienen una calidad democrática que reúne todos los matices, en una escala de 0 a 100 puntos, aunque el 75 por ciento de estos municipios tienen un índice máximo de 49 puntos, es decir que la mayor parte de los municipios colombianos presentan un muy bajo nivel de calidad democrática después de 25 años de haberse adoptado en el país la descentralización territorial como estrategia básica para una “apertura democrática” en los municipios colombianos.

Ante tales divergencias en el comportamiento democrático, a partir de un mismo contexto jurídico normativo, característico de Estados unitarios como Colombia, en este apartado se hace una aproximación sobre las razones que explican tal desempeño, a partir de la información que soporta el ICDM; qué caracteriza a los municipios en donde son perceptibles mejores desempeños de la vida democrática local desde la adopción de la descentralización política y cuáles son las mayores restricciones del proceso que limitan el alcance democratizador de las reformas en varios municipios colombianos.

Como se ha indicado, la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia, que buscó fortalecerse con la descentralización política, es bastante desigual. Si bien es cierto entre algunos grupos de municipios es sutil, entre otros, la baja transparencia de los procedimientos electorales o del imperio de la ley, privan a sus habitantes de los derechos y las libertades básicas, siendo entonces muy diversa la forma como la política se dirime a lo largo y ancho del territorio.

De acuerdo con Putnam (1993), el rendimiento práctico de las instituciones está determinado por el contexto social en que se desenvuelven. En este sentido, al igual que el individuo puede definir y perseguir intereses de forma distinta en diferentes contextos institucionales, la misma institución formal puede operar de modo distinto en diferentes contextos. Dentro de las muy diversas características del contexto que afectan más decisivamente la calidad democrática, más allá de los mecanismos estructurales y de procedimientos como tanto enfatiza la escuela del *diseño institucional*, Putnam destaca el capital social.

Para Putnam, el capital social es la principal variable explicativa del mayor nivel de rendimiento institucional. El capital social es una característica de la sociedad que

promueve la eficiencia social al facilitar las acciones coordinadas. Sus principales facetas son la confianza, que facilita la cooperación necesaria para la coordinación; la reciprocidad generalizada, que facilita la resolución de problemas de acción colectiva; y las redes de compromiso cívico, representadas por el asociacionismo voluntario. Las conclusiones de sus investigaciones afirman que un alto nivel de capital social facilita un mayor rendimiento institucional, mientras que bajos niveles de capital social lo obstaculizan, independientemente del diseño institucional y de los instrumentos de intervención adoptados.

El capital social no es más que la existencia de expectativas de cooperación, sostenidas por redes institucionales (asociaciones), en las que cristalizan estas expectativas en pautas de cooperación continuadas. Por tanto, la densidad de participación asociativa en una comunidad se halla directamente relacionada con la calidad de su vida política.

Para Putnam está claro que aunque el grado de desarrollo económico importa, el nivel de calidad democrática está estrechamente relacionada a la densidad de la vida asociativa de cada región y califica a las sociedades con pautas estables de compromiso cívico como comunidades ricas en capital social que consiste en el conjunto de redes y normas de reciprocidad y confianza fomentadas entre los miembros de las asociaciones de la comunidad, gracias a su experiencia en la interacción y cooperación social. La existencia de capital social permite a los miembros de la comunidad superar los dilemas que plantea la acción colectiva y que impiden, si no son resueltos, establecer mecanismos de cooperación estables.

La importancia de la existencia o ausencia de pautas de vida cívica conduce, finalmente a Putnam a explorar su origen histórico. La inercia de la historia juega aquí un papel fundamental. En aquellas comunidades en las que imperaron regímenes republicanos y formas de gobierno horizontales o poco jerarquizadas, ha imperado una tradición asociativa y una mejor democracia; por el contrario, aquellas áreas caracterizadas por administraciones absolutistas y relaciones jerárquicas, la ausencia de tradiciones cívicas se ha perpetuado en el tiempo y ha conducido a instituciones públicas ineficientes hoy en día. Mientras la existencia de expectativas de cooperación empuja a cada individuo a cooperar con los otros, en un círculo virtuoso; por el contrario, en aquellas comunidades en las que no hay expectativas de cooperación, cooperar y comportarse cívicamente es irracional: en estas comunidades, atrapadas



en un círculo vicioso, nunca ha habido y nunca se podrá generar una comunidad cívica.

Así las cosas, el fracaso de muchos intentos democráticos, junto a la creciente sensibilidad hacia los fundamentos sociales y económicos de la política, dejan en evidencia que un diseño concienzudo de las instituciones no garantiza un buen funcionamiento y que entre tantas variables que explican esta situación, resultan esenciales los factores ambientales tales como el contexto económico y la tradición política; por ello, para Putnam (1993), la existencia (o ausencia) de pautas de comportamiento cívico constituyen un punto clave para entender la calidad de la democracia representativa y el nivel de bienestar colectivo y económico.

En este mismo sentido, Subirats & Gallego (2002) consideran que las principales causas de niveles de rendimiento institucional diferenciados se hallan en las características del entorno sociopolítico y socioeconómico en que las instituciones actúan. Es decir, el rendimiento institucional se concibe como una variable dependiente del entorno, coincidiendo con los estudios de Putnam. Por su parte, desde un enfoque institucionalista, el rendimiento institucional se concibe como una variable independiente, de tal forma que un alto rendimiento institucional puede llevar al fortalecimiento o incluso a la creación de capital social, mientras que un bajo rendimiento institucional puede llevar a su debilitamiento y a su pérdida.

En este orden de cosas, cierta dosis de realismo obliga a optar por considerar el rendimiento institucional como una variable que puede ser dependiente e independiente al mismo tiempo. Es decir, puede asumirse que las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas condicionan el rendimiento institucional (enfoque de cultura política), pero también que tales condiciones son a su vez resultado de la intervención de las instituciones (enfoque institucional), en una suerte de efecto circular de influencias recíprocas, aunque la mayor parte de investigaciones se han concentrado en definirlo como variable dependiente y por centrarse en analizar entonces los factores que pueden explicar diferentes niveles de rendimiento institucional.

Una revisión de las variables independientes seleccionadas permite agruparlas en factores socioeconómicos, factores socioculturales, factores de estabilidad social y factores político-ideológicos, principalmente.

Por otra parte, se encuentran también las investigaciones que analizan el rendimiento institucional como variable independiente, tal es el caso de Huntington (1968). Este autor define el rendimiento institucional como la capacidad de los poderes públicos de conseguir los objetivos previstos. Esta capacidad, según el autor, es uno de los factores que explican el grado de institucionalización de un sistema de gobierno - siendo ésta la variable dependiente de su estudio (Subirats & Gallego, 2002).

Muy seguramente el éxito de la democracia en algunos municipios colombianos, no tiene como única explicación, las bondades económicas o sociales, sino esencialmente la existencia de una vigorosa “comunidad cívica”, caracterizada por una ciudadanía activa, con espíritu público, integrados en la confianza y la cooperación, como bien lo describe Tocqueville sobre la democracia americana, mientras que los bajos niveles democráticos de muchos municipios pueden obedecer también a una vida política estructurada verticalmente, una vida social de fragmentación y aislamiento y una cultura de desconfianza, sin embargo no hay evidencias concretas de tal explicación.

Lo que puede decirse, de acuerdo con la información que arroja la base de datos conformada, es que hay unas fuerzas “estructurales” en acción, unos prerequisites económicos, sociales y culturales que aumentan las probabilidades de una mayor o menor calidad democrática. Su presencia local o su ausencia deben formar parte de cualquier explicación a largo plazo del cambio político subnacional. El hecho de que la mayoría de municipios con los más bajos niveles democráticos, sean esencialmente pequeños y rurales, tengan los más elevados niveles de pobreza, de analfabetismo, de corrupción y dependencia de los recursos fiscales de la nación, no es un accidente, por el contrario, son una demostración de que la calidad democrática municipal en Colombia, es un resultado de la distribución espacial desigual de los “prerequisites” democráticos en el territorio nacional.

Igualmente, más allá de estos prerequisites, está también claro que los municipios de mejor desempeño democrático, se caracterizan por reunir unas condiciones básicas que permiten la competencia electoral abierta y transparente, con garantías para ciudadanos y candidatos, por ello también, los municipios de más bajo desempeño democrático están caracterizados por altos niveles de violencia política y riesgo electoral, por considerables casos de trashumancia y por la presencia de partidos políticos hegemónicos, es decir con muy bajos niveles de alternancia política.



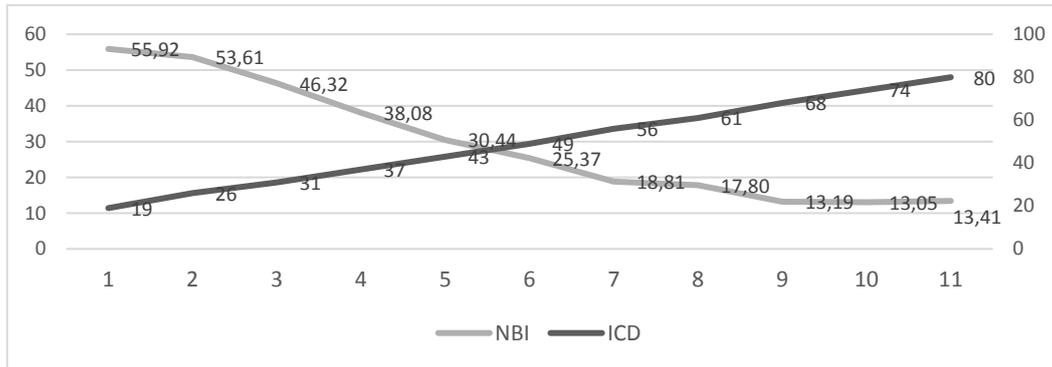
Sin embargo, también es válido aclarar que aunque los prerequisites locales estén presentes, y el debate electoral sea competitivo y transparente, estas no son garantías suficiente de apertura y consolidación democrática ya que el cambio institucional incorpora nuevas dinámicas a la gobernanza territorial, y en muchos municipios las élites locales tradicionales, en respuesta a los retos (u oportunidades) ofrecidas por la “apertura democrática”, asumen diversas estrategias para mantener las formas tradicionales de ejercicio del poder político, buscando maximizar el control, la autonomía y el poder o influencia, restringiendo así ampliamente los efectos democratizadores de las propuestas descentralistas.

Aunque el propósito no es analizar tales estrategias, no se puede pasar desapercibidamente sobre la necesidad de analizar las limitaciones o incentivos para esparcir la democracia a nivel territorial, debido no solamente a condiciones locales “estructurales”, sino también a dinámicas más amplias de gobernanza territorial nacional, como lo explica la teoría política. Las grandes limitaciones a la democracia en muchos municipios del país, parecen corresponder a estrategias territoriales perseguidas por las élites políticas locales. De acuerdo con Gibson, en respuesta a los retos (u oportunidades) ofrecidas por la democratización, las élites locales tradicionales adelantan estrategias que maximizan los siguientes valores: control, autonomía y poder o influencia, esto es, control sobre actores políticos locales, autonomía de influencias nacionales, y poder sobre líderes políticos nacionales (Gibson, 2005).

4.1. Reducción de la pobreza

De acuerdo con las características de los 11 *cluster* que permitieron agrupar a los municipios, según su calidad democrática, existe una relación directa entre pobreza (medida a través del NBI) y calidad democrática que permite demostrar que a menor nivel de NBI, la democracia es de mayor calidad; como se aprecia en la gráfica, los municipios de mejor desempeño democrático (grupo 11) son a su vez los que tienen un menor índice en NBI, mientras los municipios de más baja calidad democrática (grupo 1) alcanzan un promedio de NBI sobre 55,92. Aunque es necesario aclarar que ésta no es una razón suficiente, la reducción de la pobreza en los municipios colombianos, si contribuye a generar unas mejores condiciones para el desarrollo democrático.

Gráfico 5 NBI Vs ICD por clúster de municipios según calidad democrática

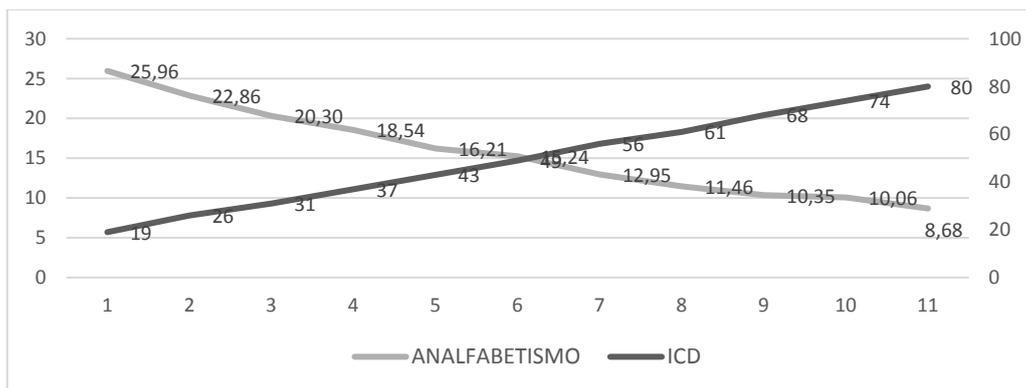


Fuente: Elaboración propia

4.2. Reducción del Analfabetismo

Las cifras de la base de datos elaborada muestran también una correlación alta entre el porcentaje de población analfabeta y menor calidad democrática; por ello, al examinar las cifras correspondientes a los 11 *clúster* que permitieron agrupar a los municipios según su desempeño democrático, en los grupos 1, 2 y 3 se concentran los de más altas tasas de analfabetismo, mientras en los grupos 9, 10 y 11 que corresponden a los de mejor calidad democrática, se concentran los municipios con menor grado de analfabetismo.

Gráfico 6 Analfabetismo Vs ICD por clúster de municipios según calidad democrática



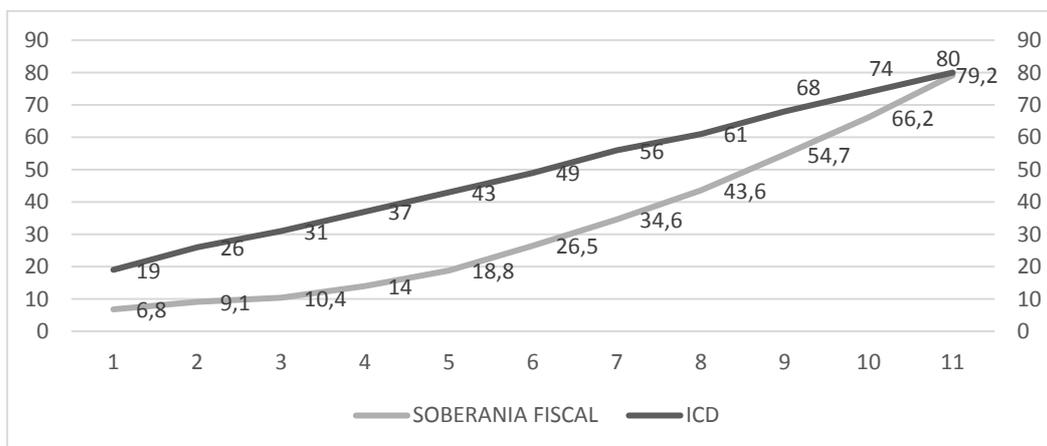
Fuente: Elaboración propia



4.3. Fortalecimiento Fiscal

La información procesada también permite establecer que aquellos municipios que no cuentan con recursos fiscales propios para atender las necesidades del nivel local, y que por tanto dependen esencialmente de los recursos fiscales de la nación, tienen un menor índice de calidad democrática, mientras que los municipios que han logrado una gran soberanía fiscal, tienen un mejor desempeño democrático.

Gráfico 7 Soberanía fiscal Vs ICD por clúster de municipios según calidad democrática



Fuente: Elaboración propia

A partir de las teorías fiscales del Estado, puede plantearse que las diferencias en los regímenes políticos subnacionales, pueden ser explicados en buena medida por la magnitud y el origen de sus recursos fiscales. Siguiendo a Gervasoni (2011), deberían esperarse bajos niveles de democracia cuando los municipios disfrutan de abundantes subsidios del gobierno nacional y tienen un vínculo impositivo débil con los ciudadanos y las empresas locales.

Además, esas grandes transferencias, participaciones y regalías que reciben muchos municipios del país, se han convertido en el mayor incentivo para que grupos irregulares de muy diversas tendencias, busquen controlar en el territorio esos recursos obligando a las administraciones a contratar con determinadas personas y/o empresas, o exigiendo comisiones sobre tales recursos, o “concertando” con la administración la destinación de los mismos, dejando bastante en entredicho la soberanía de los funcionarios elegidos para ejercer el mandato conferido por la ciudadanía.

De acuerdo con las cifras, la gran mayoría de los municipios colombianos tienen como fuente esencial de recursos fiscales, las participaciones, transferencias y regalías de la nación los que los convierte esencialmente en ejecutores de las políticas nacionales que orientan la ejecución de esos recursos, siendo cada vez mínima la porción de recursos propios que de alguna manera son los que gozan de mayor flexibilidad para que el Alcalde municipal asuma la financiación de las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo.

En Colombia, las cifras correlacionan alta dependencia de transferencias nacionales con bajos o inexistentes niveles democráticos a nivel municipal. Como se demostró anteriormente, 299 municipios de sexta categoría no alcanzaron el mínimo dalhiano, motivo por el cual fueron excluidos del índice sobre calidad democrática; se caracterizan por presentar muy bajos, casi nulos recaudos por rentas propias, dependiendo casi exclusivamente del sistema nacional de participaciones que hace el nivel central. Adicionalmente, de los municipios que superaron el mínimo Dalhiano, los que se encuentran en las categoría 6, tienen índices muy bajos de recaudos tributarios propios, situación que les determina un muy bajo nivel democrático. Téngase en cuenta que 350 municipios del país, sólo aportan hasta un 10% de los ingresos que reciben, mientras 349 municipios, dependen entre el 80 y el 90 % e participaciones de la nación.

Interesante contrastar esta información en relación con el número de habitantes. Desde esta perspectiva, Cota (Cundinamarca) es el municipio de mayor recaudo tributario por habitante, teniendo a su vez un excelente indicador de calidad democrática (89), luego se encuentra Puerto Gaitán y Castilla La Nueva (Meta) que al ser a la vez considerablemente rentistas presentan un desempeño democrático más deficiente, alcanzando en el último caso, escasamente a 22,5. Muy diferente este caso con otro sobresaliente: Tocancipá (Cundinamarca) que recauda \$1'328.000 por habitante y presenta un índice democrático de 90,7. Queda así evidenciado que la generación de ingresos tributarios propios y la menor dependencia de transferencias, presentan un impacto positivo en el comportamiento democrático de los municipios colombianos.

4.4. Lucha contra la Corrupción

La transparencia y el control de riesgos de corrupción, son condiciones básicas para garantizar la existencia de instituciones democráticas capaces de responder a los



retos del bienestar y el desarrollo de las sociedades locales. Desafortunadamente, mientras menos intervienen los ciudadanos en la gestión pública, mientras más débil es el ejercicio del control político e inoperante el control institucional, mayor probabilidad habrá de que ocurran hechos de corrupción. Por ello, la apertura democrática a nivel local se propuso también avanzar en el fortalecimiento de los controles social, político e institucional para disminuir así los hechos de corrupción.

Sin embargo, según los resultados del Índice de Transparencia Municipal (ITM), los municipios colombianos continúan siendo las entidades públicas con mayores debilidades institucionales y por tanto con dificultades para alcanzar niveles importantes de transparencia. El informe es preciso en resaltar los casos de municipios que logran resultados significativos, siendo entidades locales muy competentes pero infortunadamente son muy pocas, y como en los anteriores casos, corresponden también con aquellos municipios que tienen un mejor desempeño democrático, según el ICDM, aunque los define como islas que no logran una escala significativa para mostrar una postura nacional sólida frente a la transparencia (Transparencia Colombia, 2010).

El índice evidencia una institucionalidad municipal que se concentra en dos polos: por un lado un puñado de municipios con fortalezas institucionales en crecimiento (categorías 1, 2 y 3), los de mejor desempeño democrático, que les garantiza ciertas condiciones para una gestión moderna y transparente y, por otro el grueso de los municipios, ubicados en las categorías 5 y 6, con inmensas dificultades para gestionar los procesos de desarrollo y que tienen el comportamiento democrático más discreto. Los municipios que mejor institucionalidad necesitan para salir de sus problemas son las que peor la tienen, y son la mayoría: aquellos con menor desarrollo institucional representan el 94% de los municipios del país (municipios categorías 5 y 6), mientras que los municipios categoría 1 y 2, que reportan un desarrollo institucional más avanzado son el 4,2% del total, y las ciudades capitales el 0,4% (Transparencia Colombia, 2008).

Esta evaluación coincide bastante con la medición que viene haciendo la Procuraduría General de la Nación a través del denominado Índice de Gobierno Abierto (IGA), datos con lo que se alimentó la base de información ya que está conformado por información objetiva obtenida para cada municipio del país. De acuerdo con los datos del IGA para 2010 – 2011 y 2011 – 2012, los municipios con mejor desempeño en gobierno abierto, coinciden con ser aquellos que dentro del índice de calidad democrática (ICD) se

encuentran en el último cuartil de los municipios más democráticos de Colombia. Igualmente, los que tienen desempeño más bajo en el IGA, coinciden agrupados en el primer y segundo cuartil de calidad democrática, evidenciando la gran relación que tiene para la democracia la transparencia en la gestión gubernamental.

4.5. Estímulos a la Participación

En su discurso en la Asociación Norteamericana de Ciencia Política en 1997, Arend Lijphart (1997) sugería que el próximo gran reto para las democracias en el mundo sería la desigualdad en los niveles de participación política.

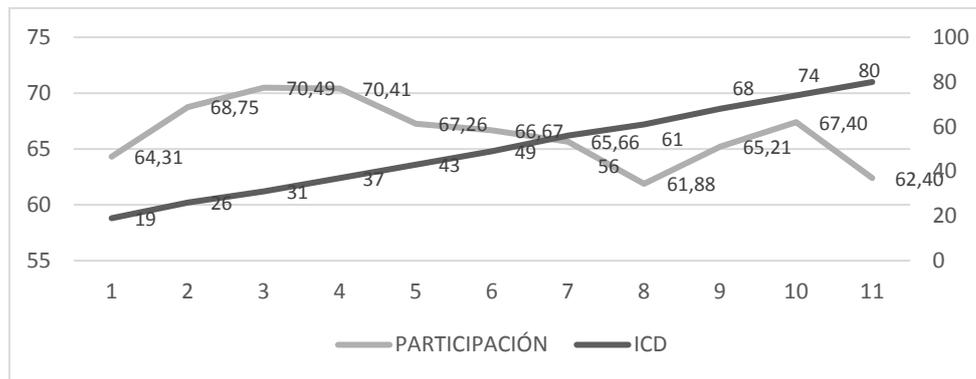
Según la Encuesta de Cultura Política 2011, elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el 42,4% de los colombianos mayores de 18 años consideran que la principal característica de la democracia es “la posibilidad que todos puedan participar”, sin embargo: ¿participan en las decisiones electorales?

Uno de los propósitos de la descentralización política, fue incrementar la participación electoral en los municipios para hacer frente a la crisis de legitimidad por la cual atravesaban muchas de las instituciones políticas, hipótesis que parece evidenciarse en desarrollo de la primera jornada electoral en 1988, donde se alcanzaron tasas de participación por encima del 70%, sin embargo, ésta no es la generalidad, y por el contrario, parece que el entusiasmo de la novedad volvió a senda tradicional de una abstención cercana al 40%.

Si bien, las dos primeras elecciones convocaron mayor número de sufragantes que, cualquier otra elección para corporaciones públicas, y en particular la elección de 1990 superó, por primera vez, los resultados de los comicios nacionales, el patrón abstencionista no se ha modificado sustancialmente, además las grandes ciudades muestra una tendencia a la baja y por tanto, mayores índices de abstención electoral. A su vez, históricamente, los municipios más marginados económicamente y con menor presencia estatal son precisamente los que registran una mayor participación electoral, tal vez como resultado del mayor efecto compensatorio que ejerce el clientelismo en estos lugares; no obstante, también es donde la para institucionalidad se hace más extensiva e intensiva.



Gráfico 8 Participación electoral Vs ICD según clúster de municipios por calidad democrática

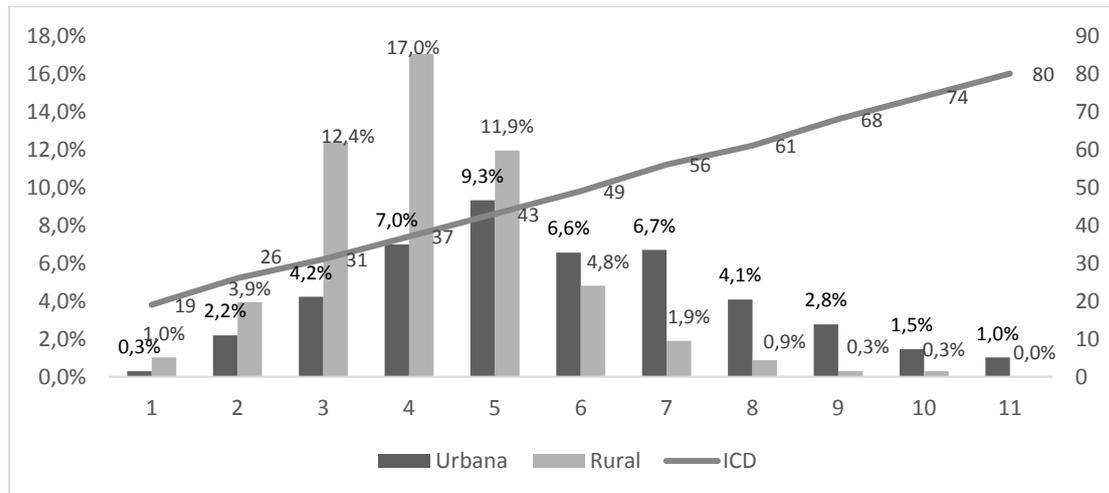


Fuente. Elaboración propia

Contrario a lo que históricamente se ha sostenido, en Colombia el pequeño municipio no es la cuna de la democracia; mientras la teoría reconoce al campo local, como el germen de las instituciones políticas, dada la cercanía entre gobernantes y gobernados, situación que facilita el ejercicio del gobierno, en Colombia, esos siguen siendo territorios, donde la modernidad no ha llegado o no ha logrado permear el orden tradicional que a través de muy diversas estrategias, se resiste a dar paso al nuevo régimen, en otros, aunque existen formalmente las instituciones democráticas, estas difícilmente se desarrollan toda vez que el entorno socioeconómico y cultural sigue siendo el del antiguo régimen colonial tan hondamente arraigado en las costumbres y comportamientos tradicionales.

Finalmente, hay que advertir, que estas limitaciones estructurales a la democracia, están referidas esencialmente a los pequeños municipios del país. Al analizar los 11 *cluster* conformados para agrupar los municipios según su calidad democrática, puede observarse que existe una relación directa entre la composición demográfica de los municipios con su calidad democrática; en este sentido, municipios pequeños y esencialmente rurales, tienen los más bajos niveles de calidad democrática, situación que comienza a invertirse cuando la población se concentra esencialmente en áreas urbanas. Hasta el clúster 5, prepondera la población rural, coincidiendo con los de menor calidad democrática, mientras desde clúster 6 y hasta el 11, están integrados municipios con población mayoritariamente urbana, encontrándose en estos grupos todos los municipios que tienen más de 50 puntos sobre 100 del ICDM.

Gráfico 9 Población urbana Vs Población rural e ICDM por clúster de municipios (de Remes, 1999) (Agudelo, 2001)



Fuente: Elaboración propia

5. Conclusiones

Así las cosas, en el caso colombiano, la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia, que buscó fortalecerse con la descentralización política, es bastante desigual. Si bien es cierto entre algunos grupos de municipios es sutil, entre otros, la baja transparencia de los procedimientos electorales, o las precarias condiciones socio-económicas, privan a sus habitantes de los derechos y las libertades básicas, siendo entonces muy diversa la forma como la política se dirige a lo largo y ancho del territorio, generando un “Estado fragmentado” (Gibson, 2005) con diferentes alcances de jurisdicción territorial.

Buena parte del territorio nacional carece de las condiciones socio-económicas y culturales básicas que permitan e incentiven el arraigo y el funcionamiento de las instituciones democráticas (García & Otros, 2011).

Como lo plantea García & Otros (2011), en muchos municipios colombianos existe una disparidad muy grande entre las instituciones y las dinámicas institucionales: La adopción de instituciones modernas en contextos premodernos, esencialmente los no democráticos, sólo facilitan su captura por fuertes poderes locales –terratenientes, políticos clientelistas, paramilitares, narcotraficantes, etcétera–



Así las cosas, fortalecer la democracia de los municipios colombianos, precisa de un primer esfuerzo orientado a repensar el pequeño municipio, ya que solamente en los medianos y grandes municipios, existen unas condiciones que facilitan el diálogo democrático y que los alejan de la posibilidad de captura por sectores hegemónicos tradicionales que sólo buscan cerrar estos espacios a la modernidad política, manteniendo unas relaciones de dominación esencialmente patrimonial y clientelar. De no ser así, la otra alternativa es diseñar marcos institucionales diferenciados que permitan responder a estos desafíos, entendiendo que las condiciones socio-económicas y culturales, son esenciales para el progreso democrático.

6. Bibliografía

- Agudelo, E., 2001. El Pacífico colombiano: de "remanso de paz" a escenario estratégico del conflicto armado. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, pp. 7-37.
- Balán, P. E., 2012. *Autoritarismo subnacional: clasificación, causas, teoría*. [En línea]. Available at: http://www.academia.edu/1611708/Autoritarismo_subnacional_clasificacion_causas_teoría [Último acceso: 18 11 2012].
- Bardhan, P., 2002. Decentralization of governance and development. *Journal of Economics Perspectives*, 16(4), pp. 185-205.
- Behrend, J., 2011. Introducción: política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 5(2), pp. 249-260.
- Dahl, R., 1999. *La democracia y sus críticos*. Barcelona : Paidós.
- de Remes, A., 1999. Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. *Política y Gobierno*, VI(1), pp. 225-253.
- Diamond, L., 1999. *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- García, M. & Otros, 2011. *Los estados del país. Institucionales municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- Gervasoni, C., 2005. Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. *Colección*, Issue 16, pp. 83-122.
- Gervasoni, C., 2009a. ¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas?. *Boletín de Política Comparada*, 2(1), pp. 25-40.
- Gervasoni, C., 2011. Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy en Español*, Issue 3, pp. 75-93.

- Giannoni, T., 2004. *Decentralization and Democracy*. Las Vegas(Nevada): s.n.
- Gibson, E., 2005. Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), pp. 101-132.
- Grindle, M., 2007. *Going local: Decentralization, democratization and the promise of good governance..* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hoyos, D., 2009. Dinámicas político-electoral en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, 22(65), pp. 13-32.
- Huntington, S., 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Levine, D. & Molina, J., 2007. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, pp. 17-46.
- Lijphart, A., 1997. Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemmas. *American Political Science Review*, 91(1), pp. 1-14.
- Lijphart, A., 2000. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Macareño, C., 2008. Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial. Contexto, bondades y limitaciones en América Latina. *Economía, sociedad y territorio*, 8(27), pp. 587-637.
- Mascareño, C., 2008. *The University of Maryland, College Park*. [En línea] Available at: [http://www.lasc.umd.edu/Publications/WorkingPapers/NewLASCseries/WP23\(CarlosMascareno\).pdf](http://www.lasc.umd.edu/Publications/WorkingPapers/NewLASCseries/WP23(CarlosMascareno).pdf) [Último acceso: 13 10 2010].
- Montero, A. & Samuels, D., 2004. *The political determinants of decentralization in Latin American: Causes and consequences*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Morlino, L., 1986. Consolidación democrática. Definición, modelo, hipótesis. *Revisita Española de Investigaciones Sociológicas*, Issue 35, pp. 7-61.
- O'Donnel, G., 1994. Democracy Delegative. *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69.
- Putnam, R., 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Ribot, J., 2011. Choice, recognition and democracy effects of decentralization. *Working Papers No 5*.
- Sartori, G., 1987. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza editorial.
- Schumpeter, J., 1988. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.



- Snyder, R., 2001. Scaling Down: The Subnational Comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), pp. 93-110.
- Subirats, J. & Gallego, R., 2002. *Veinte años de autonomías en España: Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Tocqueville, A., 1957. *La democracia en América*. 2a ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia Colombia, 2008. *Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2005 y 2006*. Bogotá: Transparencia Colombia.
- Transparencia Colombia, 2010. *Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2008-2009*. Bogotá: Transparencia Colombia.
- Von Haldenwang, C., 1990. Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 16(50), pp. 61-77.
- Wilde, A., 1982. *La quiebra de la democracia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.

DISCURSO POLÍTICO DE LA DERECHA POPULISTA EUROPEA

Razvan Victor Pantelimon¹⁹⁶

Hoy en día es probable que uno de los temas más actuales en la discusión sobre democracia y sobre la política en general sea el tema del populismo. Se afirma hoy más que nunca que “el fantasma del populismo recorre Europa” (Rodríguez-Aguilera 2014) y asistimos a una ola de candidatos y líderes populistas que siguen ganando elecciones tras elecciones, hasta que podemos hablar de “la Era del Populismo” (Krastev 2007, p. 4). Si por mucho tiempo el populismo ha sido visto como un proceso o fenómeno específico a países sub-desarrolladas o en vía al desarrollo, en la actualidad el aparece en la mayoría de los países occidentales y es un fenómeno que preocupa a muchos pensadores y autores: Castronovo 2016; Grabow, Hartleb 2013; Judis 2016; de la Torre 2015; Muller 2016 (solo para mencionar a las más recientes obras sobre el tema).

También, por mucho tiempo el discurso populista ha sido una característica de los partidos y movimientos políticos de izquierda. Como consecuencia, la mayoría de sus temas se referían a cuestiones sociales, lucha contra la pobreza y la desigualdad, la crítica al sistema capitalista y al neoliberalismo etc., temas específicos por las ideologías de izquierda. Pero en los últimos años vemos que cada día más el tipo de discurso populista deviene más atractivo por la derecha y por los partidos extremistas europeos. Teóricamente como la ideología de estos partidos o movimientos es totalmente opuesta a la de los partidos de izquierda, también los temas de sus discursos deberían ser diferentes e incluso opuestos a los populismos clásicos. En realidad creemos que en la actualidad la escala derecha-izquierda no sigue ser una lineal, sino una curva, donde las extremas tienen la tendencia a acercarse e incluso a unirse.

Nuestra hipótesis es que hoy en día los discursos populistas de la derecha extremista son muy similares a los de la izquierda clásica, y que las temas también están muy parecidos, las pocas diferencias manifestándose en la identificación del enemigo y en los modelos utópicos que se proponen para resolver las problemas identificadas. Nuestra ponencia intentara de demostrar esta semejanza, analizando algunos temas

¹⁹⁶ Profesor Titular/Universidad Ovidius, Constanța



populistas existentes en los discursos de los partidos extremistas europeos actuales en comparación con los temas clásicos de los discursos populistas tradicionales. Primero intentaremos definir el populismo y algunas de sus características, para que después analizar el discurso populista de algunos de los partidos o líderes de derecha europeos para ver si encaja en el modelo clásico de discurso populista o es un nuevo modelo.

Cuando hacemos frente a una tarea como la de intentar definir el concepto de populismo, nos enfrentamos a una gran cantidad de inconvenientes, el primero de estos es el que guarda relación con la “naturaleza” del populismo: “lo que no es operativo es ambiguo, y lo ambiguo permite diversas interpretaciones. (...) todos sabemos lo que decimos cuando hablamos de populismo, pero no sabemos exactamente lo que sea el populismo” (Fermin 2007, p. 4).

Es posible determinar el concepto de populismo desde su raíz etimológica, frente a la cual también existen divergencias, ya que mientras algunos lo tildan de “pueblo”, como grupo que toma la decisión dentro de determinados sistemas políticos, en otras lo han asociado más directamente a la palabra latina “plebs”, la plebe, para generar una distancia y una oposición dicotómica frente a lo que se entiende como la “nobleza” romana, al menos del periodo republicano, por lo tanto, “en este caso, se trata de una categoría que diferencia al pueblo tanto de los nobles como de los esclavos, de manera tal que pese a su carácter peyorativo concede un relativo reconocimiento de derechos” (Frei, Rovira Kaltwasser 2008, p. 118).

Dejando de lado la perspectiva definitoria “histórica” etimológica del concepto, nos encontramos con una serie de dificultades, que no solo hablan de un problema asociado a un concepto en particular, si no que a una serie de falencias que tiende a tener la ciencia política en sí misma, de lo cual, Ernesto Laclau es bastante crítico, ya que nos dice que “el impasse que experimenta la teoría política en relación con el populismo está lejos de ser casual, ya que encuentra su raíz en la limitación de las herramientas ontológicas actualmente disponibles para el análisis político: que el *populismo*, como lugar de un escollo teórico, refleja algunas de las limitaciones inherentes al modo en que la teoría política ha abordado la cuestión de cómo los agentes sociales *totalizan* el conjunto de su experiencia política” (Laclau 2005, p. 16).

El autor es enfático en declarar que “este hecho es uno de los primeros escollos a la hora de intentar definir el populismo de manera concreta, nos menciona que si al

populismo se lo define solo en términos de *vaguedad*, *imprecisión*, *pobreza intelectual*, como un fenómeno de un carácter puramente *transitorio*, *manipulador* en sus procedimientos, etcétera, no hay manera de determinar su *differentia specifica* en términos positivos (Laclau 2005, p. 31, esto quiere decir, que si nos negamos desde un principio en que el concepto de populismo sea algo que puede existir por términos positivos (sin ligarlo a juicios de valor), sino que a posibilidades de existencia constante y real, se pierde en una indefinición previa al mismo intento.

Flavia Freidenberg nos advierte de seis “obstáculos”, a la hora de definir el concepto de populismo y que tienden a estar presente a lo largo de la mayoría de los estudios que intentan llegar a conclusiones concretas sobre tan esquivo concepto (Freidenberg 2007, pp. 19 - 21).

El primer obstáculo, tiene relación con una realidad a la que muchos conceptos deben enfrentarse, este es “el hecho de que su significado no calce bien en el término. Esto es lo que puede denominarse como *ambigüedad conceptual* y significa que puede entenderse de varios modos o admitir diversas interpretaciones, lo induce a la confusión e incertidumbre” (Freidenberg 2007, p. 20). Es una suerte de “punto común” al que toda persona interesada en el populismo debe sortear, ya que cuando se tiende a definir populismo, en función de las determinadas características o elementos que conforman cada definición, engloba determinadas realidades. La solución a este primer obstáculo, la vemos asociada a generar una definición que abarque aspectos amplios, y no segregue posibilidades históricas o contextuales a partir de su naturaleza o de su tiempo.

El segundo obstáculo expresado por la autora, guarda relación con la “vaguedad”, ya que “el problema tiene que ver con la poca definición empírica del término. La dificultad en el proceso del conocimiento aumenta cuando el concepto, además de ser equivoco, por tener muchos significados, resulta ser indeterminado. Esto es lo que se llama *vaguedad* y refleja el hecho de que un concepto no expresa concretamente lo que intenta definir la realidad” (Freidenberg 2007, p. 20). La forma de “salvar” este obstáculo, viene de la mano de lo analizado con anterioridad, al quitarse ciertos “prejuicios” sobre el populismo, ligado no solo a su connotación peyorativa como práctica política, sino que dentro de la idea del “no concepto”, y de un tratamiento transitorio de una realidad que es una “anomalía”, lograremos generar una definición concreta y útil de esta realidad.



El tercer obstáculo, lo podríamos encasillar en la idea clásica de “prejuicio”, o “preconcepción”, ya que “tiene que ver con la barrera del conocimiento general. Quienes usan el término enfrentan uno de los problemas científicos señalados por Bachelard al sostener que, en el proceso de conocer las personas tienen una idea general, aunque sea intuitiva, sobre lo que significa el concepto, y eso condiciona su percepción del mismo” (Freidenberg 2007, p. 20). O sea, “condicionar” conceptos como el de populismo, lo engloba dentro de determinadas realidad, a nivel de polaridad política, ideológica, sobre prácticas y juicios de valor, instancias que ennegrecen y nublan una posible definición objetiva sobre prácticas concretas. La forma de salvar esta dificultad, viene de la mano de lo mismo que planteaba Laclau, la necesidad de quitarse la carga “peyorativa”, en pos de una definición objetiva y concreta.

El cuarto problema, trata de manera directa al populismo, a partir del tratamiento que han hecho estudiosos, políticos y diferente tipo de personas, sobre lo que “es” el populismo, este problema, es el de la “elasticidad o estiramiento conceptual (conceptual stretching), que hace que un concepto con características constitutivas más o menos definidas para un concepto específico o para un contexto concreto, sea trasladado a otras situaciones, con peculiaridades propias que poco tienen que ver con las primeras” (Freidenberg 2007, p. 20). O sea, cuando se trata de “populista” a un político, una medida, o un actuar determinado, sin meditar sobre las posibilidades que la definición de populismo tiene dentro de esa determinada realidad, se genera este “estiramiento”. La manera de salvar el problema, va asociado de una definición concreta, tanto de su base como de sus características, para posteriormente someter en análisis las realidades establecidas al comienzo de la investigación.

La quinta dificultad u obstáculo, es una de las más complejas, ya que no guarda relación con aspectos propios de quien analiza el concepto, sino que de las posibilidades que toda definición implica, este obstáculo, “está relacionado con el nivel de generalización que se espera encontrar con su uso. O bien es un concepto que permite describir claramente lo que ocurre con una determinada manifestación de populismo, pero que no viaja bien cuando se lo lleva a otros contextos” (Freidenberg 2007, p. 20). Muchas definiciones tienden a buscar la universalidad, pero es necesario entender que términos como el populismo, al estar ligado a realidades políticas y sociales determinadas, tiende a tener variaciones a partir de determinados contextos, por lo tanto, es necesario tener claro que la definición que generaremos, tiene que ser

lo suficientemente general como para abarcar diversas realidades, y no ser tan específica como para encasillarla en una realidad particular.

Finalmente, el último obstáculo, es un recordatorio para todo autor que trate de estudiar el populismo, sobre todo desde su raíz conceptual, ya que “se refiere al hecho de que muchos investigadores no han podido separar su opinión de la descripción y explicación del fenómeno” (Freidenberg 2007, p. 21). O sea, es necesario generar un distanciamiento entre lo que se entiende por populismo, de los posibles ejemplos, acepciones o características que puedan contener cargas ideológicas, o sobre juicios de valor, ya que esto empañaría, como mencionamos con anterioridad, la posibilidad de generar un análisis o una definición que sirva para todo tipo de realidad, sobretodo, científica.

Para entender el populismo primero es necesario poder analizarlo y en principal establecer criterios de análisis, que nos servirán como base para construir una definición.

Francisco Panizza, establece tres modalidades de análisis, que tienden a ser recurrentes a la hora de analizar el populismo: la primera de estas, son las “Generalizaciones empíricas”, para ello, el autor nos menciona que “el enfoque empirista analiza supuestos casos de populismo, intentando extraer una serie de características definitorias positivas que podría ofrecer un grupo distintivos de atributos para caracterizar el fenómeno” (Panizza 2009, p. 10), o sea, a partir de realidades y ejemplos concretos, se extraen características, lo que terminaría por establecer una suerte de “límites” entre lo que se considera populista o no. La principal dificultad que se aprecia en este tipo de modalidad, es la complejidad de determinar patrones de comportamiento “mínimos” para decir que un determinado acto, o actor, es “populista”, ya que existen factores contextuales que tienden a intervenir de manera central en ese tipo de planteamientos, entorpeciendo una posible definición ligada simplemente a características “aisladas” de tiempo y espacio; por lo mismo, se ideó otro tipo de modalidad de análisis, la “historicista”.

El segundo enfoque, a juicio del autor, “consiste en vincular el populismo con un determinado periodo histórico, formación social, proceso histórico o conjunto de circunstancias históricas. Típica de esta interpretación historicista es la vasta literatura sobre populismo latinoamericano que restringe el término a la época dorada de la política populista, que se extiende desde la crisis económica de la década de 1930



hasta la desaparición del modelo de desarrollo de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI), a fines de la década de 1960” (Panizza 2009, p. 12). El problema de esta modalidad de análisis, es que se pierde la continuidad que se podría generar a la hora de estudiar el populismo, encasillando el populismo en determinadas etapas históricas, bajo determinados contextos, y poniéndole fecha “de comienzo y de término”, lo que a la larga conlleva a entenderlo como una realidad “resiliente” de una etapa histórica a otra, y no entendiéndolo como una posible continuidad, realidad a la que nos enfrentaremos en una parte determinada de nuestro análisis.

Finalmente, las explicaciones “sintomáticas”, es una modalidad de análisis, que “en contraste con los enfoques anteriores, es una lectura sintomática del populismo que incorpora algunos de los rasgos que caracterizan al populismo según los enfoques empíricos e historicistas, pero justifica su inclusión en función del núcleo analítico del concepto sobre la base de la constitución del pueblo como un actor político” (Panizza 2009, p. 13); este enfoque guarda ciertos paralelismos con lo establecido en el apartado de Laclau, aunque no trata al pueblo propiamente tal de “actor político”, sino como una base de creación de ciertas necesidades que se comunican por medio de la política; bajo esta lógica, es la que se centrará de manera general nuestro trabajo, ya que el pensamiento de fondo, dentro del tratamiento de populismo, es la profunda crisis de la democracia, que no solo toca a la sociedad y al “pueblo”, sino también a todo el apartado sistémico que compromete el quehacer político de una sociedad.

Para construir una definición del populismo debemos relacionarla con ciertos elementos que se deben incluir dentro de la definición, que a su vez son reflejos de las características principales. La primera coordenada, es la de la polaridad política, donde se ha mencionado en innumerables ocasiones, la relación entre el populismo y la izquierda ideológica, cuando esto no es más que un error asociado a ciertas estructuras de pensamiento y de clasificación políticas antiguas, por lo mismo es importante señalar que es un “error frecuente en las investigaciones es la clasificación apresurada de los populismos cerca de uno de estos polos, sin reconocer su lateralidad, trascendencia o ambigüedad con respecto al eje” (Savarino 2006, p. 82), por lo tanto, hay que entender la definición de populismo lejos de estas coordenadas.

Frente a lo mencionado con anterioridad, es posible, por lo tanto, disociarlo de igual manera de algún estadio histórico particular, “dicho en otros términos, el populismo no está determinado por una combinación de fuerzas exógenas (estructurales y

culturales), sino que es una forma de movilización y organización política suficientemente maleable como para adaptarse a las cambiantes oportunidades y constricciones del contexto que enfrenta (Lodola 2004, p. 15). Por lo tanto, es un concepto que ya no responde, en su explicación última, a una sola realidad histórica, por lo tanto, desde esa base, es posible establecer una definición que no sea deudora de un determinado contexto o realidad.

Es más, cuando nos referimos a populismo como algo alejado de una historicidad dentro de su definición, es fácil llegar a encasillarlo dentro de la idea de “estilo”, y hasta cierto punto, es a lo que se ha llegado en muchos intentos de definición, donde “generalmente se aplica a un estilo más que a un contenido, declinable y adaptable a las más diversas circunstancias: se habla entonces de nacional-populismo, populismo neoliberal, populismo de izquierda, populismo obrero, populismo étnico, populismo mediático, etc.” (Savarino 2006, p. 78), esto quiere decir, que el primer punto de una posible definición, está ligado a la idea de “estilo”, sin factores exógenos, ni tendencias asociativas determinadas.

Por lo mismo, es de relativa facilidad tomar el populismo casi como un “adjetivo” de determinados sistemas políticos, ya que “éste transita continuamente en ser caracterizado como un régimen autoritario o uno democrático, se le ha asociado con el fascismo y se le emparenta con el militarismo, aunque también ha sido definido como compatible con la democracia en la medida que asegura el derecho de las mayorías” (Frei, Rovira Kaltwasser 2008, p. 119), por lo tanto, al no tener una posición clara ni dentro de un eje ideológico, ni de grupo o actor político en particular, no existen mayores dificultades en asociarlo tanto a sistemas fascistas o militares.

Por lo tanto, luego de estos puntos de análisis, es posible determinar una primera parte de la definición, la cual a juicio de este trabajo, tendrá una connotación ligada a un “proyecto político”, es decir, una serie de determinantes y directivas que los actores ocupan dentro del juego político, sin tener en consideración directa una época o una línea ideológica determinada, que no es lo mismo que clara, ya que pueden ser tendencias muy marcadas pero con un proyecto en común: “Así se puede comprender porque los populismos no pueden ser definidos a priori de derecha o de izquierda, puesto que no tienen un cuerpo ideológico claro, sino que en cada caso histórico se forman de un modo singular y desarrollan líneas de intervención *sui generis*” (Frei, Rovira Kaltwasser 2008, p. 129). Lo “*sui generis*” de cada proyecto, lo determinará el



contexto histórico particular, y la polaridad ideológica a la cual pertenezca dicho proyecto.

Por último y corolario, es interesante plantearse la idea del populismo en su definición como “proyecto político”, ya que hasta cierto punto dota al concepto de una libertad inusitada dentro de la idea de una conceptualización, pero aun así, es necesario entender que dicho proyecto político tiene ciertas características las cuales deben ser estudiadas y analizadas de manera particular, como ejemplo, está el caso de la asociación que se hace generalmente del populismo con el totalitarismo, relación que más de un autor ha enfrentado en sus análisis sobre el devenir “histórico” del populismo, por lo mismo es hacer diferencias necesarias, por ejemplo en este caso, es “determinante para esta diferenciación es el respeto del populismo de las reglas básicas de la democracia o, mejor dicho, su cercanía al modelo de poliarquía definido por Dahl” (Frei, Rovira Kaltwasser 2008, p. 135). Por lo tanto, es menester generar una serie de características que establezcan la particularidad de este proyecto político, y a su vez su posibilidad de compatibilidad con grupos e ideologías divergentes.

Antes de enunciar nuestra definición debemos aclarar unos aspectos sobre el concepto de neo-populismo. Si en trabajos anteriores hemos tratado los dos términos como diferentes (Pantelimon 2006; Pantelimon 2012; Pantelimon a 2014; Pantelimon b 2014), las características y evoluciones de los líderes y partidos populistas actuales y especialmente sus discursos nos hicieron llegar a la conclusión que lo que se denomina el neo-populismo es un concepto poco diferente del populismo clásico y puede ser pensado como una evolución o actualización de este, pero no como un nuevo concepto.

Entre las características que diferencian entre los dos tipos de populismo una de las más importantes tiene a ver con la base del apoyo por ellos y del origen de sus líderes. Si “los primeros populismos fueron grandes coaliciones policlasistas que usaron la política para promover la movilidad social [...], el neopopulismo surge de la anti política” (Barnechea 2005, p. 19). En este sentido los personajes tildados de “neo-populistas” tienden a ser personas que han llegado desde lugares distantes de la política y que de hecho, extienden su discurso fuera de ella, como es el caso de los que vienen del mundo de las empresas como Donald Trump o Silvio Berlusconi; del mundo de los medios o televisión como Beppe Grillo; de la sociedad civil como Pablo Iglesias o del mundo militar como Rumen Radev. Pero también hay muchos que vienen del mundo político como Marine Le Pen, Nigel Farage, Alexis Tsipras, Viktor

Orban. Como una característica general todos están apelando a una cercanía de la gente, pero si tampoco desechar completamente los canales ni mecanismos políticos.

En cuanto a su relación con la democracia, el neo-populismo sigue siendo de “carácter anti elitista, contrario a los poderosos, ya que quienes ejercen el poder son también los que controlan los mecanismos de la democracia representativa y las instituciones democráticas” (Malamud 2010, p. 11), pero tal como lo hemos comentado con anterioridad, no desestiman completamente el aparato político institucional, “no rompe definitivamente con las instituciones de la democracia representativa, las usa con frecuencia pero mantiene una posición ambigua frente a sus ordenanzas. Se asocia hoy, con una perspectiva de certeza y de poder firme. Nostalgia del hombre fuerte. Los populismos contemporáneos pueden ser paraguas multi-clasistas, pero coinciden en la búsqueda de firmeza frente a la antigüista de la incertidumbre” (Malamud 2010, p. 12). O sea, el populismo contemporáneo, o “neopopulismo” se mantiene en ese lugar ambiguo, a su vez, ambigüedad respecto a tendencias y actitudes de su forma “clásica”, y ambiguo derivado de su relación con el “quehacer” político.

Otras de las características que determinan la naturaleza de estos “nuevos” populismos, se relacionan con los resultados; ya que “a diferencia de sus expresiones anteriores, los nuevos populismos han sido menos propensos a la realización de reformas radicales. Aparentemente, el establecimiento de democracias ha hecho que los líderes populistas consideren una multitud de intereses y actores antes de poner en marcha sus políticas” (Abad Cisneros 2012, p. 5), o sea la realidad es que el populismo de fin de siglo ha sido poco propenso a reformas radicales.

De la misma opinión están también otros autores quienes nos comentan que “en general la literatura reciente sostiene que el populismo clásico se basó sobre todo en la clase trabajadora urbana en ascenso y en los sectores populares, mientras que en los tiempos del neopopulismo, el apoyo principal proviene de los sectores urbanos informales y pobres rurales. Se sostiene que los trabajadores constituyeron una base más estable, menos volátil que los segundos, tenían más capacidad organizativa, autonomía relativa, y por lo tanto, una mayor capacidad de presión y de control sobre las acciones del Estado y menos susceptibilidad frente a las promesas de líderes populistas” (Mackinnon; Petrone 1998, p. 48). Es por eso, que hemos hecho el énfasis en tildar al populismo clásico como populismo de “resultado” u “obra”, ya que a partir de la presión ejercida por los grupos sociales, era necesario un pragmatismo más



concreto, mientras que en el caso del “neopopulismo”, lo discursivo ha tomado el centro del actuar, a partir de estos sectores “menos organizados”.

Aun cuando no existe certeza sobre los cambios, ni las reformas radicales, estos nuevos populismos siguen teniendo el resultado esperado, una gran popularidad, ¿Por qué?, esto se explica en parte porque legitiman las necesidades de los sectores sub-representados de la población: “prometen un lugar a los más débiles, (...) en el orden que resultará de la consolidación institucional y la modernización económica. Es ésta, por cierto, una forma de integración menos ambiciosa que la que prometía la regeneración de la nación por parte del pueblo victorioso” (Abad Cisneros 2012, p. 5).

Este punto es complejo, ya que “las masas, por otro lado, vieron en las nuevas políticas la posibilidad de nuevas soluciones a problemas endémicos, como la inflación, la corrupción, y el proteccionismo. Estas políticas de innovación más bien comportaban una promesa de audacia y coraje. Los líderes, por su parte, gozaron de gran popularidad por su liderazgo y carisma” (Conniff 2003, p.34), una realidad que no fue cumplida en la mayoría de los casos.

En la luz de los acontecimientos actuales creemos que la definición que hemos dado al populismo en trabajos anteriores (Pantelimon, 2006, p. 223; Pantelimon b 2014, p. 318) sigue válida pero con algunos pequeños cambios. Así que podemos identificar el populismo como un heterogéneo movimiento político sin una base social bien definida, caracterizado por la existencia de un líder más o menos carismático, que trata de hacer un contacto directo con las masas, mediante la aplicación de un estilo particular de política y un discurso anti-político que combina la llamada hacia el pueblo en su conjunto con la crítica y el rechazo del establecimiento político y del sistema político existentes, y con la promesa de tratar con varios problemas actuales y urgentes. Expresado de otro modo, en el populismo el líder va hacia la gente en contra del sistema político existente para lograr un proyecto utópico.

Partiendo de esta definición ¿Cómo podemos explicar el éxito de los líderes y movimientos populistas actuales? Creemos que una de las explicaciones tiene a ver con el discurso político populista. Canovan nos explica que “el populismo en las sociedades democráticas modernas puede ser visto como un llamamiento a *la gente* en contra de tanto la estructura de poder establecido, que las ideas y valores dominantes de la sociedad. Esta característica estructural a su vez dicta el marco legitimador característico del populismo, el estilo político y estado de ánimo” (Canovan

1999, p. 3). O sea, para la autora, el populismo dentro del sistema democrático funciona estructuralmente como la dinámica crítica contra un sistema establecido, lo que genera ciertos estados concretos. Lo que realmente hace el discurso populista, es hasta cierto punto “ocupar” nociones de una democracia que ya no estaría vigente, ya que “como hemos visto, los populistas tratan de movilizar al electorado contra quienes detentan el poder establecido y formadores de opinión. En vista de ello, apelando a las bases de esta manera llega a parecer un acto democrático; después de todo, los referendos e iniciativas populares favorecidos por los populistas se conoce universalmente dentro de la literatura de la ciencia política como 'democracia directa'” (Canovan 1999, p. 7), una idea clásica de la democracia, pero que para los estándares demográficos y burocráticos de las sociedades actuales, se ha desestimado debido a su problema de aplicación.

Pero este fenómeno aún se hizo mucho más presente en los últimos 5 años está identificable con bastante anterioridad un discurso, que sin ser novedoso, en los últimos años ha logrado legitimarse por medio de los electores. El año 2008 se realizó una reunión en Viena, a la cual se asistieron cuatro de los principales partidos de tendencia nacionalista y tradicionalistas de Europa. Un congreso que sin ser representativo del espectro nacionalista del viejo continente, sí daba muestras de una fuerza y de un ideario común ante los “riesgos” de una globalización que amenaza los valores fundacionales de la Europa Occidental (familia, trabajo, identidad, entre otros), así como la forzosa unión bajo la bandera la Unión Europea (BBC 2008). Uno de los partidos que participaron en este Congreso fue el Frente Nacional, que en los comicios municipales y europeos de 2014 dio un duro golpe al gobierno socialista del Presidente Hollande (Portero 2014). El Frente Nacional, que ha intentado desligarse de la imagen de partido ultra-conservador de su fundación (Luis Riva 2014), mantiene en su discurso elementos de claro corte nacionalista y tiene en la figura de Marine Le Pen una figura carismática que ha consolidado su partido y su ideario político en la República con el lema “La voz del Pueblo, el espíritu de Francia”. Opositora a la Constitución Europea y cualquier movimiento neoliberal o internacionalista, propugna, dentro del sistema parlamentario francés, políticas que enaltezcan los valores tradicionales y la herencia histórica francesa; para la conmemoración de Juana de Arco realizada en mayo de 2014, con una gigantografía de la Santa y heroína nacional de fondo, y de cara a las elecciones pronunció el siguiente discurso: “Qué sería Francia sin los franceses(...) que son un pueblo de leones cuando no están gobernados por asnos (...) La misión de *salvar Francia* le viene grande a François Hollande, que no es más que un subprefecto europeo, un gobernador de provincias,



(haciendo a la Unión por un Movimiento Popular) el partido que puso a Francia de rodillas y nos hizo entrar en Europa traicionando a quienes votaron en contra del referéndum de 2005 (...) Nada distingue ya un francés de un rumano. Nuestro país necesita volver a ser dueño de casa. Francia sufre *oleadas masivas de inmigrantes* cuyas costumbres son *incompatibles con nuestra sociedad*, ser francés no consiste en tener un pasaporte, sino adoptar esta nación y escoger *sus valores, sus reglas, su historia, su idioma*. Es urgente *recuperar las fronteras* (...) (Bellver 2014). Esta violencia discursiva, ante unas 20.000 personas, fue validada en las elecciones siguientes.

Sin embargo, este caso no es el único ni el más significativo, considerando al Amanecer Dorado, partido de reconocida tendencia fascista y paramilitar griego, que si bien no presenta el empuje ni la fuerza política que su símil francés, logró ser la tercera fuerza política griega en las últimas elecciones europeas, detrás de la coalición de partidos de izquierda. Si bien solo obtuvieron un 10% de los sufragios, al analizar la consolidación progresiva de este partido político en los últimos 25 años es necesario considerar, antes que nada, cómo este país pertenece a esta tercera ola democrática de fines de siglo XX, logrando su transición democrática en 1974 que esta consolidación se da a pesar de su discurso abiertamente xenofóbico, ultra nacionalista (al punto de ser considerado neo fascista), y que miembros relevantes del partido se encuentren en proceso por diversos crímenes en contra de inmigrantes y opositores, siendo uno de los más conocido el homicidio de Pavlos Fyssas, músico de tendencia izquierdista (Cooper 2012)

Ante estos casos, ocurridos en países con una tradición e historia democrática distinta, así como con dispares culturas políticas el mismo discurso (con mayor o menor violencia) se impone, sin que exista una relación directa entre estos partidos. ¿Qué lleva a que países con una distinta tradición democrática no solo vean resurgir discursos nacionalistas, sino que sean legitimados por medios democráticos? ¿Podemos considerar esto parte de un proceso cíclico, ya descrito por Huntington, bajo esta lógica de oleadas progresivas de democratización, que de facto implicarían oleadas de reflujo de gobiernos totalitarios- o al menos - no democráticos? ¿O podríamos entender que un contexto de cartelización de partidos políticos y de una crisis financiera que ha motivado políticas de reajuste y de austeridad por parte de la Unión Europea, este discurso tome fuerza en una población, que dada la precaria situación económica y ante una deficitaria situación de desigualdad de riquezas los principios democráticos se verían en peligro? (Ivănescu 2015, p. 292). Este teoría se

puede aplicar en cierta medida al caso griego, uno de los más golpeados por la crisis Lehman, sin embargo, la situación francesa no se condice con una crisis socioeconómica causada por la debacle del 2008, aunque sí le haya servido de trampolín a este discurso etnicista franco. Encontramos por lo tanto, que una respuesta plausible es que ante una crisis coyuntural de carácter socioeconómica, dada la tendencia de los partidos a la cartelización, es más probable que los discursos nacionalistas se vean como una respuesta legítima, sin importar la valencia de su trasfondo o la tradición democrática del país.

Este análisis, centrada en la legitimación del discurso nacionalista, podría dar luces de como las democracias - principalmente occidentales debido al contexto político y económico de los casos a considerar - enfrentan las crisis, recogiendo elementos subyacentes del nacionalismo de sustrato étnico, conservador y tradicionalista; sin embargo, es necesario, dada la amplitud y abstracción de estos términos, hacer una pausa en pos de comprender, aun con las discrepancias y de omisiones que se podrían darse - y que seguramente se darán- el significado concreto de estos conceptos, porque a fin de cuentas ¿de qué hablamos al hablar del nacionalismo?

Palabras como grupos étnicos, etnicidad y conflictos étnicos se han tornado comunes en el idioma y se usan con frecuencia en la prensa, noticias de la televisión, programas políticos y conversaciones informales. Lo mismo puede decirse de nación y nacionalismo. Debemos admitir que los significados de estos términos son con frecuencia ambiguos y vagos, además de poseer diversas connotaciones en un amplio espectro político. Sin ser por antonomasia anti democrático, para los efectos del caso europeo actual, dada la naturaleza de los discursos, es necesario acotar este “discurso de la superioridad de la nación” dentro de las tendencias políticas del Siglo XX, nutridas de concepciones valóricas (familia, trabajo, tradición), presentando concepciones étnicas, raciales o culturales que tienden hacia la segregación, exclusión o eliminación (ya sea por medio de la deportación u otras vías menos pacíficas) de elementos considerados ajenos a la “nación”, fundamentada en este supuesto del etnocentrismo, excluyente en cuanto busca desligar del Estado y del territorio elementos que considera ajenos (inmigrantes en la mayoría de los casos), pero incluso en cuanto a la idea de conformar una sociedad cohesionada de acuerdo a una tipología de valores y herencia proveniente de un imaginario nutrido por el folklore y la pedagogía cívica.



Por tanto, para afirmar la presencia de un discurso nacionalista, se deben tener como parámetros aspectos conservadores que apelen a la tradición y a un pasado heroico o al menos digno de imitarse, el desarrollo discursivo o programático de separación, exclusión o segregación, por medios violentos o pacíficos, de grupos “étnicos” considerados ajenos o inferiores, a la par de la exaltación del propio, así como una defensa de una economía y una política en pos del país - en relación por ejemplo, a la Unión Europea como unidad supranacional - antes que de la región. (Hernández-Carr 2011, p. 10)

En los últimos años se ha visto como en diferentes países europeos, partidos de nacionalistas o de ultraderecha han ganado espacio tanto dentro de sus países, como en el Parlamento Europeo, y estos no son casos aislados ni modestos resultados electorales, por el contrario es posible ver una proliferación de estos partidos, y un avance y consolidación de sus resultados electorales, ¿es que la extrema derecha se ha podido conectar con las demandas y protestas que han surgido en torno a la crisis europea y la Unión Europea? Si consideramos los resultados electorales es posible pensar aquello, puesto que son la corriente ideológica que más ha crecido en los últimos tiempos, y sobre la cual se proyectan prósperos resultados en las elecciones venideras.

Dado que es difícil ofrecer una definición de extrema derecha, por los diversos contextos sociopolíticos, y porque cada caso tiene sus particularidades, es que vamos a trabajar con la siguiente definición, a saber: “para ser incluido en la categoría de extrema derecha un partido debería satisfacer el criterio de vinculación histórica e ideológica al fascismo, o desarrollar una labor de deslegitimación del sistema, mediante una serie de valores y actitudes más bien que a través de una ideología estructurada y coherente. Si cumple ambos requisitos pertenecería al tipo de los antiguos partidos de extrema derecha. Si sólo aporta el componente antisistema, pertenecería al tipo de nuevos partidos de extrema derecha” (Rodríguez Jiménez 1998, pp. 12-13). La mayoría de los actuales partidos de extrema derecha cumplen solo con el segundo requisito y creemos que pueden ser nombrados como partidos nacionalistas-populistas.

Estos partidos políticos tienen como similitud angular y rasgo definitorio tener en su discurso político los temas de la inmigración, que han sido denunciados como xenofobia, así todos los partidos pueden ser identificados como nacionalistas-populistas, en sus discursos señalan a los extranjeros como culpables de los problemas interiores que acechan a sus respectivos países, como la cesantía y la delincuencia. Esta fórmula ha resultado exitosa a estas agrupaciones políticas extremas, pues es un

hecho que ha crecido de manera exponencial la inmigración en Europa y de forma paralela se ha generado un clima de recesión económica, en gobiernos de izquierda y centro-izquierda, de esta forma, la ciudadanía se ha visto descontentas hacia esas formas políticas, y ver por lo tanto en los discursos y proyectos políticos de la ultraderecha una nueva opción y alternativa para esta crisis generalizada. “La gran victoria de la ultraderecha no sólo se puede medir en base a los grandes réditos electorales que esta política les ha traído, con el acceso a gobiernos como el italiano, el austriaco, rumano, polaco o suizo. Sino, sobre todo, hay que considerar que han conseguido incluir en la agenda política europea, como un problema fundamental, la inmigración y la inseguridad ciudadana, más allá de sus éxitos electorales en cada país” (Urban Crespo 2010, p. 35).

Analizada las características propias de los “fascismos previos a 1945”, claramente la derecha radical de hoy ya no califica para tal, en los discursos de actuales partidos lo de “nacionalismo” es un tema matizado, la xenofobia está ausente en la mayoría de los casos, el programa es irrelevante como diferencia, la condición de “partido protesta” o “mal menor” claramente es circunstancial, y en este recuento de lo que identifica a este sector, en forma definitiva, está la condición de “populista”, que aunque polisémica, se le aplica con insistencia: “Acaso no haya una palabra a que se recurra con más frecuencia para describir la nueva derecha radical que el populismo. A primera vista, el concepto parece tener la ventaja de expresar un tipo peculiar de relación entre los partidos o los políticos y la ciudadanía a que se dirigen; aparentemente, pues, corrige la omisión de otras explicaciones... en toda retórica populista es esencial la construcción simbólica de una supuesta relación directa entre el pueblo y el líder o partido; ambos comparten las virtudes del hombre común, que se exaltan sin cesar, ése es el lazo que los une y que los separa, a un tiempo, de unas elites que se presentan como corruptas” (Ramirez de Garay 2008, p. 15)

Ahora aun en cada país estos partidos presentan matices entre ellos si es posible encontrar puntos de encuentro en estos partidos que persiguen fines políticos. Y nos ponemos la pregunta ¿Cuáles son los elementos comunes en el discurso de los partidos populistas de derecha? Del análisis de los discursos de estos partidos es posible distinguir los siguientes elementos en común:

- Un nacionalismo exacerbado y excluyente.
- Un *chauvinismo* social con una tendencia a culpar a aquellos que se considera externos al grupo.



- Un conservadurismo y una nostalgia por los “valores familiares tradicionales” y una posición intolerante hacia las políticas liberales.
- Un rechazo hacia las minorías (étnicas, sociales y sexuales).
- Un racismo planteado no en términos darvinianos sino en términos de identidad y pureza cultural.
- Un rechazo hacía el multiculturalismo, la integración de las etnias y la integración política y económica.
- Una clara posición anti-inmigrante tanto por motivos económicos (quitan empleos) como por motivos culturales (amenazan la identidad cultural) y más recientemente por motivos de seguridad (son instigadores de actos terroristas)
- Cuentan con un sustento ideológico propio, distinto al de los fascismos de la pre-guerra y buscan desvincularse de éstos.
- No son ni antisistema ni antidemocráticos sino que plantean un sistema político y una democracia basada en términos de “comunidad étnica” (Volksgemeinschaft) más que de “Sociedad Civil” (Gesellschaft).
- Se presentan como una alternativa legítima y viable al poder político. (Larralde Velten 2009, pp. 82 – 83)

El caso más conocido y estudiado entre estos partidos es el del Frente Nacional, partido que surge cuando algunos grupos de extrema derecha en los 70 se agrupan conformando un proyecto populista y nacionalista, alejándose del fascismo. En sus primeras aventuras electorales no se acercó al 1% de los votos, y sus propuestas apuntaban hacia medidas que restringieran la inmigración y se engrandeciera el gobierno central. El Frente Nacional no fue un partido fuerte hasta 1984 que logró mediante una campaña en que se exaltaba lo nacional frente a lo extranjero, es que Le Pen (su fundador y líder) comenzó a cultivar un respaldo ciudadano, esto se suma a sus esfuerzos de alejarse de cualquier pasado fascista, presentándose como un partido nuevo, revitalizado, moderno y original.

De esta forma Jean-Marie Le Pen, comenzó a generar revuelo en la escena política francesa, “La influencia que ha alcanzado a nivel electoral se debe a su éxito al presentarse como un hombre del pueblo dispuesto a explicar los problemas de forma directa y sencilla y a hablar de ellos en público con un discurso provocador que parece estar, casi siempre perfectamente calculado y que apela a los sentimientos de inseguridad y temor” (Rodríguez Jiménez 1998, p. 207). Parte del éxito de Le Pen reside en presentar sus ideas como si estas fueran inofensivas al régimen democrático, respetables políticamente, mientras identifica racismo con patriotismo,

xenofobia con conservación de la identidad nacional y autoritarismo con sentido de la autoridad. Tales aspectos dejan en evidencia el carácter populista y demagógico que estaba adquiriendo la figura de Le Pen, y desde luego del Frente Nacional, así cada vez más, aparecieron en elecciones locales, a nivel nacional y del parlamento europeo, creciendo de apoco su popularidad y llamando la atención de otros partidos de centro derecha que estaban dispuestos a pactar con el (Rodríguez Jiménez 1998, p. 208)

El avance de corrientes que contienen elementos de derecha populista se visto reflejado de manera concreta en los avances electorales de partidos identificables como tal en las últimas elecciones del Parlamento Europeo, en países como Francia el “Front Nationale” (FN) liderado por Marine Le Pen, obtuvo la primera mayoría con el 25,41% de la preferencias, o el caso de Inglaterra en donde el “*United Kingdom Independence Party*” (UKIP) se erigió como la primera mayoría con un 27,5% ocupando así 24 escaños en el parlamento de Estrasburgo.

Si analizamos la posición de partidos de derecha populista en la UE podemos visualizar tres tendencias con sus respectivos énfasis y matices, sin perder la sustancia de su posición ideológica. Por un lado partidos como el “Jobbik” o “Movimiento por una Hungría mejor” o “Amanecer Dorado” de Grecia, no maquillan su discurso xenófobo, nacionalista y abiertamente neonazi, cuestionando inclusive el mismo sistema democrático. El surgimiento de estos partidos se explica por la honda crisis social y política, por lo que sus líderes evocan la gloria de tiempos pasados, es decir un volver a los orígenes, o hacer alusión directa a una era dorada. El “Jobbik” evoca el régimen de la Cruz Flechada de 1944 y reivindicaciones del orden de espacio vital y derechos de las minorías húngaras arrancadas de la patria que viven en Eslovaquia, Serbia o Rumania. El partido Amanecer Dorado por su parte, aspira recuperar el esplendor de la Grecia clásica.

Por otra parte, Partido por la Libertad del holandés Geert Wilders o el paradigmático caso del “Front Nationale” (FN) liderado por Marine Le Pen, enfocan sus críticas a la pérdida de soberanía a causa de la integración europea, de carácter supranacional y se sitúan contrarios a la inmigración, con mayor radicalidad si es de profesión islámica. Sin embargo en ningún caso cuestionan la democracia ni las libertades públicas, presentando a la inmigración islámica como una amenaza a las libertades que prevalecen en Europa.



Por último, otros como el UKIP británico y algunos partidos nórdicos tienen una postura más moderada, enfatizan más en las tesis eurófobas. Y tanto unos como otros ponen énfasis en rechazar la corrupción de su clase política y el poder de las élites políticas y financieras.

Para concluir nuestro análisis sobre los discursos de los partidos de derecha radical podemos decir que encontramos un tema recurrente en todos estos partidos: su posición “anti-inmigración”. La relevancia de esta temática se ha ido acrecentando con el paso del tiempo y ha pasado a ser el pilar de la movilización política de toda la derecha radical *populista* europea. Otro de los principales tópicos es acerca de la pérdida de soberanía nacional, debida a que la gran capacidad de decisión que reúne la Unión Europea.

A pesar de ser partidos populistas y con ciertos rasgos autoritarios, son muy flexibles a la hora de institucionalizarse y estar presente de manera activa en las elecciones de sus países. Así estos partidos han sabido canalizar y dar respuesta a las demandas ciudadanas europeas, siendo una estrategia que les ha dado resultado, seguido también de desvincularse de los términos y principios fascistas, lo cual ha significado que sectores de la sociedad no se vean reacios a aceptar tales formaciones políticas.

Dado al contexto europeo actual, la pregunta clave es saber si estas formaciones políticas dependen en gran parte del momento de crisis que vive Europa, ¿tendrían el mismo ascenso en otro escenario? Tal pregunta es difícil de responder, y nos debemos enfocar a los hechos, y claro es que los partidos de extrema derecha están siendo vistos como una opción y una alternativa seria para superar tal contexto de crisis.

Bibliografía

- ABAD CISNEROS, A. (2012), “¿Qué es el neopopulismo?, Replanteamiento conceptual para una investigación empírica”, Seminario de investigación, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, disponible en http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/abad_neopopulismo_seminarioinvestigacion_0.pdf
- BARNECHEA, A. (2005), “¿Hay una amenaza neopopulista?”, Revista *Letras libres*, núm. 75, disponible en <http://www.letraslibres.com/mexico/hay-una-amenaza-neopopulista-0>

- BELLVER, J. M. (2014), “El Frente Nacional desfila en París y llama a su electorado a movilizarse de cara a las europeas”, *El Mundo*, disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2014/05/01/536275a3e2704e827e8b4572.html>
- CANOVAN, M. (1999), “Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy”, *Political Studies*, vol. 47, núm. 1, Sage Publications.
- CASTRONOVO, V. (2016), *L'Europa e la rinascita dei nazionalismi*, Laterza&Fili, Roma-Bari.
- COOPER, R. (2012), “Rise of the Greek neo-Nazis: Ultra-right party Golden Dawn wants to force immigrants into work camps and plant landmines along Turkish border”, *Daily Mail*, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2140686/Greek-elections-2012-Neo-Nazi-party-Golden-Dawn-want-force-immigrants-work-camps.html>
- CONNIFF, M. (2003), “Neopopulismo en América Latina, la década de los 90 y después”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 23, núm. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/324/32423103.pdf>
- FERMIN, B. (2007), “Populismos y medios de comunicación”, *Borrador para el debate Populismos, en el CCCB, Barcelona, los días 16 y 17 de Abril de 2007*, disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/socvi/BOUZA/NUEVA1/Textos/popyme.pdf>
- FREI, R; ROVIRA KALTWASSER, C. (2008), “El populismo como experimento político: historia y teoría política de una ambivalencia”, *Revista de Sociología*, núm. 22, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Chile, Santiago.
- FREIDENBERG, F. (2007), *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*, Editorial Síntesis, Madrid.
- GRABOW, K.; HARTLEB, F. (eds.) (2013), *Exposing the Demagogues: Right-wing and National Populist Parties in Europe*, Centre for European Studies (CES) y Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), Bruxelles-Berlin.
- HERNÁNDEZ-CARR, A. (2011), *La derecha radical populista: discurso, electorado y explicaciones*, disponible en <http://www.pensamientocritico.org/aither0512.pdf>
- IVĂNESCU, M. (2015), *Alegeri și comportamente electorale în România. De la local la național*, Editura Universitară, București.



- JUDIS, J. B. (2016), *The Populist Explosion. How the Great Recession Transformed American and European Politics*, Columbia Global Reports, New York.
- KRASTEV, I. (2007), *The Populist Moment*, Eurozine, disponible en <http://www.eurozine.com/pdf/2007-09-18-krastev-en.pdf>
- LACLAU, E. (2005), *La razón populista*, Fondo de cultura económica, Buenos Aires.
- LARRALDE VELTEN, B. (2009), *La extrema derecha como fenómeno transnacional, la elección racional y las necesidades insatisfechas*, (tesis doctoral), Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, disponible en <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/5242/blv1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- LODOLA, G. (2004), “Neopopulismo, y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina”, *Revista Dialogo político*, núm. 21 (2), Konrad-Adenauer- Stiftung (KAS), disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_5228-544-4-30.pdf
- LUIS RIVAS, P. (2014), “El FN ya no da miedo. Millones lo apoyan mientras la elite lo desprecia”, *El confidencial*, disponible en http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-03-31/el-frente-nacional-ya-no-da-miedo-millones-lo-apoyan-mientras-la-elite-lo-desprecia_109595/
- MALAMUD, C. (2010), *Populismos latinoamericanos: los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*, Ediciones Nobel, Oviedo.
- MACKINNON, M. M.; PETRONE, M. A. (compiladores) (1998), *Populismo y Neopopulismo en América Latina, el problema de la cenicienta*, Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- MULLER, J-W. (2016), *What is populism?*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- PANIZZA, F. (2009), *El populismo como espejo de la democracia*, Fondo de cultura económica, Buenos Aires.
- PANTELIMON, R. V. (2006), “Populismo y neo-populismo. Concepto y prácticas”, *Tendencias actuales en filosofía política*, Editora del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Academia Rumana, Bucarest.
- PANTELIMON, R. V, (2012), “El populismo europeo post-Lisboa. ¿Mito mediático o realidad?”, *Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Academia Rumana*, Vol. IX, núm. 2, 2012, Bucarest,

- disponible en <http://revista.ispri.ro/wp-content/uploads/2012/09/15-29-Razvan-Pantelimon.pdf>
- PANTELIMON, R. V. (A 2014), "Populism and Neo-populism as the Main Characteristics of the XXIst Century Politics", *South-East European Journal of Political Science*, Vol. II, núm. 1 & 2, Lumina Educational Institutions Foundations, Bucarest, disponible en <http://seejps.lumina.org/index.php/volume-ii-number-1-2-populism-and-its-metamorphoses>
 - PANTELIMON, R. V. (B 2014), "Algunas características del discurso populista", Marco Marco, Joaquín; Nicasio Varea, Blanca (coord.), *LA REGENERACIÓN DEL SISTEMA: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, Valencia, disponible en <http://avapol.es/documentos/La-Regeneracion-del-Sistema.PDF>
 - PORTERO, D. (2013), "El Frente Nacional de Marine Le Pen ¿"primer" partido de Francia?", *Libertad Digital*, <http://www.libertaddigital.com/internacional/europa/2013-10-19/el-frente-nacional-de-marine-le-pen-primer-partido-de-francia-1276502179/>
 - RAMIREZ de GARAY, I. (2008), *El lenguaje de la derecha radical europea*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México.
 - RODRÍGUEZ-AGUILERA, C. (2014), *The Ghost of Populism Roams Europe*, CIDOB No.85, Barcelona, disponible en http://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_85/the_ghost_of_populism_roams_europe
 - RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J. L. (1998), *¿Nuevos fascismos? Extrema derecha y neofascismo en Europa y Estados Unidos*, Ediciones Península, Barcelona.
 - de la TORRE, C. (coordinador), (2015), *The Promise and Perils of Populism. Global Perspectives*, University Press of Kentucky, Lexington.
 - SAVARINO, F. 2006, "Populismo: perspectivas europeas y latinoamericanas", *Revista Espiral*, vol. XIII, núm. 37, septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/138/13813303.pdf>
 - URBAN CRESPO, M. (2010), "Una Europa en crisis, una extrema derecha en ascenso", *Viento sur*, núm. 111, disponible en http://cdn.vientosur.info/Vscompletos/VS111_EuropaenCrisis_Urban.pdf
 - BBC (2008), "Crean partido nacionalista europeo" http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7210000/7210338.stm



EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA, ¿MITO O REALIDAD?

Álvaro Blasco¹⁹⁷

Giulia Costantini

Clara García

Sarah Lerch

Valeria Rosicarelli

1. Presentación

Somos cinco jóvenes de tres nacionalidades diferentes, juntados por un proyecto que debe tratar de la calidad democrática. Vivimos la Unión Europea cada día, porque encontramos jóvenes europeos, viajamos, estudiamos en otro país, disfrutamos de las ventajas de la Unión. En otros términos, tenemos una conciencia europea que quizás está más desarrollada. Sin embargo, y a pesar de procesos democráticos y de un órgano democrático que es el Parlamento Europeo, nos damos cuenta de la ausencia o de la falta de conciencia e identidad europea de los ciudadanos europeos.

El objetivo de esta comunicación no es dar una opinión europeísta ni euroescéptico sino poner de manifiesto algunas fortalezas y debilidades de la Unión en términos de calidad democrática.

La Unión Europea es una construcción que ha sobrevivido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, cambiando, adaptando su estructura y su funcionamiento a las necesidades de cada época. Hoy en día, está inmovilizada en procesos que necesitan el acuerdo de 28 países y que parecen ser antidemocráticos y lejos de los ciudadanos.

En primer lugar, esta cuestión del déficit democrático en la Unión nos ha llevado a estudiar sus instituciones y el Parlamento Europeo, que es precisamente el que representa a los ciudadanos. En segundo lugar, nos hemos centrado sobre el déficit democrático al nivel de los ciudadanos, que se sienten lejos de las instituciones, procesos y decisiones europeas.

¹⁹⁷ Todos ellos alumnos del Grado en Ciencias Políticas de la Universidad CEU Cardenal Herrera

2. Marco Teórico

Los conceptos claves de nuestro trabajo son la calidad democrática, el déficit democrático y la conciencia europea.

La calidad democrática es un concepto que hace referencia a la buena democracia, es decir a la democracia de calidad, con instituciones y mecanismos democráticos estables, eficientes y legitimados que realizan la libertad y la igualdad de los ciudadanos. La democracia es generalmente el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Por supuesto, la calidad democrática de una democracia depende de su capacidad a representar sus ciudadanos. En otros términos, exige pluralidad de opinión y pluralismo político. La calificación de una democracia como "buena" depende de seis variables que son el "rule of law", es decir el respeto de la ley y la garantía de un sistema legal, la responsabilidad electoral, la responsabilidad interinstitucional, la reciprocidad, la libertad y la igualdad.

El concepto de déficit democrático en la Unión Europea se basa en la idea de que las instituciones y los organismos de la Unión sufren una falta de responsabilidad democrática y de legitimidad frente a los ciudadanos europeos. En efecto, los ciudadanos europeos nos pueden ejercer en las actividades y decisiones de las instituciones comunitarias, que parecen inaccesibles a causa de la complejidad de su funcionamiento. Al principio este concepto fue utilizado para criticar la transferencia de los poderes legislativos de los gobiernos nacionales al Consejo de Ministros de la UE. Por eso, la Unión se dotaba de un Parlamento Europeo, con miembros elegidos por los ciudadanos. Sin embargo, hoy en día, la expresión del déficit democrático no tiene un significado único. Para nosotros, el déficit democrático hace referencia a la ausencia de un pueblo europeo y de un espacio público europeo, y también la distancia entre los ciudadanos y las instituciones de la UE.

3. El déficit democrático de la Unión Europea al nivel institucional: el Parlamento Europeo y sus prerrogativas

En 1943, Jean Monet dijo: "No habrá paz en Europa si los Estados se reconstruyen sobre una base de soberanía nacional (...) Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales indispensables. Esto supone que los Estados de Europa se agrupen en una Federación o "entidad europea" que los convierta en una unidad económica común".



Más de setenta años después, la Unión Europea es bien anclada y tiene un papel mundial significativo.

3.1 Historia de la democratización de la Unión

Después de la Segunda Guerra mundial, el interés de los países europeos era mejorar su situación y ganar poder frente a las dos superpotencias, empezando un proceso de integración y cooperación europea, con a veces el ayuda de los Estados Unidos. A lo largo de la construcción europea, se han ido fundando órganos cada vez más democráticos, como se puede ver a través de la evolución de las prerrogativas del Parlamento Europeo, que es una de las tres instituciones que formulan las políticas y toman las decisiones y llamadas “Triangulo institucional”.

Desde el momento de su creación, la lucha por conseguir una mayor democratización ha sido una constante en la Unión Europea. En efecto, en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el Parlamento Europeo era solo una Asamblea Común compuesta por 78 diputados y tenía solo competencias consultivas. Desde 1952 a 1979, sus 142 diputados eran designados por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (aunque el artículo 138.3 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1957 preveía ya la elección de la entonces Asamblea Parlamentaria “por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento electoral uniforme en todos los Estados miembros”), y fue llamado Asamblea Parlamentaria Europea, que tenía competencias para las 3 comunidades (CECA, CEE y EURATOM). Aunque la Asamblea no obtuvo nuevas competencias, en 1962 empezó a autodenominarse Parlamento Europeo (nombre que solo fue reconocido con el Acta Única en 1986).

A partir de 1960, los proyectos sobre la elección de los diputados europeos por sufragio universal directo se sucedieron sin éxito hasta que en junio de 1979 tuvieron lugar las primeras elecciones europeas bajo sufragio universal directo. Cada tratado siguiente a esta fecha ha aportado un granito de arena en la democratización de la Unión. Así el Tratado de Maastricht introdujo el procedimiento de codecisión para ámbitos legislativos determinados y amplió el procedimiento de cooperación a otros. El Tratado de Ámsterdam confirmó la función del Parlamento como órgano colegislador en pie de igualdad con el Consejo. El Tratado de Niza siguió ampliando el alcance del procedimiento de codecisión. El Tratado de Lisboa supone la aplicación de la mayoría cualificada en el Consejo (empleando un nuevo método a partir del 1 de noviembre de 2014, artículo 16 del Tratado de la Unión Europea (TUE)) como de la aplicación del

procedimiento de codecisión (ampliado ahora a unos 45 nuevos ámbitos legislativos). La codecisión, que hoy en día se conoce como Procedimiento Legislativo Ordinario, se convierte en el procedimiento de toma de decisiones más ampliamente utilizado, cubriendo asuntos particularmente importantes, como la política agrícola común y la política de justicia y seguridad.

Hoy en día, el Parlamento Europeo consta de 751 diputados que representan a toda la población europea, además de una quincena de partidos o grupos políticos europeos, lo que muestra una pluralidad de ideales a los que se puede acoger la ciudadanía.

3.2 Elementos democráticos del Parlamento Europeo

Gracias al proceso de democratización de la Unión, el Parlamento Europeo aproveche de la imagen más democrática de todas las instituciones europeas.

Así, el Parlamento Europeo es el primer órgano internacional con una elección directa de los ciudadanos, es decir una elección por sufragio universal, directo y secreto cada cinco años desde 1979.

Rápidamente, exponemos algunas ideas que apoyan la visión democrática de la Unión y de su Parlamento. Según el artículo 294 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Parlamento Europeo participa en la elaboración de ciertas directivas y ciertos reglamentos a través del Procedimiento Legislativo Ordinario y puede preguntar la Comisión de someter una propuesta a la mayoría de sus miembros, según el artículo 225 del TFUE. También ratifica al presidente de la Comisión Europea (previamente escogido por el Consejo Europeo), otra de las instituciones con más importancia dentro de la UE. Al Parlamento Europeo se le confían amplias funciones de control político, tanto de las instituciones, como del cumplimiento del Derecho Comunitario y el desarrollo de las distintas políticas comunitarias. Vela por el respecto de los valores de la Unión, incluido el de la democracia. Además, toda la legislación que los estados miembros tienen que aplicar o trasponer tiene que tener el voto conforme del PE. La formulación de políticas de la UE es más transparente que la mayoría de los sistemas nacionales de gobierno. Acceder a la información sobre la realización de la política comunitaria puede ser muy sencillo.



3.3 Puntos que preguntan sobre la calidad democrática del Parlamento Europeo y de la Unión

A pesar de todos estos elementos, existe un debate sobre la democracia en la Unión Europea, ya que algunos autores/hombres políticos afirman que hay un déficit democrático dentro de la Unión, al respecto del funcionamiento de sus instituciones.

Uno de los elementos es que el Parlamento Europeo no dispone de la iniciativa legislativa, cuya Comisión Europea tiene el monopolio. En efecto los actos legislativos son adoptados conjuntamente por el Parlamento y el Consejo sobre propuesta de la Comisión. Es decir que el Parlamento no puede decidir u aprobar una norma legislativa solo. Además, la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo es diferente según el país. Es decir que los pequeños Estados son excesivamente representados (como Luxemburgo que tiene un diputado por 76 000 habitantes) en detrimento de los grandes países (como Alemania que tiene un diputado por 826 000 habitantes o Francia con un diputado por 904 000 habitantes). Por otra parte, el Principio de subsidiariedad dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema, según el artículo 5-2 del Tratado de Maastricht (TUE), modificado por el Tratado de Lisboa. Eso significa que muchas prerrogativas se quedan en las manos de los Parlamentos o gobiernos nacionales ya que se piensa que tratarían mejor este asunto, cuestiones que les importan a los votantes, como la sanidad, la educación y la creación de políticas y todo tipo de políticas públicas. Paralelamente, se desarrolla un sentimiento de inutilidad del voto ciudadano, es decir que los votantes no logran ver de qué modo influye su elección de los Eurodiputados en la política de la Unión, ya que el Parlamento Europeo suele tratar asuntos que no impactan directamente el cotidiano de los ciudadanos. Así, las decisiones estratégicas son adoptadas por el Consejo Europeo, que está formado por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros y que no debe confundirse con el Consejo de la Unión Europea ya referido. El Consejo Europeo, que actúa para facilitar los compromisos en la Unión, ha elegido a Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea y a Mario Draghi, Presidente del Banco Central Europeo, que han influido en la elección de Christine Lagarde como Presidenta del Fondo Monetario Internacional (FMI). Los tres, no elegidos democráticamente, forman lo que se denomina la “troika comunitaria”. Es decir que deciden, desde la perspectiva económica, lo que deben hacer diversos países como España, Grecia, Italia o Chipre. Por ejemplo, en España hicieron reformar la Constitución e hicieron aprobar la reforma laboral que entendieron que convenía.

Si nos enfocamos sobre las otras instituciones de la Unión, aparece que la población europea no participa más que de manera indirecta en la elección de las instituciones de la Unión Europea. Por ejemplo, el Consejo de la Unión Europea está formado por un ministro de cada uno de los Estados miembros, aunque también forma parte del Triángulo Institucional. En este caso, la población española con capacidad de voto elige a los diputados al Congreso, los cuales eligen al presidente del Gobierno, el cual elige a sus ministros, uno de los cuales forma parte del Consejo de la Unión Europea. A continuación, encontramos la Comisión Europea, el órgano ejecutivo y legislativo de la Unión que se encarga de proponer la legislación, la aplicación de las decisiones, la defensa de los tratados de la Unión. Está formada por 28 comisarios nombrados por los gobiernos nacionales, en la práctica, uno por cada Estado miembro y que tienen orientaciones políticas diversas. Trabaja según el principio de colegialidad, es decir que cada comisario es igual a los otros en los procesos de toma de decisiones, sin importar sus convicciones políticas. Los miembros de la Comisión son designados y nombrados conforme a distintos procedimientos complejos, en función de la responsabilidad que ocupen en el seno del Colegio. Así, el Presidente de la Comisión es elegido directamente por mayoría absoluta del Parlamento Europeo, previa propuesta del Consejo Europeo formulada por mayoría cualificada. Después, el Consejo adopta a la mayoría calificada y de acuerdo con el Presidente designado una lista de candidatos. Si el Parlamento Europeo ve sus miembros elegidos directamente por el voto ciudadano, acabamos de mostrar que los procesos de acceso a los puestos de la Comisión y del Consejo son muy indirectos y lejos de la población europea.

Además, los eurodiputados solo son extensiones de las ideas políticas nacionales. En otros términos, los ciudadanos que votan eligen los miembros del Parlamento Europeo sobre ideologías políticas de los partidos políticos nacionales. El espacio europeo de debate no existe, ya que son los partidos políticos nacionales que hacen campaña electoral y que una vez elegidos se juntan en coaliciones de partidos nacionales ideológicamente cercanos, es decir en grupos parlamentarios.

La pregunta de la eficiencia e utilidad de un Parlamento Europeo parece ser hoy en día central. Si algunas figuras políticas importantes apoyan el Parlamento Europeo, como Angela Merkel, la canciller alemana, que habla de una futura “unión política” con un Parlamento sólido, no todos se entienden sobre el papel del Parlamento en la democratización de la Unión. Así, Jack Straw, exministro británico de Exteriores, defendió su abolición. “El déficit democrático, dice el, se subsanaría mejor con una asamblea de diputados nacionales, en lugar de un organismo elegido directamente.”



No existe una solución perfecta al problema de la calidad democrática en la organización *sui-generis* que es la Unión Europea. La legitimidad democrática de las políticas y acciones de la Unión y del Parlamento requiere reformas tanto a nivel nacional como europeo. Los 751 diputados del Parlamento Europeo podrían reducirse drásticamente, o redistribuirse entre los Estados miembros. Su funcionamiento implica demasiados acuerdos poco transparentes entre alianzas de los grandes partidos de Europa. Dicho esto, los países seguirán siendo fundamentales para la UE, independientemente de hasta qué punto se integre, aunque conceden poderes y fondos a la UE. Las leyes de la UE se promulgan a través de los Gobiernos. Sobre todo, la política es fundamentalmente nacional. Por ello, los Parlamentos nacionales tienen que implicarse más en la función de la Unión. Aparece con claridad que la legitimidad democrática de las decisiones y políticas de la Unión se puede cuestionar. Pero el deseo y el establecimiento de procesos democráticos en la Unión se manifiestan a través de la ciudadanía europea y del Parlamento Europeo.

4. El déficit democrático al nivel de los ciudadanos: la falta de conciencia europea

En 1992 se vio por primera vez introducido en los Tratados, en particular en el Tratado de Maastricht, el término de “ciudadanía europea”. Este fue un paso simbólico y hacia una mayor integración a nivel político, pero en realidad el contenido era escaso.

El estatuto del ciudadano europeo confiere a los nacionales de los Estados miembros una serie de derechos. Uno de ellos es el derecho a votar y a ser candidato en las elecciones europeas y municipales en el Estado de residencia: los ciudadanos de la Unión, al elegir a los diputados al Parlamento Europeo mediante sufragio directo, ejercen uno de sus derechos esenciales en la UE que es la participación democrática. Otros derechos son el de libre circulación y residencia en la UE, el derecho a recibir protección diplomática y consular de un Estado miembro distinto del de origen en el territorio de un país tercero en el que el Estado de origen no tenga representación, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y a presentar una denuncia ante el Defensor del Pueblo Europeo. Con el Tratado de Lisboa se establecieron tres principios fundamentales: la igualdad democrática, la democracia representativa y la democracia participativa.

El Parlamento Europeo medió para que la Unión definiera la ciudadanía de la Unión de forma autónoma, de manera que los ciudadanos de la UE pudieran beneficiar de un

estatuto específico. Asimismo, solicitó muy pronto que los derechos humanos y los derechos fundamentales se incluyeran en el Derecho primario y que los ciudadanos de la Unión pudiesen recurrir al Tribunal de Justicia en caso de violación de dichos derechos por parte de las instituciones de la Unión o de un Estado miembro.

El instrumento clave de la democracia participativa es la iniciativa ciudadana europea. En la actualidad, el derecho de presentar una iniciativa ciudadana se establece en el título II del TUE: el artículo 11 fija el marco básico de tal derecho y el artículo 24 del TFUE pone los principios generales para los procedimientos y los requisitos necesarios para su ejercicio. Una iniciativa ciudadana requiere las firmas de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que residan, por lo menos, en una cuarta parte de los Estados miembros. A través de esta medida, ellos pueden presentar a la Comisión una propuesta de acto jurídico, en cualquier campo en el que tenga la facultad de proponer legislación, que consideren necesaria para la aplicación de los Tratados de la Unión Europea.

El instrumento de la iniciativa ciudadana europea ha revestido un gran interés para el Parlamento que ha insistido para que se contemplara el derecho de todos los ciudadanos y residentes en la Unión a adherirse a una iniciativa ciudadana europea, independientemente de su nacionalidad. El objetivo es permitir que los ciudadanos de la Unión participen directamente en el desarrollo de las políticas de la UE.

Otro instrumento del cual pueden disponer los ciudadanos de la UE es el derecho de petición. Los Artículos 20 y 227 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 44 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE prevén que todo ciudadano de la Unión Europea tiene derecho a someter una petición al Parlamento Europeo, en forma de reclamación o solicitud, en relación con una cuestión que incida en el ámbito de competencias de la Unión Europea. La Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo examina las peticiones y emite un dictamen en lo que a su admisibilidad se refiere. Se encarga, asimismo, de su tramitación, en colaboración con la Comisión. Las peticiones se clasifican como sigue: «para información» (indica dónde se puede obtener más información); «para otra acción» (a tener en cuenta en propuestas legislativas o acciones políticas) y «para opinión» (requiere una respuesta por escrito de la comisión parlamentaria competente).

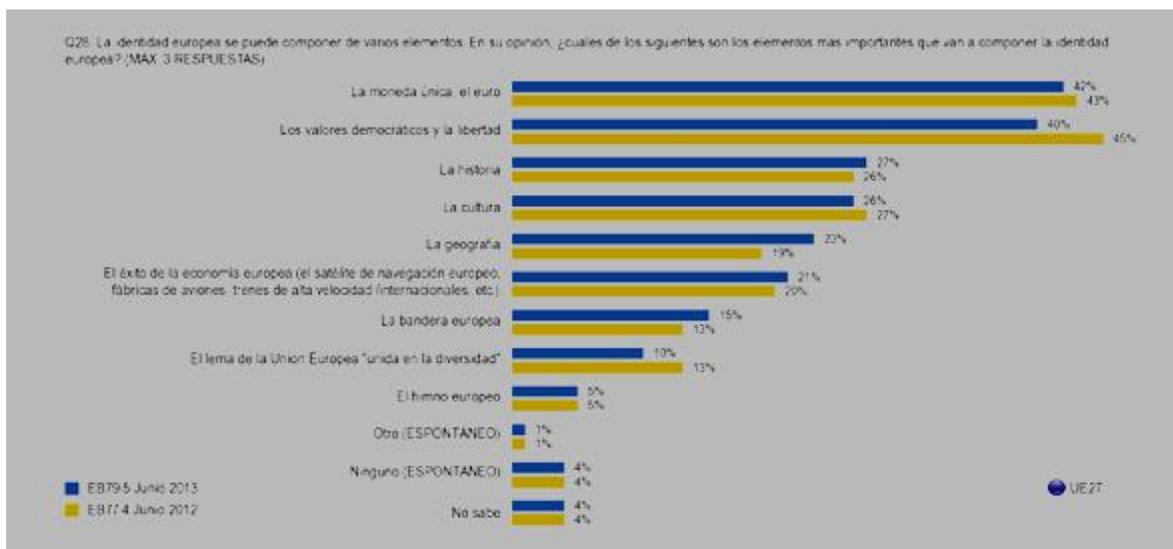
La comisión parlamentaria de peticiones si lo considera oportuno, puede someter una cuestión al Defensor del Pueblo. Si una petición se considera admisible, la comisión de



peticiones puede pedir a la Comisión Europea que le proporcione documentos o datos. Asimismo, puede transmitir la petición a otras comisiones parlamentarias para su información, con objeto de que emprendan alguna acción. En determinados casos excepcionales, la comisión de peticiones puede presentar un informe al Parlamento para su aprobación en el pleno, o efectuar una misión de investigación. Las estadísticas anuales muestran que los asuntos para que los ciudadanos soliciten una ayuda al Parlamento Europeo están relacionados con la justicia, el medio ambiente, el mercado interior y los derechos fundamentales. Hay también peticiones que tratan propuestas de desarrollo de las políticas europeas o reclamaciones contra los fallos de las instancias judiciales nacionales. En 2014, por ejemplo, el Parlamento Europeo recibió en total 2714 peticiones, pero sólo un 59.2% de ella fueron admitida a trámites, un 39,4% fueron declaradas improcedentes y un 1,4% quedaron pendientes de decisión. Por lo que se refiere al número de peticiones por país España mantuvo la primera posición, como en 2013, presentó 449 peticiones (14,3%), seguido de Alemania e Italia con 8,6% y 7,9%.

Como lo hemos visto, la ciudadanía europea es una realidad recogida en los Tratados de la Unión Europea. Sin embargo, en la práctica, ¿qué grado de familiaridad tienen los Europeos con el término “ciudadanos europeos” y que sentimientos llevan hacia la grande familia de la Unión Europea?

GRÁFICO 1: Elementos constitutivos de la identidad europea

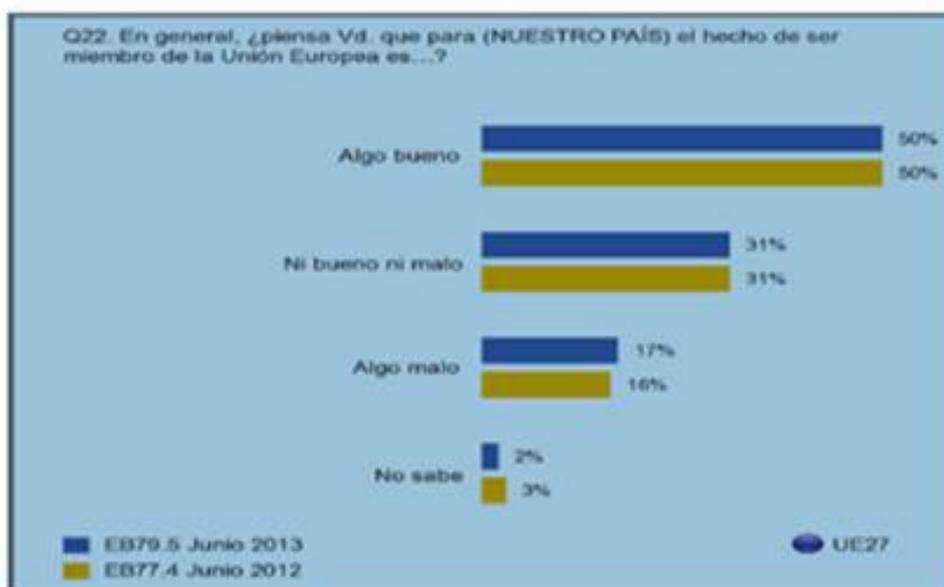


Fuente: Eurobarómetro del Parlamento Europeo, 2013 (EB79.5)

Según los datos recogidos por el Eurobarómetro del Parlamento Europeo de 2013, a la cabeza de los elementos constitutivos de la identidad europea para los ciudadanos, se

encuentra la moneda de la Unión, el euro, con un 42%. Cabe señalar que este dato es mucho más fuerte entre los ciudadanos del Eurogrupo que en los de la zona no Euro. Siguen los valores democráticos y la libertad con un 40% y a cola la historia y la cultura con un 27 y 26% respectivamente, hasta llegar al himno europeo con sólo un 5%.

GRÁFICO 2: Pertenecer a la UE, ¿Es bueno o malo?



Fuente: Eurobarómetro del Parlamento Europeo (EB79.5)

Además, a la pregunta de si pertenecer a la Unión Europea se consideraba bueno o malo, el 50% de los ciudadanos ha dicho que lo considera algo bueno, el 31% que no cree sea bueno ni malo y sólo el 17% de los entrevistados opina que sea algo malo.



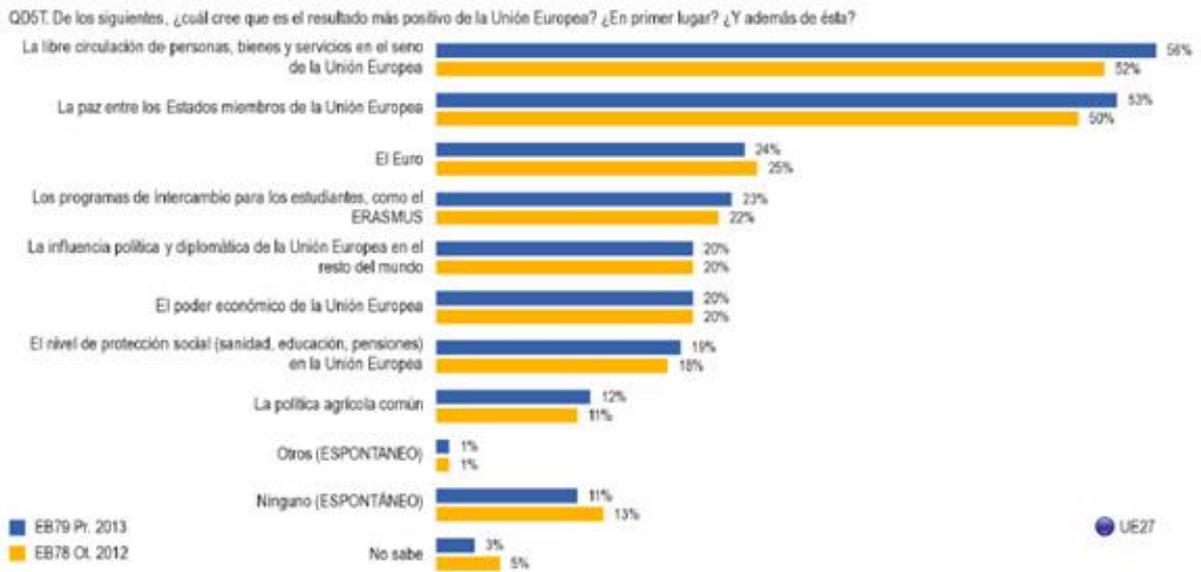
TABLA 1: Pertenecer a la UE, ¿es bueno o malo?

	Algo bueno			Algo malo			Ni bueno ni malo		
	EB77.4 Junio 2012	EB79.5 Junio 2013	Dif. 2013- 2012	EB77.4 Junio 2012	EB79.5 Junio 2013	Dif. 2013- 2012	EB77.4 Junio 2012	EB79.5 Junio 2013	Dif. 2013- 2012
 UE27	50%	50%	=	16%	17%	+1	31%	31%	=
EURO ZONA	54%	52%	-2	14%	17%	+3	29%	29%	=
NO EURO	44%	45%	+1	18%	17%	-1	35%	36%	+1
 MT	50%	64%	+14	12%	9%	-3	34%	25%	-9
 LT	50%	62%	+12	11%	8%	-3	37%	27%	-10
 IE	56%	66%	+10	13%	16%	+3	27%	15%	-12
 HU	30%	39%	+9	25%	16%	-9	43%	43%	=
 LV	31%	39%	+8	14%	12%	-2	53%	47%	-6
 AT	31%	39%	+8	29%	21%	-8	38%	37%	-1
 CZ	24%	31%	+7	21%	17%	-4	54%	51%	-3
 SK	44%	50%	+6	11%	10%	-1	43%	40%	-3
 IT	38%	41%	+3	20%	24%	+4	37%	33%	-4
 SE	61%	64%	+3	13%	14%	+1	25%	22%	-3
 EE	53%	55%	+2	9%	9%	=	37%	35%	-2
 PT	34%	36%	+2	31%	24%	-7	31%	38%	+7
 PL	52%	53%	+1	6%	10%	+4	39%	35%	-4
 FI	53%	53%	=	17%	17%	=	29%	29%	=
 UK	33%	33%	=	30%	27%	-3	34%	37%	+3
 DK	66%	65%	-1	10%	12%	+2	23%	22%	-1
 BE	66%	64%	-2	9%	12%	+3	24%	24%	=
 DE	70%	68%	-2	8%	7%	-1	20%	23%	+3
 SI	43%	41%	-2	16%	20%	+4	40%	38%	-2
 ES	51%	47%	-4	18%	24%	+6	27%	26%	-1
 RO	59%	55%	-4	9%	10%	+1	26%	32%	+6
 BG	56%	51%	-5	9%	7%	-2	31%	39%	+8
 FR	56%	50%	-6	12%	16%	+4	30%	32%	+2
 LU	78%	71%	-7	8%	12%	+4	13%	15%	+2
 CY	35%	27%	-8	27%	36%	+9	36%	37%	+1
 NL	70%	62%	-8	9%	12%	+3	20%	24%	+4
 EL	45%	34%	-11	19%	30%	+11	35%	36%	+1
 HR	-	46%	-	-	21%	-	-	31%	-

Fuente: Eurobarómetro del Parlamento Europeo (EB79.5)

A nivel nacional se observa que, respecto al año precedente, la consideración positiva de la pertenencia a la Unión ha crecido notablemente en Malta (+14), en Lituania (+12) y en Irlanda (+10); al contrario, en otros países ha disminuido sustancialmente, por ejemplo: Grecia (-11), los Países Bajos y Chipre (-8), Luxemburgo (-7) y Francia (-6). Por lo que se refiere a España, hay un rebajamiento del -4, aunque el porcentaje sigue siendo uno de lo más altos con el 47%.

GRÁFICO 3: Resultados de la UE percibidos como los más positivos



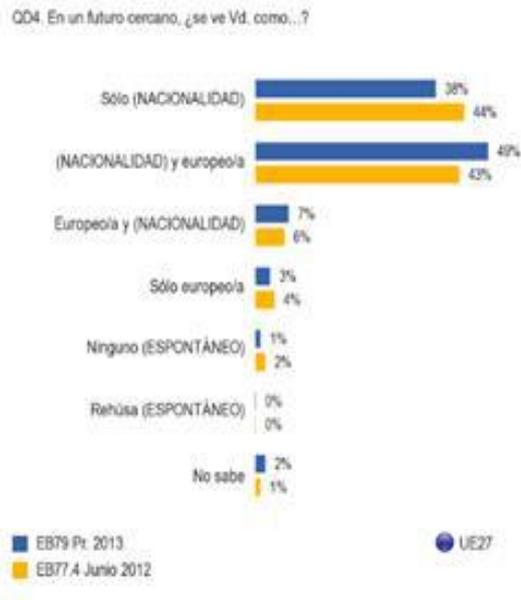
Fuente: Eurobarómetro del Parlamento Europeo (EB79.5)

Los ciudadanos europeos han afirmado que con la Unión Europea se han conseguido varios resultados positivos; de éstos, dos que aparecen con una notable valoración son la libre circulación con un 56% y la paz entre los Estados miembros con un 53%. El Euro y los programas de intercambio de estudiantes aparecen en tercer lugar, con un 24 y 23% respectivamente. En último lugar encontramos la política agrícola común con sólo un 12%.

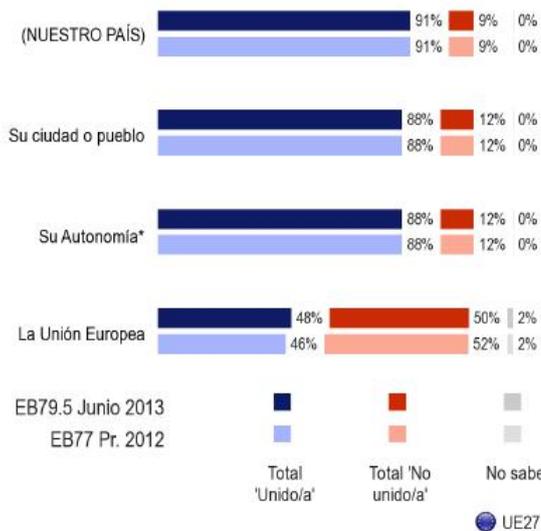
La ciudadanía europea, entonces, puede y debe ser activa, es decir que no sólo es algo dado, sino construido por cada uno. Está claro que los sentimientos nacionales no son inferiores al sentimiento europeo, ya que una población nacional comparte una historia, lengua, cultura común. Sin embargo, la ausencia de un sentimiento europeo y de un pueblo europeo se debate cada vez más.



GRÁFICOS 4 y 5: ¿Identidad nacional o europea?



Q21. Dígame, por favor, en qué medida se siente usted unido/a a...



Fuente: Eurobarómetro del Parlamento Europeo (EB79.5)

Los datos muestran que el sentimiento mayoritario entre los ciudadanos es el de “identidad nacional y europeo”. De hecho, a la pregunta de «¿Cómo se ve usted en un futuro próximo?» los europeos responden:

- nacional y europeo 49 % (+6)
- solo nacional 38 % (-6)
- europeo y nacional 7 % (+1)
- solo europeo 3 % (-1)

A pesar de esto, la mayoría de las personas siguen sintiéndose más unidas a su País (99%), a su ciudad (88%) e incluso a su Autonomía (88%), mientras que el sentimiento de pertenencia a la Unión queda reducido a un 48%, dato muy escaso en comparación con los otros.

Esta situación se refleja también en la participación a las elecciones del Parlamento Europeo.

TABLA 2: Participación Francia, Italia, España y en Europa en %

PAÍS/AÑO	1979	1984	1987	1989	1994	1999	2004	2009	2014
FRANCIA	60.71	56.72		48.8	52.71	46.76	42.76	40.63	42.43
ITALIA	85.65	82.47		81.07	73.06	69.76	71.72	65.05	57.22
ESPAÑA			68.52	54.71	59.14	63.05	45.14	44.87	43.81
TOTAL EU	61.99	58.98		58.41	56.67	49.51	45.47	42.97	42.61

Fuente: TNS/ScytI en colaboración con el Parlamento Europeo

Como muestra la Tabla 2, con respecto a 2009, el porcentaje de participación a las elecciones del Parlamento Europeo en Francia ha aumentado de 1,8% mientras que en Italia y España ha disminuido respectivamente de un 8% y de un 1%. En general, la participación a las elecciones europeas cada vez disminuye más.

Según un estudio postelectoral de las elecciones de 2014 los motivos por los cuales los ciudadanos asistieron a votar están relacionados con el cumplimiento de su deber cívico, con el hecho de votar sistemáticamente y con el objetivo de apoyar a un partido político al que se sienten cercanos. Por lo que se refiere a los motivos más señalados por los abstencionistas, destacan: la falta de confianza, el desinterés por la política en general, la sensación de que votar no tiene consecuencias y escasos conocimientos sobre la UE, el Parlamento Europeo o sus elecciones.

Por lo que se refiere a este último punto, a la pregunta: ¿hasta qué punto se considera Ud. informado/a sobre los asuntos relacionados con la Unión Europea? Sólo un 3,6% de los encuestados se considera bien informado, el 7% bastante informado pero casi la mitad (47,5%) se considera poco informado.



TABLA 3: Porcentaje de información sobre la UE

Muy informado/a	3,6
Bastante informado/a	29,7
Poco informado/a	47,5
Nada informado/a	18,5
N.S.	0,5
N.C.	0,2
(N)	(4.737)

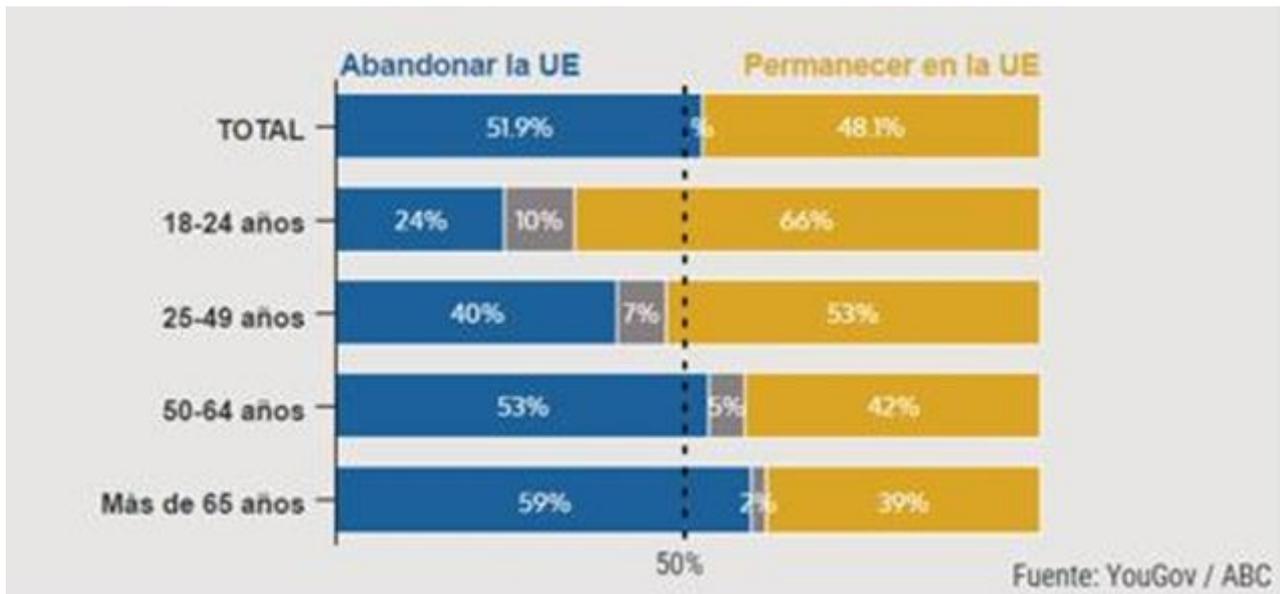
Fuente: CIS: Centro de Investigaciones Sociológica

Además, la representación en el Parlamento Europeo no es tan fuerte que la de los Parlamentos nacional porque los actores en el Parlamento Europeo no son más los partidos nacionales sino los grupos Parlamentarios europeos que son coaliciones compuestas de partidos nacionales ideológicamente cercano. Los ciudadanos no votan por un partido europeo sino por un partido nacional que lleva ciertas ideas sobre la Unión. Pues, falta un espacio público/político europeo en el sentido que no hay debates europeos sino discursos nacionales sobre la UE. Los actores intermediarios que, a nivel nacional, mantienen el contacto entre la sociedad y las instituciones políticas (asociaciones, partidos políticos, agrupamientos de intereses, los movimientos populares, prensa y la televisión), están bajo desarrollados o ausentes en la Unión Europea. Así el Parlamento Europeo no es integrado en el proceso de formación de opinión, que se hace solamente al nivel nacional.

Cabe señalar que en los resultados se encuentran marcadas diferencias entre algunas categorías de personas, por ejemplo: el sentimiento de adhesión a la Unión Europea de los hombres es más marcado que el de las mujeres y lo mismo cabe decir de los estratos sociales más ricos y con mayor formación.

Además, los más jóvenes son quienes tienen un sentimiento europeo más afirmado: esto queda claro mirando a los resultados electorales del Brexit, el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE que tuvo lugar el 23 de junio de 2016.

GRÁFICO 6: Voto por edades en el referéndum de la salida del Reino Unido de la UE



Los datos muestran un apoyo abrumador a la continuidad en la Unión Europea por parte de los jóvenes. De hecho, sólo un 24% de las personas entre 18 y 24 años votaron para abandonar la Unión, mientras que los más ancianos fueron un 59%. Teniendo en cuenta la esperanza de vida, YouGov ha calculado que la franja más joven debería vivir con la decisión del referéndum durante unos 69 años, mientras que la más veterana sólo lo haría por 16 años. Estos datos han indignado a los más jóvenes que se sienten traicionados y como le hubieran robado el futuro.

Además, en el Eurobarómetro dedicado a la juventud europea que se llevó a cabo entre 10.294 jóvenes europeos de entre 16 y 30 años en los 28 Estados miembros entre el 9 y el 25 de abril de 2016, a la pregunta sobre la importancia de conocer la UE y votar en las elecciones europeas el 90% de los encuestados ha respondido que es importante que los jóvenes europeos aprendan sobre la UE y cómo funcionan sus instituciones.



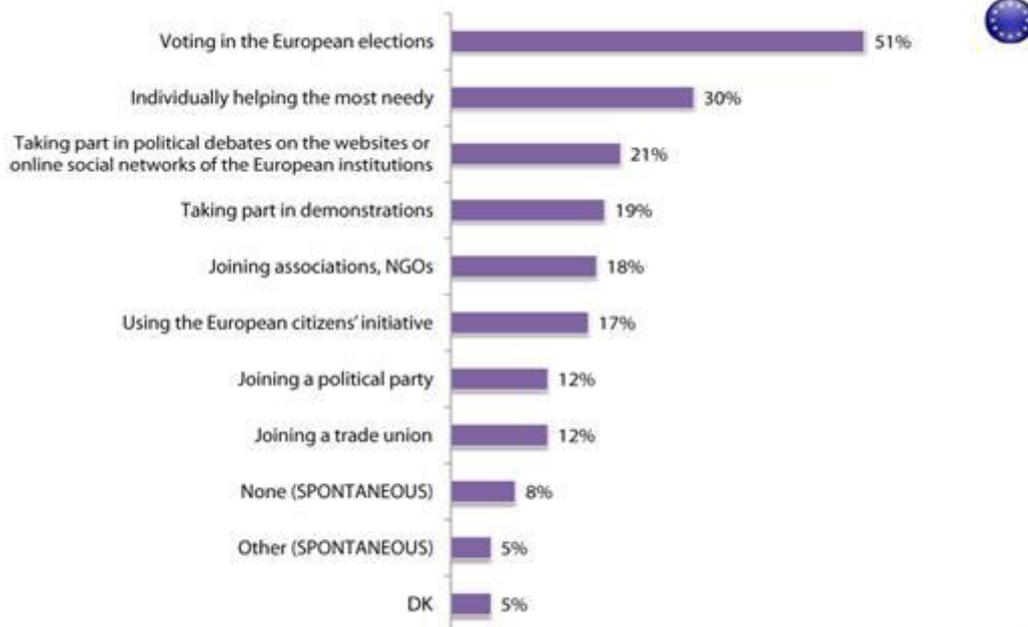
GRAFICO 7: ¿Cómo de importante es para los jóvenes europeos aprender sobre la UE?



Fuente: 2016 European Youth EP Eurobarometer Survey

Además, para más de la mitad de los encuestados (51%), la votación en las elecciones europeas es la mejor forma de participar efectivamente en la vida pública en la UE. Sigue con el 30% los jóvenes que piensan la mejor forma sea la ayuda individual mientras que el 21% cree que sea tomando parte en debates políticos en internet o en las redes sociales de las Instituciones Europeas.

GRAFICO 8: Maneras de participar efectivamente en vida de la UE



9

Fuente: 2016 European Youth EP Eurobarometer Survey

Así pues, para incrementar la participación y promover el sentimiento de pertenencia de los jóvenes a la Unión Europea, un eurodiputado alemán que forma parte del Partido Popular Europeo, Manfred Weber, ha hecho una propuesta al Parlamento Europeo: regalar a los jóvenes europeos que cumplan 18 años un billete para usar de forma gratuita el famoso Interrail. La propuesta de esta ley que se ha llamado “18th Birthday InterRail Pass for Europe” será debatida en el parlamento y se planea que se va a invertir unos 1.5 billones de euros al año, en el caso de que la mayoría de los jóvenes participen.

El sentimiento europeo no ha llegado a su máximo, como lo muestran los cifras de la abstención de las elecciones europeas de 2014. Solo un 46,43% de los Franceses, 57,22% de los Italianos y 43,81% de los Españoles votaron en las últimas elecciones europeas. A nivel comunitario, solo 43,09% de los ciudadanos votaron. Sin embargo, no quiere decir que la Unión no tiene herramientas para reafirmar la conciencia europea de cada uno y promover la ciudadanía europea.

5. Conclusión: El déficit democrático de la Unión Europea, mito en los Tratados pero realidad en la visión popular.

El cuestionamiento de la existencia del déficit democrático de la Unión Europea nos ha llevado, en primer lugar, a estudiar las instituciones y el Parlamento Europeo, que es precisamente el que representa a los ciudadanos. Nos hemos dado cuenta de que el Parlamento es ante todo la garantía de la democracia en la Unión y que desde el momento de su creación, su lucha por conseguir una mayor democratización ha sido una constante en la Unión. Así, en junio de 1979 tuvieron lugar las primeras elecciones europeas bajo sufragio universal directo. Cada tratado siguiente a esta fecha ha aportado un granito de arena en la democratización de la Unión. El Parlamento también gestiona los mecanismos de control político de las instituciones, como la Comisión, además del desarrollo de las políticas comunitarias. Sin embargo, la democratización de la Unión podría mejorar como lo muestra el debate que existe sobre el funcionamiento de las instituciones. De hecho el Consejo y la Comisión tienen mucho poder sin legitimidad democrática. Recordamos que el Parlamento no dispone de la iniciativa legislativa, cuya Comisión Europea tiene el monopolio. Si los actos legislativos son adoptados conjuntamente por el Parlamento y el Consejo sobre propuesta de la Comisión, el Parlamento no puede decidir u aprobar una norma legislativa solo. Además el Principio de subsidiariedad dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del



problema, según el artículo 5-2 del Tratado de la Unión Europea. Eso significa que muchas prerrogativas como la política presupuestaria o la educación, se quedan en las manos de los Parlamentos o gobiernos nacionales.

Aparece con claridad que la legitimidad democrática de las decisiones y políticas de la Unión se puede cuestionar. Pero el deseo y el establecimiento de procesos democráticos en la Unión se manifiestan a través de la ciudadanía europea, del Parlamento y sobre todo, de los Tratados de la Unión.

En segundo lugar, nos hemos centrado sobre el déficit democrático al nivel de los ciudadanos, que se sienten lejos de las instituciones, procesos y decisiones europeas. Si existen procesos para acercar el ciudadano de las acciones de la Unión, no se evita una abstención enorme durante las elecciones europeas. Y la abstención no es el único problema al cual se enfrenta la Unión. Esta no aparece como algo bueno en los medios de comunicación: los éxitos parecen ser nacionales pero los fracasos son europeos. El espacio europeo de debate no existe, ya que son los partidos políticos nacionales que hacen campaña electoral y que se juntan en coaliciones de partidos nacionales ideológicamente cercanos, es decir en grupos parlamentarios. Falta una forma eficaz para la información de los ciudadanos sobre las acciones de la Unión. Los individuos solo se interesan por las actividades del Parlamento, de la Comisión o del Consejo, si tienen efectos directos sobre ellos o si las pueden entender.

Aunque se han construido símbolos importantes, como los valores de democracia y libertad, la bandera, el himno y la moneda, el sentimiento europeo no puede llegar al nivel de una identidad nacional porque la Unión no es un país, y no tiene la cultura, la proximidad o el impacto sobre los ciudadanos de un país. Así, llegar a una identidad europea similar a la identidad nacional es hoy en día imposible y no debería ser el objetivo de la Unión.

Sin embargo, pensamos que esto no quiere decir que la conciencia europea no existe. Es que los que se sienten Europeos son los que viven la Unión directamente, o los jóvenes que han crecido con la Unión desde el Tratado de Maastricht. La Unión como tal es cada vez más criticada, lo que se traduce en la subida de los nacionalismos en España, Francia, Reino Unido, Italia, etc. Pero la idea de un acercamiento de los pueblos europeos sobrevive. La conciencia europea es un proceso de construcción individual, pero la Unión debe encontrar maneras de atraer a los ciudadanos y en particular, a los jóvenes, que son el futuro de la Unión.

La Unión Europea es una construcción *sui-generis*. Es difícil calificarla, tanto como de hablar del déficit democrático o de la conciencia europea. Es obvio que la Unión quiere ser y es democrática: sus Tratados y el Parlamento Europeo son las pruebas de esta voluntad y realización. Sin embargo, el sentimiento europeo hace frente a la idea de crisis de la Unión Europea y de su déficit democrático. La construcción de esta conciencia europea no solo depende de la existencia de una ciudadanía europea sino también del deseo de cada uno de informarse y ser actor de la Unión. Los que parecen más preocupados y a favor de la Unión son los jóvenes, que se informan y se aprovechan directamente de sus ventajas, como nosotras con el programa Erasmus. No sabemos si la Unión va a llegar a la idea de Víctor Hugo, “el Estado Unido de Europa” porque la Europa política no fue construida. Sino que la Unión hace frente a varios desafíos y que nuestra generación será la que decidirá el futuro de la Unión. La cuestión es saber si esta crisis de la Unión, este déficit democrático, llegará a más nacionalismo o más federalismo.

6. Bibliografía

- DOTÉZAC, A., “Le déficit démocratique de l’Europe”, en *Polémia*, 14/10/14.
- “Génération UE”, Sciences Po Strasbourg, 2016.
- GRIMM, D., BEAUD, O. y PADIS, M-O, *Démocratie européenne: les raisons de la défiance*, Julio 2015, pp. 83-94.
- NANCY, J., “Les grandes évolutions de l’opinion publique européenne à l’égard de l’UE depuis 1973”, Service de Recherche du Parlement Européen, Febrero 2016.
- SALLES, A. y CHAPUIS, N., “Le Brexit provoque un regain du sentiment européen”, en *Le Monde*, 15/07/16.



GOBIERNOS SUBNACIONALES Y PARADIPLOMACIA EN LATINOAMÉRICA¹⁹⁸

William Pachón Muñoz¹⁹⁹

Julio César González Rodríguez²⁰⁰

Luis Alfredo Cabrera Albornóz²⁰¹

1. Introducción

El periodo entre guerras dio como resultado el surgimiento de una serie de actores internacionales, que gradualmente han venido asumiendo una relevancia dentro del sistema internacional. Es así, como desde finales de la década de los 1960, la literatura sobre relaciones internacionales se inclinó hacia el análisis de aquellos actores distintos al Estado – nación, que tanto cualitativa como cuantitativamente, han venido asumiendo un rol importante en cuanto a su participación como influencia en los asuntos mundiales (Russell, 2010).

En este sentido, la política internacional derivada de la postguerra fría presentó una mezcla de unilateralismo y multilateralismo, la cual habría la discusión académica por parte de los estudiosos de las relaciones internacionales – Robert Kagan, Normand Podhoretz y Zbgniew Brzezinski – al cuestionar la vigencia del papel protagónico de los Estados – nación dentro del sistema internacional. Esto en parte, a que dada la dinámica trascendental de la racionalidad económica y el creciente proceso de asentamiento humano en las ciudades, hizo que se proyectara una caracterización de Estado nación, marcada por una tendencia minimalista, en donde se asistía a una inminente reducción de su tamaño, acompañado de un acelerado proceso de privatización y dinamismo internacional de lo local.

¹⁹⁸ Esta ponencia es producto de la investigación titulada “Gobiernos subnacionales y su influencia en la política exterior de los países de Latinoamérica” código INV-EES-2093, financiada por la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia, 2016.

¹⁹⁹ Administrador Público de la Escuela de Administración Pública ESAP, Candidato a Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo IAED – Universidad Externado de Colombia. Docente investigador de la Universidad Militar Nueva Granada – Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad.

²⁰⁰ Docente investigador Universidad Militar Nueva Granada – Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Administrador Marítimo, Especialista en Logística, Especialista en Administración de la Seguridad, Especialista en Sistemas Integrados de Gestión de la Calidad, Medio Ambiente y Riesgos Laborales, Magister en Ciencias de la Seguridad y Criminología y estudiante de Doctorado en Gestión. Bogotá – Colombia julio.gonzalezr@unimilitar.edu.co

²⁰¹ Docente investigador Universidad Militar Nueva Granada – Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Administrador Aeronáutico y Especialista en Administración de la Seguridad. Bogotá – Colombia luis.cabrera@unimilitar.edu.co

De esta forma, el acelerado proceso de urbanización a nivel global acaecido en los últimos 25 años condujo a una serie de ajustes políticos, económico, científico tecnológico y sociales al interior del sistema internacional; lo conllevó gradualmente a la consolidación de actores no estatales, que interactúan paralelamente con los Estados – nación en el contexto internacional (Maira, 2010).

Como consecuencia de lo anterior, el siglo XXI describe un contexto influenciado cada vez más por bloques regionales en el ámbito económico como: Comunidad Europea (CE), el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, etc. En lo político, el surgimiento de fuerzas políticas progresistas y de izquierda, con una mayor participación de organizaciones sociales pluralistas y diversidad en los gobiernos. En el campo de lo científico – tecnológico, un pasó del modelo fordista de producción sustentado en la concentración industrial y economías de escala, a una producción sustentada en la microelectrónica, la biotecnología y la industria de nuevos materiales.

Ahora bien, desde el campo de las relaciones internacionales se asiste a una nueva tendencia en el proceso de formación de la política exterior de los países, cuya recomposición del sistema internacional establece nuevas relaciones de interacción política, económica, social y cultural; cuya acción particular, se verá complementada por la influencia sobre las políticas domésticas de cada Estados – nación por parte de actores: supranacionales y subnacionales (Maira, 2010).

Los actores supranacionales ejercen una presión externa a los Estados – nación de arriba hacia abajo, particularmente en lo que respecta a los procesos de integración económica y política. Los segundos, desarrollan presión sobre los Estados – nación de abajo hacia arriba, caracterizado principalmente por la participación de entidades públicas no nacionales como: Municipios, provincias, comunidades autónomas, etc. que encuentran un campo específico en el entorno global para complementar la actividad de los gobiernos centrales.

En virtud de lo anterior, latinoamericana no ha sido ajena a estos procesos histórico de reestructuración política, económica e institucional derivada del nuevo orden mundial, lo que le ha permitido exhibir cambios y transformaciones en cuanto a la concentración de poder, dando a la postre un intenso proceso de descentralización política, generando nuevos niveles de relación entre el poder del Estado y los gobiernos regionales o subnacionales. Estas nuevas relaciones implican una reasignación de



responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, configurándose así un sistema intergubernamental en donde los gobiernos subnacionales requieren de instrumentos políticos, económicos y jurídicos para asumir sus responsabilidades como un actor de las relaciones internacionales contemporáneas.

Por lo anterior, resulta clave preguntarse ¿En qué medida los factores (endógenos/exógenos) que determinan el fenómeno de la paradiplomacia, ha incidido en el desarrollo de las democracias locales de América latina durante el siglo XXI?

Si bien, el actual proceso de globalización ha incidido ostensiblemente en la internacionalización de Latinoamérica contribuyendo a incrementar la participación de múltiples actores, entre ellos, los gobiernos subnacionales a través de lo que los internacionalistas han denominado como paradiplomacia regional, transregional y global; este hecho no solo ha incidido en la proyección política de estos actores en el contexto internacional, sino también, en la reconfiguración de los factores fundamentales que sustenta sus democracias tales como: proceso electoral, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles a nivel local. Sin embargo a partir de la experiencia latinoamericana de los casos a los gobiernos subnacionales de: Argentina/Chile, Colombia/Venezuela y Honduras/Nicaragua, se ha generado el desarrollo de una paradiplomacia asertiva en asuntos de desarrollo comercial, económico y de cooperación; pero viéndose altamente condicionado al poder central los asuntos de política exterior concernientes a la seguridad y defensa, lo que ha constreñido ostensiblemente las formas de autonomía política a nivel local y por ende, la calidad de sus democracias.

2. Definición de términos clave

2.1 Gobiernos subnacionales

Los gobiernos subnacionales son un fenómeno de la actividad internacional, son una realidad en la política global y domestica debido al auge de la descentralización política, la crisis del Estado – nación, la revitalización de los procesos de integración regional que se han dado en el contexto de la internacionalización de la economía y el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre entidades subnacionales (Schnake, 2011).

2.2 Paradiplomacia

Siguiendo la noción de paradiplomacia de Ovando (2013), la cual la define como:

“...toda forma de actividad internacional llevada a cabo por actores no tradicionales, incluyendo entre éstos las corporaciones transnacionales, las organizaciones internacionales de trabajadores, las comunidades religiosas, los organismos no gubernamentales, la industria, los medios de comunicación (Ovando Santana, 2013)”

Efectivamente, todos los actores no estatales tales como gobernaciones, intendencias, prefecturas, gobiernos regionales, comunidades autónomas -según cada caso- y municipalidades o ayuntamientos, son los entes paradiplomáticos a nivel gubernamental por excelencia (Ovando Santana, 2013).

2.3 Protodiplomacia

La protodiplomacia corresponde a los intentos por parte de un actor subnacional por dividir y adquirir autonomía respecto de un actor estatal. Ejemplo de ello, se encuentra en el gobierno subnacional Vasco que busca secesionarse de España (Maira, 2010).

2.4 Democracia

Partiendo de lo polivalente que resulta el término “democracia” para describir los diferentes sistemas políticos que se sustenta en la “voluntad del pueblo”, la democracia en este texto ha de entenderse como el ideal planteado por Robert Dahl, al referirlo a la mejor forma gobierno para los estados, puesto que en concomitancia con ella se pueden obtener los siguientes beneficios: Evitar la tiranía, garantizar los derechos esenciales, defender la libertad, propender por la autodeterminación, fortalecer una autonomía moral, propender al desarrollo humano, proteger los intereses personales fundamentales, garantizar la igualdad política, entre otros. Lo que en esencia significa en términos de Dahl que toda constitución política que se pretenda fundamentar dentro del marco de la democracia:

“...debe ajustarse a un principio elemental: que todos los miembros deben ser tratados (bajo su constitución) como si estuvieran igualmente



cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Con independencia de lo que se decida para otras cuestiones, en el gobierno de esta asociación todos los miembros deben considerarse como políticamente iguales.” (Dahl, 2012)

3. Aproximación teórica a los gobiernos subnacionales y la paradiplomacia dentro de la perspectiva de las relaciones internacionales

Los vínculos recíprocos entre los Estados nación y los gobiernos subnacionales o “actores gubernamentales no centrales”, han sido abordados por la disciplina de las relaciones internacionales desde la década de 1960. Es así que para explicar su evolución teórica, aquí se toma el planteamiento de Russell (2010), quien establece tres grandes etapas para su análisis. La primera la denomina *pluralismo*, comprendida entre 1960 y 1970; la segunda *globalismo y neomedievalismo*, entre 1980 y 1990; y finalmente, *regreso del Estado y la política* la década de 2000 (Russell, 2010).

El primer debate sucedió en torno a la visión realista del Estado nación, en donde se concibe a éstos como los principales actores dentro del sistema internacional, siendo la corriente pluralista la que pondrá en discusión su preeminencia, al advertir la existencia de numerosos actores que descomponían en redes burocráticas la unidad formal de los Estados. Aquí cobran vigencia los planteamiento de Robert Keohane y Joseph Nye, quienes rechazaron la idea de Estados integrados y coherentes, contrastado a la luz de una permanente acción de individuos y burocracias que compiten en el proceso de formulación y la puesta en práctica de una política exterior desde una pluralidad de visiones, que en ocasiones se contraponen. En palabras de Russell:

“Se pasa así, de la idea del Estado “reificado” propio del realismo a un actor “desagregado” en las diferentes partes que lo integran” (Russell, 2010).

Es así que desde la perspectiva de la *interdependencia compleja*, el nuevo contexto muestra que los vínculos directos entre las burocracias de diferentes países, revelan no sólo sus propios intereses en función del interés nacional; sino también que son capaces de formar coaliciones transgubernamentales sobre cuestiones políticas específicas. Así, la refutación a la visión realista se construyó en un nivel de análisis

que delimitó el fenómeno de “subestatalidad”, “Transestatalidad” hacia las subunidades de los gobiernos centrales (Russell, 2010).

El segundo debate, plantea el rol del Estado nación en un mundo que empieza a globalizarse. Es así que durante 1980 y 1990, el Estado gravitará entre dos ejes: uno relativo con la *funcionalidad* para organizar la actividad humana en un mundo que se está globalizando y dos, la *dispersión* creciente de su poder hacia otras estructuras de autoridad sub y supranacional como privada. Para Kenichi Ohmae, el Estado nación se ha transformado en “una unidad no natural, aún, disfuncional para organizar la actividad humana” (Russell, 2010).

En este nivel de análisis, la interdependencia global, la mayor conciencia y capacidad de la gente y el papel que juegan los medios de comunicación al promover un nuevo tipo de legitimidad basado en el desempeño de los gobernantes, ha dado como resultado la aparición de subgrupos – públicos y privados – que procuran una mayor autonomía frente a los Estados nación. En este sentido, se observa una pérdida por parte de los Estados nación hacia el control sobre los procesos políticos, económicos y sociales; en donde cada vez más tiene que responder a las demandas de actores externos, geográficamente dispersos y más fluidos. Pero gana, en la medida en que despliega tareas en los organismos y regímenes internacionales, que dentro de un planteamiento de integración, requieren una mayor participación estatal (Russell, 2010).

Finalmente, la década de 2000 y particularmente, con los ataques terroristas acontecidos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, deja de relieve tres planteamientos que devendrán en la cuestión del Estado: la unipolaridad, los estados “fallidos” y la reconstrucción del Estado en gran parte de los países subdesarrollados. El primer aspecto comprende la concentración de poder en los Estados Unidos y sus repercusiones que en materia de gobernabilidad derivaría en el contexto internacional. El segundo aspecto, centra su análisis en las consecuencias que traería la presencia en el sistema internacional de Estado consumidos por la violencia doméstica, incapaz de proveer los bienes y servicios públicos que necesitan sus habitantes y las amenazas que pueden proliferar en materia de seguridad a otros Estados; en este orden de ideas y dado que estos Estado no son lo suficientemente fuertes para ser controlados desde adentro, se han propuesto diversas formas de intervención supranacional. Por último, la debilidad o ausencia de Estado en el mundo subdesarrollado, implica restablecer el poder del Estado, a fin de facilitar la



coordinación de políticas, programas y proyectos tendientes a solucionar problemas que atañen a toda la humanidad (Russell, 2010).

Por lo anterior, la actual época concibe la coexistencia de actores no estatales pero que necesariamente deben mantener un fuerte vínculo organizacional y de coordinación con un actor preponderante para el robustecimiento del sistema internacional, que en este caso es el Estado nación. En ese orden de ideas, más que pensar en una lógica de suma cero, se requiere abordar las distintas problemáticas internacionales desde una lógica de la complementariedad, la cual cuente con Estados-nación fuertes para que de esta manera tenga trascendencia la paradiplomacia de los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, en cuanto a la paradiplomacia, su análisis se remonta a la década de 1980 con el estudio del nuevo federalismo en Estados Unidos, dando en la década de 1990 al surgimiento de varios neologismos, asociando el fenómeno desde un análisis empírico, a la participación de los gobiernos subnacionales en asuntos internacionales.

El primer abordaje teórico a la cuestión de paradiplomacia fue realizada por Duchacek quien introdujo el término “microdiplomacia”, después utilizó el concepto de paradiplomacia como respuesta a las nuevas dinámicas políticas respecto a las relaciones internacionales de los Estados Federales. En ese orden de ideas, Duchacek y Soldatos irán a desarrollar una tipología en los estudios de paradiplomacia, distinguiendo tres categorías en cuanto a su manifestación a nivel internacional.

Paradiplomacia Global: Los gobiernos subnacionales no sólo buscan relaciones de comercio sino incrementar sus relaciones con los gobiernos nacionales extranjeros.

Protodiplomacia Global. Actividades que realizan los gobiernos subnacionales para fomentar sus relaciones con otros gobiernos no centrales.

Paradiplomacia Regional: Se refiere a las actividades que involucra a las comunidades dentro de una actividad sub-nacional; esta se divide en dos tipos:

- Macroregional: Cuando estas actividades se realizan entre actores de dos diferentes regiones que no tiene contigüidad geográfica.

- Microregional: Cuando se realizan entre zonas que tienen una contigüidad geográfica puede ser trasfronterizo si esta contigüidad representa fronteras.

Para Iñaki Aguirre Zabala (2000), estos conceptos entran en una contradicción con la manera en la que se miraba la diplomacia en tiempos anteriores, ya que todas las actividades que realicen los gobiernos subnacionales deben estar acorde con las que realicen los gobiernos centrales; además de esto representa un problema cuando se intenta articular el federalismo con el cambio hacia el nuevo federalismo y sus consecuencias diplomáticas. En este sentido, el término de paradiplomacia puede ser entendido como una nueva forma de descentralización y ésta según sus diferentes interpretaciones, puede ser peligrosa ya que se teme que sea una forma de secesión de los gobiernos subnacionales (Aguirre Zabala, 2000).

Asimismo, desde el análisis intertextual de Aguirre Zabala (2000), observa como Der Derian afirma que la diplomacia fue un concepto utilizado en los procesos de construcción de los Estados occidentales modernos, ya que el único actor internacional era el Estado mismo. Ahora siguiendo con las ideas de la globalización: el nuevo mundo, transfronterizo e interdependiente más el nuevo federalismo, dio origen a la paradiplomacia ya que como se dijo anteriormente las actividades de los gobiernos subnacionales deben estar en sincronía con los Estados Centrales. Por estas razones se da el conflicto entre los conceptos y sus aplicaciones prácticas ya que la Para-diplomacia, se opone a la diplomacia tradicional en cuanto a que es una forma de política excéntrica democráticamente descontrolada siendo esta privada o pública (según sus actores).

En este orden de ideas, Der Derian en sus investigaciones posteriores propone un nuevo término: *la Tecno-diplomacia*, entendida como la comunicación e interacción entre los actores no centrales en diferentes Estados (personalidades como el papa que participan en cuestiones internacionales), también afirma que la paradiplomacia puede ser “cualquier actividad internacional que realice cualquier actor no estatal” de esto se puede concluir que al realizarse entre actores no estatales será una diplomacia no gubernamental así halla una cooperación entre Estados en el escenario internacional.

Si bien con esta definición se trata de reorientar el término paradiplomacia a los actores no gubernamentales, aún no es claro qué pasa cuando estos actores son los gobiernos subnacionales; aquí yace el escenario donde se crea los conflictos respecto



a la gobernabilidad de hoy, quedando en el limbo semántico, el rol que desarrollan en el ámbito internacional los gobiernos subnacionales.

Para resolver las dudas semánticas, Aguirre Zabala (2000) plantea un nuevo modo de analizar la paradiplomacia a partir de un enfoque multidimensional de la diplomacia. Desde perspectiva se plantea que los gobiernos subnacionales no deben competir con el gobierno central en asuntos diplomáticos y además de esto “el Estado debe ser entendido de una manera más sofisticada, compleja y esencialmente pluralista en la naturaleza de los sistemas políticos contemporáneos” (Aguirre Zabala, 2000).

En estudios más recientes, Hocking afirma que ha aumentado el interés de los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales y esto puede interpretarse de diferentes maneras: como una democratización de la política exterior, también que puede ser peligroso ya que tanto actores nacionales como internacionales pueden interferir y lucrarse de las divisiones internas del gobierno y que hay una contradicción entre la globalización y la interdependencia económica entre comunidades nacionales en un lado y el desarrollo de la localización por el otro. En este punto se entrecruzan de varias maneras los distintos escenarios políticos, parcialmente porque la división tradicional entre la política nacional y extranjera es más difícil de sustentar y además porque la diplomacia nacional como lo muestran las negociaciones comerciales es crucial para su éxito. (Aguirre Zabala, 2000).

En este aspecto Aguirre Zabala (200) afianza el dilema en cuál debe ser la participación de los gobiernos subnacionales dentro del nuevo escenario político mundial donde aún no se ha afianzado de manera teórica la irrupción de estos gobiernos. Añade que se debe empezar a analizar dónde empezó históricamente el desarrollo de los gobierno subnacionales en las relaciones internacionales e incursionar más en tratar de destruir el paradigma de la diplomacia utilizada solo en los Estados centrales.

Como conclusión, añade que se puede hablar de paradiplomacia en cualquier caso de participación de un gobierno subnacional en asuntos internacionales, siendo motivada por una gobernabilidad democrática moderna sin entenderse como una forma paralela de diplomacia; aunque la paradiplomacia conceptualmente para Aguirre debería ser llamada como “*Pos-diplomacia*” ya que va más allá de la diplomacia en sí (Aguirre Zabala, 2000).

4. Metodología

La investigación es un estudio de corte: Descriptivo - exploratorio – correlacional. Es descriptivo, en la medida que busca explicar el contexto jurídico – político, económico y social de los gobiernos subnacionales fronterizos de: Argentina/chile, Colombia/Venezuela y Honduras/Nicaragua y su relación con la política exterior de sus Estados. Es exploratorio, ya que no hay estudios recientes sobre el fenómeno abordado, principalmente para los casos de la región andina (caso Colombia / Venezuela y Centroamérica (caso Honduras / Nicaragua), resultando novedosa en los estudios de gobiernos subnacionales. Y se vuelve correlacional, una vez analizada el cruce de variables con la información obtenida.

VARIABLES DEL ESTUDIO: Gobiernos Subnacionales (variable independiente) influencia en el nivel de democracia y participación internacional de los países Latinoamérica (variable dependiente)

ALCANCE: Para efectos de delimitación de la investigación, se han tomado tres casos representativos por región; siendo la extensión fronteriza y las dinámicas geopolíticas transnacionales que se suceden entorno a ellas, unos de los criterios de escogencia de los países para el estudio.

1. Cono sur (Argentina – Chile)
2. Región Andina (Colombia – Venezuela)
3. Centro América (Honduras – Nicaragua)

5. Resultados

5.1. Participación de los gobiernos subnacionales en la política exterior latinoamericana

La participación de las subregiones como actores de las relaciones internacionales está redefiniendo una nueva geografía económica que rompe con el paradigma clásico del acatamiento de las líneas fronterizas como formas de integración, la idea de los gobiernos subnacionales es crear áreas de integración que promuevan procesos convergentes de desarrollo a nivel institucional y entre los actores económicos, sociales y culturales mediante la cooperación transfronteriza rompiendo con las



divisiones estatales y creando otras áreas que escapan a la lógica de los Estados nacionales (Schnake, 2011).

“La descentralización constituye una herramienta muy importante para alentar las iniciativas locales de desarrollo al facilitar la cesión de competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes administraciones locales (regionales, provinciales y municipales). Con ello pueden liberarse iniciativas potenciales de desarrollo en cada territorio, a partir de sus recursos endógenos, ejerciendo los actores locales su capacidad para decidir y liderar sus propios procesos de desarrollo” (Schnake, 2011)

En este orden de ideas, el caso argentino resulta ilustrativo para analizar el comportamiento de las relaciones internacionales por parte de los gobiernos subnacionales con otros países. Aquí resulta bastante evidente la influencia de las comunidades o regiones belgas, italianas o francesas, y comunidades autónomas españolas, así como también de las provincias canadienses o los Estados Federados de Estados Unidos, entre otros de larga trayectoria histórica a través de su tiempo de estar establecidas; quienes desde la década de 1980 dieron origen a la participación de los gobiernos subestatales de la Comunidad Económica Europea (Maira, 2010).

Es así como para el caso de las provincias argentinas, éstas también tienen la facultad de actuar a nivel internacional de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Nacional en su artículo 124 que dice expresamente: *“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”*.

Teniendo en cuenta lo anterior las provincias argentinas participan de algunos de los Comités de Integración fronterizo como es el caso de las quince regiones chilenas que tienen frontera con Argentina y participan activamente las provincias fronterizas argentinas de Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, San Juan Mendoza, Neuquén, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego y posteriormente Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe.

5.2. La paradiplomacia de los gobiernos subnacionales en el contexto internacional

La pérdida del carácter centralizado que históricamente han desempeñado los ministerios de relaciones exteriores en los países latinoamericanos, han hecho que las políticas públicas de carácter doméstico (seguridad, ambiente, comercio, energía, legislativas, judiciales y sociales) tengan cada vez más relevancia en la formulación de la política exterior de los países (Maira, 2010).

Los gobiernos subnacionales como actores desarrollan actividades en materia internacional promoviendo sus intereses en el exterior mediante convenios internacionales con el propósito de incursionar en temáticas vinculadas a la integración fronteriza, a las inversiones, los diseños institucionales, infraestructura, transporte, recursos naturales, cooperación técnica, científica y cultural, turismo, seguridad, medioambiente, migraciones, etc. (Zanettini, 2012).

El fenómeno de la actividad internacional en el proceso de integración regional de los gobiernos subnacionales en el contexto de la globalización implica que las regiones tienen que interactuar con otros Estados nacionales y también con otras unidades subnacionales de otros Estados con el objetivo de lograr una mayor y mejor inserción en el sistema internacional a fin de cumplir con sus metas de desarrollo y crecimiento.

La multiplicación de los actores no estatales en el sistema internacional ha de explicarse por factores externos tales como la crisis del modelo clásico del Estado-Nación, la intensificación del fenómeno regional y la revolución científico-técnica, estos factores intensificaron la acción internacional de los actores subnacionales, debido a que la internacionalización de la economía influye en la desarticulación de las economías nacionales y debilitan la gobernabilidad del Estado nación.

De igual forma, el contexto interno de los Estados nación es un factor que resulta relevante a la hora de explicar la aparición de los actores subnacionales en la arena internacional y ello debido a los cambios que se han dado a nivel constitucional que han facilitado la acción internacional de estos actores. Igualmente las transformaciones democráticas y la caída de los regímenes autoritarios han impulsado la ejecución de acciones autónomas de los gobiernos subnacionales, en algunos casos, la apertura democrática ha posibilitado el inicio de un proceso de cooperación e



integración regional realimentando las acciones de actores subnacionales con sus contrapartes vecinas o cercanas (Zubelzú, 2009).

De esta manera, los gobiernos subnacionales poseen habilidad e influencia semejante a la de los Estados nación que les ayudan a conseguir los objetivos propuestos en el sistema internacional y a movilizar recursos que les permiten alcanzar dichos objetivos. Como actores internacionales los gobiernos subnacionales tienen la capacidad de influir sobre otros actores del sistema al gozar de cierta autonomía (Jiménez Grotter & Peresutti, 2013).

La participación de los actores subestatales en el escenario de la política exterior depende de los factores tanto internos como externos descritos, pero es a partir de la globalización cuando se desdibujan las fronteras entre los Estados y se da el fortalecimiento de los entes locales como actores de las relaciones internacionales.

La evidencia empírica demuestra que en el caso de los gobiernos subnacionales en Argentina desde el punto de vista de la Paradiplomacia, se vincula a las provincias argentinas y regiones chilenas, enmarcándose y reglamentándose en el marco de las instituciones de política exterior de ambos países. En resumen y de acuerdo a lo expuesto por Mario Artaza Rouxel (en Maira, 2010), los estados nacionales mantienen la supervisión y el control de estos comités y los organismos regionales tienen la capacidad para llevar adelante las soluciones a nivel local.²⁰²

5.3. La apuesta de los gobiernos subnacionales por la descentralización política y su incidencia en las relaciones internacionales

En este orden de ideas, se observa desde la década de 1990 una orientación marcada en los regímenes latinoamericanos hacia consolidar los procesos de descentralización: política, administrativa y fiscal en la región.

Tal es el caso de Chile que desde la caída de la dictadura en 1990 y el retorno al régimen democrático en el país, las nuevas administraciones han tenido como prioridad la descentralización de sus procesos a nivel subnacional, todo esto mediante reformas constitucionales y leyes territoriales, que sólo durante el periodo 2000-2006 ascendieron a 23 (Marcel Cullel, 2006), lo que ha demostrado una lucha constante

²⁰² Artaza Rouxel, M. *La Paradiplomacia de las regiones chilenas y las provincias argentinas*. En Maira, L. (editor), ob. Cit., pág. 362.

para dar cumplimiento a este gran reto y la receptividad del Gobierno central por su desarrollo.

Lo anterior ha permitido que los procesos en que ha incursionado Chile para impulsar su internacionalización también se lleven a cabo por parte de otros agentes internacionales diferentes al niveles Central tales como: Actores no Gubernamentales Internacionales, actores gubernamentales no centrales, actores intraestatales no gubernamentales y algunos individuos influyentes (Restrepo Vélez, 2013).

Por su parte, el proceso de descentralización del Estado Colombiano tuvo su origen en la décadas de 1970 y 1980, como consecuencia de la crisis ocasionada por el comportamiento negativo del PIB, que para esa época descendió al 1%; suceso determinante para optar por la aplicación del concepto de descentralización, cuyo propósito fue la de dar al sistema de planificación la orientación y armonía como herramientas para la gestión local de manera eficiente de sus finanzas y recursos públicos, fundamentados en unos criterios y niveles de autonomía en relación a la capacidad de financiamiento y la distribución de los recursos. Aspectos necesarios para atender las necesidades de la población local, en cuanto a servicios públicos, regular la jurisdicción local frente a lo urbano y lo rural, regular el uso del suelo, regular asuntos relativos al concepto de la vecindad como el ruido, la contaminación y la congestión, reglamentar el transporte público.

Esta fase se desarrolló en el marco de la Ley 14 de 1983 con la que se reglamentó el recaudo e inversión de impuestos municipales por transporte y timbre, y la Ley 12 de 1986 que reglamento la cesión del IVA a los municipios y parametrizó la inversión de estos recursos. Estas medidas tomadas por el gobierno nacional fueron netamente fiscales cuyo fin era lograr el fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos subnacionales.

El proceso de descentralización del Estado continuó gestándose en la segunda fase a mitad de los años ochenta y se centró en temas políticos y administrativos como en la elección popular de alcaldes y los mecanismos de participación ciudadana y en la delegación de responsabilidad local para la prestación de servicios públicos, aspectos regulados por la Ley 11 de 1986.

Con la reforma Constitucional de 1991 se consolida este proceso de descentralización en Colombia, y se erige la tercera fase sustentada en la carta magna en donde se



establece el aumento de las transferencias de los recursos de la Nación y delega a los gobiernos subnacionales la responsabilidad en materia de servicios públicos y de inversión social. De esta forma se concreta los temas en materia de descentralización fiscal con el fin de elevar las transferencias, fortalecer los recursos propios, parametrizar el crédito, la cofinanciación y la planificación de las finanzas.

Mientras que la descentralización administrativa se centró en la asignación de funciones, en los servicios sociales, públicos y la provisión de infraestructura, en el desmonte de entidades públicas, al fortalecimiento de competencias para la gestión que coadyuven a una adecuada planeación, organización y autocontrol en el manejo de los recursos del presupuesto público así como su correcta contabilización y proyección financiera. En tanto que los niveles o categorías de las entidades territoriales se clasifican según lo señala el artículo 286 de la Constitución Política Colombiana en departamentos, distritos, áreas metropolitanas, municipios y territorios indígenas.

Para el caso de Venezuela, resulta interesante el análisis de la participación política, como elemento de la democracia, por cuanto en esta convergen aspectos a favor y en contra de la misma que generan la necesidad de hacer un análisis desde varios aspectos. En cuanto a la población votante, se considera que desde las parlamentarias de 2010 con una participación de 65.59% a las de 2015 con una participación de 73.62% (Sabrina, et al., 2016), se observa un crecimiento favorable en la participación electoral. En contraste, la participación de la mujer, pese a que se estrenaba la aplicación sobre la paridad de género, sin embargo esta ley entraría en vigor tiempo después de que algunos partidos ya habían inscrito a sus candidatos, presentando una participación de la mujer en un 14.4% (Unión Interparlamentaria, 2016). Esta cifra resulta poco alentadora en comparación frente al 27,2% de las Américas.

Vista la participación política local como elemento de la democracia y el nivel de relación con la paradiplomacia, es pertinente el análisis de estas dos variables, en el caso de Caracas, capital de Venezuela.

La crisis de la soberanía y su interacción con la participación política en Caracas, permite su análisis desde la misma dinámica de las elecciones del 2012, Venezuela se proclamó como las democracias menos abstencionistas del planeta con un 81% de participación en los comicios (García, 2012) a pesar de la variabilidad en la

participación de los distintos momentos electorales, esta ha sido favorable. Pese a esto, y desde el punto de vista de la crisis de soberanía dado desde el 2001 hasta el 2015, Caracas ha pasado de gobiernos copartidarios al primer mandatario (Movimiento V República) a gobierno de oposición, como sería el de Antonio Ledezma.

Lo anterior, lleva a inferir que para la ciudad de Caracas, la participación política ha sido una variable que posiciona el sentir democrático de sus habitantes, no obstante, la crisis de soberanía se ha mantenido constante como se muestra en la tabla 1, que a pesar de los diferentes enfoques de los alcaldes, el ejercicio de la paradiplomacia ha sido constante.

Tabla 1. Algunas manifestaciones de la paradiplomacia en Caracas

PERIODO	ALCALDE DE CARACAS	ACCIONES PARADIPLOMACIA
2000-2004	ALFREDO ANTONIO PEÑA	2001: Acercamiento con el Ex policía de New York: William Bratton para la asesoría en Caracas ante la inseguridad
		2002: Reunión con el Sr. Charles Shapiro, embajador de EEUU en Caracas, para tratar temas sobre la democracia
2004-2008	JUAN ALEJANDRO BARRETO	2008: Reunión con el Secretario de Relaciones Internacionales de Tucumán, para la firma de un acuerdo de cooperación recíproca
2008-2015	ANTONIO LEDEZMA	2009: Huelga de hambre ante la OEA, para llamar la atención de la comunidad internacional, frente a la autonomía de la alcaldía en atribuciones y presupuesto
		2015: Firma de acuerdo de hermanamiento entre los alcaldes de Caracas y de Ciudad de Panamá (José Blandón), comprometiéndose a luchas por la democracia.

Fuente: Diseño propio

Como segundo elemento se analiza la descentralización. Al respecto, es importante recapitular la forma de administración del Estado venezolano, en el siglo XX, tenía un alto grado de centralización del poder, dada esta situación se promovió la iniciativa orientada a la modernización del mismo.

Dentro de este proceso, se planteó la necesidad de la descentralización, la cual a partir de 1989 con la creación del COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1984), logró cambiar la ley que dictaba la elección y remoción de gobernadores de Estado. Así, el 3 de diciembre de 1989 se celebraran las primeras elecciones directas de gobernadores y alcaldes, siendo la descentralización el mayor logro del COPRE. Posteriormente en la constitución de 1999, se ratificaría dentro del



preámbulo y en los artículos 4 y 6, que la República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado.

La descentralización en Venezuela, en la práctica se mantiene en un nivel muy bajo, en la medida que el Estado, como gran proveedor de los recursos económicos mantiene su autonomía en este aspecto, por tanto, las relaciones entre las unidades subnacionales y el poder Ejecutivo nacional suponen un constante regateo de recursos entre ambos (Idea Internacional, 2014). En este mismo escenario, los Consejos Comunales como estrategia del Chavismo en las diferentes regiones de Venezuela evidencian la dificultad que presenta el gobierno nacional en la promoción de autonomía a los gobiernos subnacionales, restándoles capacidad en la solución de los problemas propios de cada región (Aduci, 2012).

El tercer elemento analizado dentro de los elementos de la paradiplomacia es la “forma de gobierno”. La República Bolivariana de Venezuela está dividida en 24 entidades federales y un distrito capital, en donde se encuentra la ciudad de Caracas; siendo cada estado autónomo y administra independientemente sus poderes públicos mediante la constitución estatal. Al respecto el artículo 164 de la Constitución Venezolana de 1999, cita la competencia exclusiva de los estados, para la organización de los poderes públicos dictar su constitución, así como la organización de sus municipios, entidades locales y la división político territorial.

En la praxis, pese a ser Venezuela una república federal, la carencia de autonomía de sus estados conlleva al interés político del gobierno central, generado por un temor de sentir vulnerado su soberanía, como poder intangible del gobierno central que se va debilitando, frente a la necesidad de los gobiernos subnacionales (Zeraoui, 2011).

El cuarto elemento de la paradiplomacia; “Marco Constitucional”, a pesar que la constitución Venezolana exalta un marco democrático, participativo y multiétnico, al tenor de la realidad durante el siglo XXI, limita o no considera dentro de las funciones de los gobiernos subnacionales el ejercicio de la paradiplomacia, atribuyéndolas al gobierno central. En cuanto a la participación política frente al marco constitucional venezolano, es claro que la fuerza principal de la democracia reside en la voluntad de los ciudadanos de actuar de manera responsable en la vida pública (Touraine, 1998) existiendo alineación entre la participación política y el marco constitucional, no obstante, este marco constitucional es contrario al desarrollo de la paradiplomacia por parte de los gobiernos subnacionales.

Es así, que el desarrollo de la acción descentralizada de los gobiernos subnacionales ha adquirido una dinámica propia y sus resultados se observan en espacios de cooperación descentralizada en donde existe un despliegue de política exterior que pretende tener un alcance que satisfaga las demandas locales en donde los entes subnacionales gestionan el logro de sus objetivos en coordinación con las administraciones nacionales (Schnake, 2011).

El cambio de paradigma dado por la globalización al sistema internacional fundamenta la aparición de nuevos actores que se destacan por su creciente poder en un contexto de interdependencia más complejo, estos nuevos actores de naturaleza no estatal están asociados al diseño de agendas más amplias en las cuales se abordan temas de profunda preocupación para las regiones y que giran en torno a temas ecológicos, migratorios y económicos (Zanettini, 2012).

Es decir, que los actores subestatales plantean reclamos y necesidades localistas en el marco de los procesos de integración y cooperación; el nuevo paradigma del sistema internacional plantea la importancia creciente de las regiones en donde se exhibe un proceso de reconfiguración de las relaciones de poder a nivel mundial.

Es así, que en este contexto de reconfiguración, aparece una tendencia con grandes impactos sobre el sistema internacional y es la aparición del poder e influencia de las ciudades que presionan fuertemente sobre el poder mundial y acallan el poder de los Estados nacionales.

En torno a nuevos factores externos se manifiestan cambios que orientan la reconfiguración del orden mundial y en consecuencia el tradicional poder del Estado nación se ve amenazado por la aparición progresiva de una serie de poderes de naturaleza política, económica, burocrática, etc. (Zanettini, 2012).

En este nuevo escenario internacional se puede apreciar la dimensión supranacional de los gobiernos subnacionales y entre ellos encontramos a las grandes metrópolis protagonizando iniciativas propias, independientes y autónomas de los Estados nacionales.



5.4. Los gobiernos subnacionales y su financiación en latinonamerica

Finalmente, el último elemento de la paradiplomacia abordado, el desarrollo económico, es procedente realizar este análisis desde el marco constitucional venezolano, donde el gobierno central tiene la autonomía sobre el petróleo como principal activo estratégico de la economía. Esta centralización, como se observó con anterioridad, no solo les genera una restricción económica a los gobiernos subnacionales, sino le resta la capacidad de maniobra en el campo internacional, al no disponer de un aparato productivo sólido diferente a los hidrocarburos o minería. Sin embargo, desde 2007 parecía anticiparse la situación que sucedió en el año 2015 e impactó en Venezuela con la inestabilidad de los precios del petróleo, quedó así en evidencia que el sistema político estaba lejos de reflejar una adecuada solución duradera a la pobreza (Pastrana B, et al., 2008).

Las actividades de los gobiernos subnacionales son muy diversas, las cual van desde las funciones tradicionales que se le asignan a los municipios, tales como: la provisión de los servicios básicos de agua, alcantarillado, luz, hasta la planificación y/o ejecución de políticas en los sectores de educación, salud, vivienda en el caso de algunos gobiernos sectoriales (García López & García Moreno, 2011).

La descentralización administrativa que se ha venido dando en América Latina desde los años 1980 entre otras cosas impulsó la elección de alcaldes y también esta ola democratizadora ha impulsado la aparición de los gobiernos subnacionales sobre todo en los ámbitos económico y político.

En el ámbito económico los gobiernos subnacionales se han esforzado por proveer más bienes y servicios sus ciudadanos mediante un crecimiento del gasto público y en el ámbito político algunos dirigentes de las ciudades capitales, han cobrado tanta visibilidad e importancia que han permitido catapultar a sus autoridades hacia la Presidencia de la República, tal es el caso, entre otros, de Tabaré Vázquez que fue intendente de Montevideo, Jamil Mahuad Alcalde de Quito, Andrés Pastrana Alcalde de Bogotá y Fernando de la Rúa Jefe de Gobierno de Buenos Aires. (BID, 2011)

Para el BID, la descentralización en América Latina y el Caribe empezó a desarrollarse como consecuencia de factores políticos, económicos y administrativos. Las reformas que realizaron los Estados de la región buscaban una mejor eficiencia y eficacia en la

gestión y por tanto dichas reformas buscaron el fortalecimiento de los gobiernos locales dándoles ventajas sobre los gobiernos centrales.

La descentralización hacia lo local se realiza mediante la transferencia de recursos y competencias y la ampliación de la participación de los ciudadanos en las elecciones de los mandatarios locales y regionales. La transferencia de competencias y recursos del nivel central al local ha sido una característica que se ha dado en América Latina desde los años 90' y ello ha incidido en el fortalecimiento de la democracia y sus niveles de desarrollo socioeconómico.

Para la CEPAL la descentralización fiscal es una forma de financiamiento y de fortalecimiento de los gobiernos locales, con ello se logra la asignación de responsabilidades del gasto público a los gobiernos subnacionales, este financiamiento se logra mediante la generación de recursos públicos ya sean tributos u otros ingresos no tributarios (regalías, tasas municipales, derechos, etc.), también a través de las transferencias gubernamentales y otra forma de encontrar recursos es mediante el endeudamiento. (CEPAL, 2011)

En América Latina los gobiernos subnacionales dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central para complementar el financiamiento de sus responsabilidades lo que hace suponer que se ha avanzado poco en la descentralización de los recursos financieros. De tal manera que es importante el nivel de financiamiento con ingresos propios de los gobiernos subnacionales para lograr un exitoso proceso de descentralización.

6. Conclusiones

Los procesos de reestructuración que se han venido dando a nivel mundial han sido determinantes en la transformación de las unidades subnacionales o subestatales, la globalización ha ejercido un alto sentido de participación de las comunidades locales en el sistema internacional, las regiones han dinamizado las experiencias políticas y los modelos de cooperación internacional mediante el desarrollo de competencias y capacidades propios de los territorios subnacionales.

De tal manera, que la acción de los gobiernos subnacionales han acrecentado y diversificado el sistema de política exterior, pasando de un sistema centrado en los



Estados-nación a uno en donde la participación del sector público, el sector privado y la sociedad civil son gestores y protagonistas de iniciativas de política internacional.

En este sentido juegan un rol determinante las administraciones públicas locales latinoamericanas, en su ejercicio por convertirse en actores que se pronuncian a través de los derechos humanos y el diseño de políticas públicas con un corte inter, multi y pluricultural. Eso implica de entrada, la comprensión de la necesidad que le asiste a sociedad latinoamericana por generar cada vez más, espacios de inclusión política, económica, social y cultural, promoviendo el desarrollo de competencias ciudadanas entres sus habitantes.

Por tal motivo, reducir la brecha tecnológica y las asimetrías estructurales entre el campo y la ciudad, determinan los condicionantes para avanzar en materia de educación en competencias ciudadanas y construir esa “masa crítica”, “capital social” que requiere la sociedad entorno a la participación y afianzamiento de las democracias dentro de los principios de la interculturalidad.

La experiencia latinoamericana en materia de gobiernos subnacionales presenta diversos grados de desarrollo, pero siempre con base en el reconocimiento de la unidad nacional y un papel conductor en las relaciones internacionales por parte de los jefes de Estado y las cancillerías respectivas. Sin embargo y pese a que el proceso de integración latinoamericano se encuentra en marcha, se observa un precario nivel de desarrollo y segmentación de sus países. La ausencia de recursos, mínima institucionalidad, más la falta de voluntad política; repercute en una difícil integración regional.

7. Bibliografía

- Aduci, V., 2012. Los Consejos Comunales, participación política y autoritarismo en Venezuela. *Confluente*, pp. 142-170.
- Aguirre Zabala, I., 2000. ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico. En: *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., pp. 203 - 235.
- Dahl, R., 2012. ¿Qué es la democracia?. En: *La Democracia*. Barcelona: Ariel, p. 45.

- García López, R. & García Moreno, M., 2011. La Gestión para Resultados en el Desarrollo. *Trimestre Fiscal*, Julio - Septiembre, Issue 98, pp. 11 - 28.
- García, R., 2012. Venezuela: Entre el populismo autoritario y la democracia competitiva. *Arcoiris*, 22 10.
- Idea Internacional, 2014. *La Calidad de las Democracias de América Latina*, San José de Costa Rica: Alfredo Aguilar.
- Jiménez Grotter, C. V. & Peresutti, M. A., 2013. *Ponencia El rol de los Estados subnacionales en la Política Exterior..* [En línea]
Available at: http://www.fhuc.unl.edu.ar/materiales_congresos/cienciapolitica_2014/pdf/5%29%20R.R.II/Jimenez.pdf
- Levine, D. & Molina, J. E., 2012. Calidad de la Democracia en Venezuela. *América Latina Hoy*, pp. 157-175.
- Maira, L., 2010. Introducción. En: *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 9 - 38.
- Marcel Cullel, M., 2006. Acreditación y mejora continua de los procesos de gestión subnacional en Chile, politeia soluciones públicas. *Politeia soluciones públicas*, p. 4.
- Marshall, Monty, 2013. *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2013*, s.l.: s.n.
- Ovando Santana, C., 2013. Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno. *Trabajos y ensayos*, Enero.pp. 1 -19.
- Pastrana B, E., Carsten, W. & Vargas, J. C., 2008. ¿El Principio del Fin de las Relaciones Colombo Venezolanas. En: *Vecindario Agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, p. 272.
- Restrepo Vélez, J. C., 2013. La globalización en las relaciones internacionales: Actores internacionales y sistema internacional contemporáneo. *Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(119), pp. 625 - 654.
- Rodrik, D., 2001. *THE GLOBAL GOVERNANCE OF TRADE AS IF DEVELOPMENT REALLY MATTERED*. New York : s.n.
- Russell, R., 2010. El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria.. En: *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 83 -106.



- Sabrina, F., Vollenweider, C. & Brito, G., 2016. *Venezuela: informe post electoral comparativo legislaturas 2010-2015*, s.l.: Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica.
- Schnake, L., 2011. *Paradiplomacia en Chile: El caso de la Región Metropolitana*. [En línea]
Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/08521.pdf>
- Touraine, A., 1998. *¿Qué es la Democracia?*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Unión Interparlamentaria, 2016. *Las Mujeres en el Parlamento 2015*, Ginebra - Suiza: Unión Interparlamentaria.
- Welsch, F. & Carrasquero, J. V., 1996. ¿Desconsolidación de la Democracia en Venezuela? Rendimiento y Legitimidad Normativa. *Revisyhluz*, pp. 45-69.
- Zanettini, M. J., 2012. *Resignificando los conceptos de “soberanía” y “diplomacia”. Los gobiernos subnacionales como nuevos actores del sistema internacional. El desafío de la “micro diplomacia global”*. [En línea]
Available at: <http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/mel/article/viewFile/4/8>
- Zeraoui, Z., 2011. Diplomacia Paralela y las Relaciones Internacionales de las Regiones. *Desafíos*, pp. 59-96.
- Zubelzú, G., 2009. *Los Gobiernos Subnacionales en el Escenario Internacional*. [En línea]
Available at: <http://derechointernacional.net/publico/doctrina/parte-general-/147-zubelzu-glos-gobiernos-subnacionales-en-el-escenario-internacionalq.html>

UN EJEMPLO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE MOLINA DE SEGURA

José M. Mayor Balsas²⁰³

Gloria Alarcón García²⁰⁴

Elena Oliva Palazón²⁰⁵

1. Introducción

El 20 de mayo de 2016, un total de 2.817 ciudadanas y ciudadanos de Molina de Segura (Murcia) acudieron a las urnas para priorizar sobre una serie de propuestas en un proceso de Presupuestos Participativos, representando el 5,04% de la población del municipio en edad de participar. ¿Qué factores han permitido que este proceso se haya podido llevar a cabo? ¿Qué ofrecen los Presupuestos Participativos? ¿Generan únicamente beneficios? ¿Presentan algún tipo de debilidad? ¿Cuáles han sido las fases seguidas? Con el objetivo de dar respuesta a estas y otras preguntas se ha realizado este trabajo, donde inicialmente se han propuesto una serie de definiciones, seguidos de las distintas clasificaciones de Presupuestos Participativos, los beneficios que generan, y las debilidades que pueden surgir en estos procesos. Finalmente nos centramos en el caso de Molina de Segura –única y pionera experiencia en la Región de Murcia a comienzos de 2016–, cerrando el trabajo una serie de conclusiones.

2. Definición

El Presupuesto Participativo es un mecanismo o un proceso por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos (Cabannes, 2004a, 2015a). En términos generales es una nueva forma de toma de decisiones que involucra activamente a la ciudadanía en la priorización del gasto de los recursos públicos (Cabannes, 2015a; Cabannes & Lipietz, 2015; Goldfrank, 2006; Molina, 2011). Se compone de varios elementos de democracia directa, semi-directa y democracia representativa (Cabannes, 2004a, 2015a; Goldfrank, 2006; Molina, 2011), teniendo presente que no sustituye a la democracia representativa tradicional, sino que la complementa, buscando ampliarla y ejercer una función de control (Pineda &

²⁰³ Doctorando en Ciencia Política y Administración Pública (UMU)

²⁰⁴ Profesora Titular del Departamento Mixto (UMU)

²⁰⁵ Doctoranda en Ciencia Política y Administración Pública (UMU)



Fernández, 2004). De este modo, desde la óptica de un buen político se convierte, por una parte, en un facilitador a través del cual se puede actuar en consonancia con la ciudadanía y, por otra, abre la posibilidad de poner en práctica los principios democráticos (Matías, 2004).

En realidad, los Presupuestos Participativos no son más que un procedimiento político y ciudadano que habilita espacios ciudadanos para que éstos discutan y aporten criterios a considerar en la planificación pública (Francés & Carrillo, 2015), abiertos generalmente a cualquier individuo que desee participar, e implicando deliberación –no sólo consulta–, que buscan la redistribución, y se autorregulan en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso (Goldfrank, 2006).

3. Clasificación

No existe un modelo único de Presupuesto Participativo (Cabannes, 2004a, 2015a), ya que las experiencias son fruto de la realidad de cada región, de su historia local, de su cultura cívica, de la organización de su sociedad civil, de los presupuestos disponibles y, también, de la cultura administrativa de los gobiernos que las ejecutan (Cabannes, 2004a). Podemos encontrar diferentes tipos de clasificaciones de Presupuestos Participativos en la literatura atendiendo a diferentes criterios:

- a) Quién participa. En los procesos, la cantidad de personas que asistan es un factor que legitimará en mayor o menor medida lo que en ellos se decida, aun teniendo presente que es importante no obsesionarse con el número de participantes, ya que esa es sólo una de las caras de la participación (Allegretti, García-Leiva, & Paño, 2011). Parés (2011), tras analizar once casos de Presupuestos Participativos en distintas municipalidades de la provincia de Barcelona, identifica tres grandes modelos con relación al perfil de los participantes: el modelo de participación individual directa –los sujetos de la participación son la ciudadanía a título personal, independientemente de que éstos formen o no parte de cualquier organización social, cultural, sindical o política–, el modelo de participación individual indirecta –donde los ciudadanos escogen a unos representantes que son los que participaran directamente en el proceso–; y el modelo de participación organizada, donde el sujeto de colaboración no es la ciudadanía a título personal sino la ciudadanía organizada en asociaciones. Por último, tenemos algunos casos de

participación mixta en los que en función de los espacios y/o las fases del proceso se combinan los tres modelos expuestos (Parés, 2011).

- b) Consultivos vs deliberativos.** El presupuesto participativo puede ser consultivo o deliberativo. La consulta va más allá de la simple provisión de información, pues implica que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que tiene opciones de expresar opiniones, sugerencias y alternativas (González, 2013); sin embargo no se jerarquizan las prioridades a financiar (Allegretti et al., 2011). Cubre un abanico amplio de actividades que suponen niveles diferentes de compromiso: mientras en algunos casos se presenta a la ciudadanía un elenco reducido de opciones y se le pide decidir sobre las que prefiere, en otros casos se pregunta al inicio del proceso de adopción de decisiones, y se le da la oportunidad de decidir jugando un papel relevante en el proceso consultivo (González, 2013). En general, el gobierno opta por tomar decisiones después de obtener opiniones, plantear debates, someter propuestas a la crítica y revisar sus propuestas teniendo en cuenta las opiniones recibidas (Pineda & Pires, 2012). Por otra parte, la deliberación es entendida como un proceso de debate y aportación entre diferentes posturas para construir colectivamente propuestas que sean lo más satisfactorias posibles (Allegretti et al., 2011). Hace referencia a si los participantes del proceso han sido informados y han podido intercambiar opiniones (Galais, Navarro, & Font, 2011). La deliberación es la base para la reflexión crítica y por tanto para el fortalecimiento, lo que no implica que siempre que exista deliberación alcancemos estos impactos; a la vez que la presencia de espacios deliberativos se considera, en general, una buena práctica a lo largo de las distintas fases de los procesos (Allegretti et al., 2011).
- c) Cómo se participa.** En cuanto a cómo participar, Allegretti et al. (2011) identifican principalmente tres formas: la presencial, la virtual y la combinación de ambas, resaltando que de las tres opciones se entienden como buenas prácticas las que tienen un carácter presencial y las híbridas. En lo que a la participación presencial se refiere, la celebración de las asambleas y el planteamiento de propuestas ya suponen un activo en sí mismo, un catalizador de ideas y relaciones por cuanto enhebran un proceso participativo, lo que sin duda contribuye a generar nuevas redes sociales y nuevos canales de comunicación entre actores dentro del municipio (Francés & Carrillo, 2015). Es sobre todo en los municipios de tamaño medio en los que se suele utilizar



exclusivamente las reuniones y asambleas como forma de participación (Pineda & Pires, 2012).

La nueva era tecnológica marcada por la generalización del uso de internet supone un nuevo escenario comunicativo que comienza a tener un efecto directo en las formas de participación (Allegretti et al., 2011). Se trata sin duda de uno de los instrumentos participativos con un mayor potencial de desarrollo futuro, a medida que la infraestructura y la educación informática abarquen a mayores sectores de la población (Gomà & Font, 2001). Las posibles dificultades atribuibles a la descompensación entre los horarios de las asambleas, y los horarios y tiempos de las vecinas y vecinos, se ven de esta manera solventadas proporcionándose así la posibilidad de participar sin necesidad de acudir a las asambleas (Gutiérrez-Barbarrusa, 2012). Internet podrían permitir la participación de un mayor número de personas, evitar desplazamientos, facilitar la interacción y el acceso a información –cada vez más abundante– (Allegretti et al., 2011); y hasta la construcción de propuestas (Allegretti et al., 2011; Falck, 2016) y la exposición de las soluciones (Cabannes, 2016), además de estar dando acceso a la participación en el proceso a determinados sectores de población que por lo general se encuentran más alejados de los espacios institucionales: la población más joven (Gutiérrez-Barbarrusa, 2012). Sin embargo, no se considera una herramienta útil para debatir (Cabannes, 2016; Falck, 2016), ni produce transformación (Cabannes, 2016). De la misma manera ofrece ciertas dudas respecto a si la virtualidad puede realmente constituirse en motor de un proceso que se plantea como social, o si el grado de compromiso puede llegar a ser el mismo (Allegretti et al., 2011). La participación exclusivamente virtual reduce, al menos hasta el día de hoy, el componente de socialización que se considera clave para gran parte de los objetivos planteados (Allegretti et al., 2011); además de hacer que se pierda el valor cooperativo y de aumentar la brecha digital, quedando diversos colectivos, como las personas de avanzada edad, entre otros, al margen (Cabannes, 2016). El objetivo es que la ciudadanía quede organizada para futuros procesos de participación, y con internet esto no se consigue (Falck, 2016), no habría un “face to face”, no pudiendo la democracia participativa considerarse sólo como un voto o lanzar una idea (Cabannes, 2016).

- d)** Territoriales vs temáticos. La distribución puede responder a criterios territoriales o temáticos. En el primero de los casos, se trata de favorecer la aplicación de esta política en todo el territorio de los distritos en cuestión, fortaleciendo el entramado comunitario propio de las distintas zonas en que suele subdividirse la superficie del municipio; mientras que el segundo caso se trata de lograr pensar a la ciudad en su conjunto, contemplando cuestiones transversales que excedan el ámbito territorial de pertenencia inmediata de vecinas y vecinos (C. R. Martínez & Arena, 2013).
- e)** Ámbito de aplicación. La inmensa mayoría de los Presupuestos Participativos se han implantado, y aún lo hacen, en el ámbito municipal, donde se debaten los recursos públicos municipales (Cabannes, 2004a), si bien existen algunos ejemplos de Presupuestos Participativos a nivel supranacional, como son los de Rio Grande do Sul (Brasil), Región de Lazio (Italia) y la Región de Poitou-Charentes (Francia) (Cabannes & Lipietz, 2015). En España existe una experiencia de carácter supramunicipal, la de la Diputación de Málaga, desde donde se llevaba a cabo un apoyo a la dinamización del proceso en aquellos municipios de la provincia que habían decidido ponerlo en marcha (C. López, 2011). En este punto cabe destacar la experiencia piloto que se está llevando a cabo en la Región de Murcia este 2016 para el ejercicio presupuestario de 2017. Esta experiencia es pionera a nivel nacional, pues se trata de la primera Comunidad Autónoma que como tal realiza este tipo de procesos. La cuantía máxima para los créditos de los proyectos sometidos a participación ciudadana de 13.250.000 euros, los cuales se dividen en dos bloques: 7.250.000 euros corresponden a proyectos seleccionados para una consulta online a la ciudadanía, y 6.000.000 de euros para el fomento de la participación ciudadana en la concesión de subvenciones directas para proyectos de Ayuntamientos.
- f)** Ciclo. El ciclo de discusión, negociación y elaboración del Presupuesto Participativo municipal es, en general, de un año; sin embargo, el ciclo para la ejecución del gasto puede ser de dos años para así facilitar el proceso de implantación (Cabannes, 2004a). Algunas ciudades tienen Presupuestos Participativos cada dos años (Cabannes, 2004a), si bien ciertos procesos que se han convertido en bianuales tienden a diluirse y perder la intensidad de la participación ciudadana (Allegretti et al., 2011).



4. Beneficios

Según la literatura, diversos son los beneficios que se relacionan con los procesos de Presupuestos Participativos, donde destacan los aprendizajes, el incremento de los ingresos municipales, la relación entre los diversos actores, el sentimiento de comunidad y el fortalecimiento comunitario, la profundización de la democracia, la lucha contra la corrupción, la transparencia y rendición de cuentas, la confianza y el capital social, la legitimidad, la eficiencia, y la cogestión.

- a) **Aprendizajes.** El Presupuesto Participativo es un medio de aprendizaje para los ciudadanos que participan en cuanto que se supone que, en la medida en que participan, aprenden y aportan para la mejora de la democracia y la cultura política en la ciudad (S. López & Pineda, 2014). Existen estudios que demuestran cómo los habitantes de municipios con Presupuestos Participativos incrementan su comprensión sobre la política y se autoperceben con capacidad para participar en ella, además de llevar a cabo más conductas de participación y de reivindicación (García-Leiva, Domínguez, & Hombrados, 2011). Estos ciudadanos han dejado de percibirse como meros espectadores y/o consumidores para pasar a identificarse como actores que construyen el devenir de su comunidad (Allegretti et al., 2011), a la vez que aprenden a conocer las interioridades del gobierno local (Matías, 2004).

Los ciudadanos y las ciudadanas deben aprender tanto de dónde vienen los recursos económicos, qué cantidad hay y cómo se distribuyen por áreas (García-Leiva & Paño, 2012; Molina, 2013). El público desconoce, en general, el tamaño del presupuesto público a sus distintos niveles, así como los porcentajes de gasto en capítulos de tanta trascendencia como defensa, educación, bienestar social y sanidad–, y su primera (y principal) consecuencia es la incapacidad para establecer correspondencia fiscal (Goenaga, 2014). Esta ignorancia fiscal podría contribuir de una manera importante al desarrollo de sentimientos negativos hacia los impuestos (Torgler, 2006), mientras que un mayor grado de comprensión y conocimiento hacía el funcionamiento de los ingresos y los gastos públicos deriva sin duda alguna en una mayor disposición hacia el pago de éstos (J. A. Martínez & Miquel, 2013).

- b) **Ingresos municipales.** Los Presupuestos Participativos pueden ayudar a incrementar los ingresos municipales (Cabannes, 2004b; Kajumulo, 2004) al

incidir sobre la eficiencia de la recaudación (Cabannes, 2004b). El impacto positivo del Presupuesto Participativo sobre la autonomía financiera y sobre los ingresos municipales es reconocido por varios municipios (Cabannes, 2004b), por lo que este tipo de procesos podrían incrementar la moral tributaria de los ciudadanos, entendiéndose ésta como la voluntad de los individuos, o la obligación moral, de pagar impuestos o su creencia de contribuir con la sociedad mediante el pago de impuestos (Torgler, 2005a, 2005b) o como la correlación entre los valores individuales y los valores aceptados socialmente (Alarcón, Quiñones, & Sánchez, 2015). Por otro lado, el rechazo al fraude fiscal está relacionado positivamente con el nivel de transparencia de las instituciones (Alarcón, Buendía, & Sánchez, 2015), por lo que cuanto mayor sea ésta –y este tipo de procesos contribuyen a ello–, mayor serán los ingresos recaudados.

- c) Relaciones entre actores. Los participantes hacen relaciones directas con los actores políticos, conducen reuniones con características políticas y sociales, trabajan en equipo, debaten, opinan, conquistan, ceden y reconquistan propuestas (Matías, 2004). Por lo tanto, los espacios creados por el Presupuesto Participativo son ventanas abiertas a la cooperación entre la diversidad de sujetos sociales (Matías, 2004), y donde se construyen nuevas relaciones entre los ciudadanos y los gobiernos (Cabannes & Lipietz, 2015), fortaleciendo la creación de redes sociales (Allegretti et al., 2011; Kajumulo, 2004).
- d) Sentimiento de comunidad. Gracias a los Presupuestos Participativos se refuerza la identidad grupal (Allegretti et al., 2011; Fernández, García, & Jiménez, 2016), se intensifica el apego al territorio y, por lo tanto, se incrementa el denominado sentido de comunidad, el cual implica el sentimiento de pertenencia, de membresía, de implicación personal y solidaridad (Allegretti et al., 2011).
- e) Fortalecimiento comunitario. En este sentido, los Presupuestos Participativos son una de las herramientas actuales más interesantes para alcanzar la potenciación comunitaria (Allegretti et al., 2011), fortalecer el tejido social (Cabannes, 2004a), y empoderar a la ciudadanía (Parés, 2011).



- f)** Democracia. La gran mayoría de actores que intervienen en este tipo de procesos coinciden en que una de las mayores riquezas es la profundización del ejercicio de la democracia (Cabannes, 2004a; García-Leiva & Paño, 2012; Matías, 2004; Molina, 2011; Parés, 2011; Ruano de la Fuente, 2010), mediante el diálogo del poder público con las ciudadanas y los ciudadanos (Cabannes, 2004a). El objetivo último es dotarse de mecanismos que aporten más y mayor democracia (Parés, 2011), lo que implica un fortaleciendo de la sociedad civil (Molina, 2011) al profundizar en las respuestas a las necesidades del territorio (García-Leiva & Paño, 2012). Los Presupuestos Participativos crean una cultura democrática en la población (Cabannes, 2004a), dando lugar a cambios en las preferencias y actitudes democráticas (Fernández et al., 2016).
- g)** Corrupción. La corrupción socava la imparcialidad, la estabilidad y eficiencia, demuestra su incapacidad para alcanzar un desarrollo sostenible por sus propios medios y debilita los valores democráticos (Molina, 2013), a la par que podría inducir a determinados sectores, como a las empresas, a defraudar impuestos (Çule & Fulton, 2005). La lucha contra la corrupción no puede limitarse de ningún modo a su persecución penal, exigiendo cualquier estrategia efectiva de contención de la corrupción la necesidad de su prevención (Jiménez, 2009). Los presupuestos participativos contribuyen a que se reduzca este tipo de corrupción, en particular cuando existen modalidades de control de la ejecución del presupuesto y de las obras por parte de la ciudadanía: la presencia de las comisiones del Consejo del Presupuesto Participativo en el momento de la apertura de las ofertas para las licitaciones reduce mucho la posibilidad de sobornos de empresas y/o funcionarios (Cabannes, 2004a).
- h)** Transparencia y rendición de cuentas. La transparencia constituye uno de los objetivos y logros que ha de caracterizar a una sociedad moderna, en aras de la equidad social, por una parte, y de la eficiencia económica, por otra (Lizcano, 2009, 2012; Lizcano & Villoria, 2013). Es el mejor antídoto contra la corrupción (Lizcano & Villoria, 2013; Villoria, 2014), además de aparecer como una solución legitimadora de alto rendimiento y coste relativamente bajo (Villoria, 2014).

El Presupuesto Participativo mejora la transparencia de la gestión (Cabannes, 2004a, 2015b; García-Leiva & Paño, 2012; Kajumulo, 2004; Molina, 2011), que,

junto con la rendición de cuentas, contribuye a la gobernabilidad democrática dentro de las comunidades, dentro de los gobiernos locales, y entre organizaciones civiles y los gobiernos locales (Cabannes, 2015b). Refuerza la transparencia al compartir informaciones presupuestarias y al requerir la rendición de cuentas hacia la ciudadanía por parte de los responsables del gobierno o de los delegados del Presupuesto Participativo, generando a la vez estos mecanismos confianza –sobre la que se profundizará en el siguiente punto– y mejorando la calidad de la gobernabilidad en la ciudad (Cabannes, 2004a).

- i) **Confianza y capital social.** Actualmente, en la cultura política de los ciudadanos de España destacan las actitudes negativas hacia los políticos, percibiéndose altos niveles de desconfianza hacia ellos (González, 2011a), lo que da lugar a una reducción de la eficacia del sistema político mediante el aumento de los costes transaccionales entre ciudadanos y elites, haciendo disminuir la participación política (Bonet, Martín, & Montero, 2006). Ante estos contextos –caída de la confianza del público hacia los partidos políticos, los políticos y los asuntos públicos–, el Presupuesto Participativo aparece como una vía para volver a establecer o fortalecer los vínculos entre los actores, de profundizar los lazos sociales y de mejorar la gobernabilidad (Cabannes & Lipietz, 2015). Genera unas relaciones de confianza entre los gobiernos locales y sus ciudadanos (Cabannes, 2004a; Molina, 2011) al mostrarse el gobierno tal y como es (Gramberger, 2001), lo que facilita el funcionamiento del sistema político, o, en otras palabras, la desconfianza dificulta su funcionamiento reduciendo su eficacia (Alarcón & Ayala, 2013; González, 2011a) y aumentando los costes de las transacciones (González, 2011a).

El desarrollo de la experiencia del Presupuesto Participativo favorece un nuevo tipo de cultura política, especialmente entre los sectores menos institucionalizados de la población, y fomenta las redes sociales de confianza y solidaridad, es decir supone un elemento nutriente del “capital social” en una comunidad (Francés & Carrillo, 2015). Por tanto, el capital social hace referencia a determinadas características de la organización social, como la confianza, las normas y las redes sociales, que pueden mejorar la eficacia de la sociedad facilitando acciones coordinadas (Putnam, 2011). Es, por tanto, un recurso de gran alcance, ya que facilita la cooperación (Boix & Posner, 1996). Unas mayores reservas de capital social son sinónimo de democracias que



funcionan mejor, donde los ciudadanos participan más y pueden ejercer mejor “accountability” sobre sus gobernantes (Herreros, 2002), además de que dichas reservas –como la confianza, las normas y las redes– tienden a actuar de autorrefuerzo y a ser acumulativas (Putnam, 2011).

- j) Legitimidad. Utilizando un término de origen weberiano, la legitimidad podría ser concebida como una actitud positiva de los ciudadanos hacia sus instituciones democráticas, consideradas como la forma de gobierno más apropiada (Bonet et al., 2006). Una de las metas más importantes es que el proceso de Presupuesto Participativo obtenga legitimidad frente a la mayoría de los ciudadanos, incluyendo aquellos que no participaron, construyéndose dicha legitimidad a través de un gran esfuerzo de comunicación desde el municipio para que todas y todos tengan acceso a las principales informaciones financieras y a las decisiones tomadas en el Presupuesto Participativo, y se sientan invitadas e invitados a participar (Cabannes, 2004a).
- k) Eficiencia. El Presupuesto Participativo mejora la eficiencia del gasto público de la administración pública (Cabannes, 2004a, 2015a; Cabannes & Lipietz, 2015; Molina, 2011) y la optimización de –a veces– los escasos recursos públicos y la prestación de servicios (Cabannes & Lipietz, 2015), favoreciendo la modernización de la gestión pública (Cabannes, 2004a, 2015b). Desde esta perspectiva, eficiencia y participación no son contradictorias, sino absolutamente complementarias: todas las críticas a la lentitud, a los costes, a la falta de valor añadido, al “cortoplacismo”, a la erosión de las instituciones representativas, etc. pierden peso si se comprende que es precisamente la falta de participación –o de implicación sobre aquello que hay que hacer– la que acaba provocando precisamente estos efectos ahora señalados (Subirats, 2001).
- l) Cogestión. El Presupuesto Participativo posibilita y mejora la práctica de la cogestión (Cabannes, 2004a; Matías, 2004; Molina, 2011), impulsando la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos (Cabannes, 2004a; Kajumulo, 2004; Molina, 2011). La participación ciudadana representa una forma de superar los déficits administrativos y políticos que han acompañado a la crisis del estado de bienestar a través del impulso de la cogestión (Brugué, Font, & Gomà, 2003), una “cogestión pública” inspirada en la democracia participativa, entendida

como un espacio de encuentro entre la ciudadanía, los políticos y los técnicos-funcionarios (Molina, 2011).

5. Debilidades

Es posible que la “idealización” del proceso responda a lo que en algunos municipios han denominado “fanáticos de los Presupuestos Participativos”, ciudadanos que, ávidos de un cambio radical en la forma de hacer política, se implican en los procesos hasta tal punto que tienden a minimizar las debilidades en sus percepciones (García-Leiva & Paño, 2012). Sin embargo, las debilidades en este tipo de procesos existen, por lo que deberían de tenerse presentes para evitar futuros problemas o resistencias²⁰⁶.

- a) El tiempo. El tiempo disponible es finito y está sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar (Font, 2001). Las actividades participativas municipales, que tienen un carácter eminentemente presencial, resultan casi siempre incompatibles con el resto de sus compromisos laborales, familiares y personales (Cernadas, Pineda, & Chao, 2013). Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su tiempo para nada (Font, 2001).
- b) Exceso de particularismo. La participación provoca un exceso de particularismos; abrir el proceso decisional a la ciudadanía implica aceptar una reciente particularización de la problemática que se debate, ya que cada uno de los participantes actúa en defensa de sus intereses particulares y se pierde, por tanto, el sentido de defensa de los intereses generales que ha de presidir toda decisión de los poderes públicos (Subirats, 2001). Calzadas, aceras, asfaltados, calles; son soluciones fáciles de demandar, que, si bien es cierto que son las necesidades sentidas, se demandan aisladamente corriendo el riesgo de pasar por alto demandas de otros ámbitos como el desarrollo

²⁰⁶ El territorio debe de cumplir una serie de pre-condiciones o requisitos para que el desarrollo de este tipo de procesos sea factible, como la necesidad de que exista una clara voluntad política, un tejido social activo, una clara definición de las reglas a seguir, que exista una priorización de las demandas ciudadanas, una clara difusión de toda la información, y por supuesto, honestidad y transparencia de los actores.



económico, cultural, turístico, de organización territorial, fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y del propio gobierno local (Matías, 2004).

- c) No generalización. Los ciudadanos dispuestos a participar son siempre los mismos; la asimetría de conocimientos e información, por un lado, y de implicación y experiencia política por otro, ocasionan que los ciudadanos potencialmente capacitados o dispuestos a participar acaben constituyendo una pequeña minoría que siempre está presente, pero que difícilmente podemos aceptar que represente al conjunto de la ciudadanía (Subirats, 2001).
- d) Improvisación. La improvisación resulta uno de los enemigos principales de un proceso que plantea grandes potencialidades y que, por tanto, puede generar importantes expectativas de cambio en los participantes (Allegretti et al., 2011).
- e) Transferir o imitar experiencias. Copiar acríticamente procedimientos y/o reglamentación de otros procesos sin adaptarlos a la realidad local (Allegretti et al., 2011) puede desembocar sin lugar a dudas en problemas. Hay que considerar el contexto local a la hora de aplicar estas experiencias, siendo conscientes de que la realidad de cada municipio, en parte puede ser compartida con otros, pero que existen factores y condiciones estructurales que son intransferibles (Matías, 2004).
- f) Instrumentalización. Un cierto número de experiencias han perdido potencial debido a que se les ha identificado en exceso con un partido político²⁰⁷, fundamentalmente, el de aquel que pone el proceso en marcha (Allegretti et al., 2011). Adicionalmente otro de los riesgos que puede presentarse a la hora de implementar prácticas participativas estaría relacionado con el hecho de que la participación se pueda convertir en un medio de los gobernantes locales de manipular a la ciudadanía para reforzar su poder frente al pleno, frente a la oposición o frente a su propio partido (González, 2011b).
- g) Cortoplacismo. No es posible dar cabida a proyectos de carácter plurianual (Parés, 2011), por lo que el debate de quienes participan se sitúa en el corto plazo, impidiendo que se puedan contemplar perspectivas de medio y largo

²⁰⁷ En Petrer, por ejemplo, incluso las asociaciones que constituyeron el grupo motor atribuyeron cierto electoralismo a la iniciativa política del Presupuesto Participativo (Francés & Carrillo, 2015).

plazo (Subirats, 2001). Adicionalmente existe la dificultad, especialmente en poblaciones pequeñas, de incorporar proyectos con financiación condicionada a la obtención de subvenciones (Parés, 2011).

- h) **Frustración.** Si los resultados inmediatos del proceso participativo contradicen las expectativas, lo habitual es que aflore en los participantes un sentimiento de frustración, que se traduce en pérdida de la motivación, poniendo en riesgo la participación en el futuro (Allegretti et al., 2011). Por tanto, sin expectativas no podría haber frustración (Allegretti et al., 2011; Fernández et al., 2016), y sin frustración es habitual que nos encontremos con ciudadanos satisfechos y comprometidos que difunden el proceso, aumentando su popularidad y legitimidad (Allegretti et al., 2011). En este sentido, y como principal generador de frustración, se encuentra el incumplimiento por parte de la autoridad de lo aprobado por las ciudadanas y los ciudadanos. Las autoridades podrían no cumplir con lo aprobado o hacer lo acordado con poca efectividad, restando este incumplimiento credibilidad al Presupuesto Participativo, a la autoridad local y al propio liderazgo social comprometido con la estrategia (Parés, 2011).

6. Presupuesto Participativo de Molina de Segura

Molina de Segura es el único –y pionero– municipio de la Región de Murcia que contaba con un Presupuesto Participativo a principios de 2016. El municipio, de 72.445 habitantes, cuenta con un registro de asociaciones, una Concejalía de participación ciudadana –activa desde 1987, y desde la que se impulsó y se puso en marcha un reglamento para la participación–, y un reglamento de participación ciudadana –Estatuto de Participación Ciudadana de Molina de Segura– aprobado en febrero de 2007 e impulsado por la Federación de Asociaciones de Vecinos Interbarrios.

Existen, aunque no es lo habitual, experiencias de Presupuestos Participativos que se han iniciado gracias a la demanda ciudadana y es desde ésta desde donde los gobiernos han planteado la implementación de Presupuestos Participativos (Allegretti et al., 2011), siendo Molina de Segura uno de estos casos. El proceso surgió gracias a las iniciativas de la Junta Local de Participación Ciudadana y la Federación de Asociaciones de Vecinos Interbarrios, proponiendo la experiencia al Ayuntamiento, que, mostrando un gran interés, comenzó a crear un marco de actuación óptimo para el proceso.



En el Presupuesto Participativo de Molina de Segura, en 2016, se pueden distinguir cinco fases: i) sesiones informativas, ii) asambleas de propuestas, iii) segundas asambleas, iv) priorización de propuestas, y v) rendición de cuentas.

- i. Sesiones informativas-formativas. Se realizaron 38 sesiones informativas-formativas en los distintos barrios de todas y cada una de las zonas del municipio, y a las que asistieron un total de 529 ciudadanos. El objetivo de dichas sesiones no era otro que hacer llegar a la población conceptos tales como “participación ciudadana”, “estatuto de participación ciudadana”, “derecho a la información”, o “derecho a la participación” entre otros, para finalmente llegar a presentar a los asistentes el Presupuesto Participativo. Se facilitó a los asistentes el manual y autorreglamento, y una guía práctica que incluían tanto esta información como la referente a las áreas donde se iban a poder realizar propuestas en una asamblea posterior.

La cantidad sobre la cual las vecinas y vecinos podrían decidir en esta segunda experiencia de Presupuestos Participativos, 2.000.000 de euros, representaba el 3,5% aproximadamente del presupuesto municipal, y, como sucede con el resto de experiencias de ámbito internacional, se discute sobre el gasto y no sobre los ingresos o sobre las formas de financiación de este gasto (Parés, 2011).

La mayor dificultad encontrada en lo que respecta a la información –y donde mayor resistencia hubo– fue la relativa al ámbito de las áreas donde en este proceso se iban a poder realizar las propuestas. Cabe señalar que el presupuesto municipal se encontraba prorrogado, es decir, que al iniciarse el ejercicio económico no entró en vigor el presupuesto correspondiente, de modo que automáticamente se considera prorrogado el anterior (Alarcón, 1996), por lo que esta cantidad procedía del remanente del año previo, estando por ello condicionada por la Ley. De ahí que las propuestas que única y exclusivamente podrían tenerse en cuenta a la hora de ser valoradas por los técnicos municipales y posteriormente ser priorizadas debían de cumplir ciertos requisitos: ser “inversiones financieramente sostenibles” (IFS). Además de ello, se dividió el presupuesto en dos grupos: uno –con un montante de 1.500.000 euros– donde se podrían realizar propuestas en el área relacionada con recursos hidráulicos, saneamiento, abastecimiento y distribución de las aguas; y otro para el resto de propuestas de actuación calificadas como IFS, y que

contaba con 500.000 euros. Este hecho dio lugar a que se generase incompreensión y rechazo, tanto por buena parte del tejido asociativo, como por parte de la base social del municipio, requiriendo un esfuerzo extra por parte de las dinamizadoras y los dinamizadores. Éstos fueron tanto los encargados de dirigir estas sesiones –y las sucesivas–, como de preparar los materiales expuestos durante las sesiones y parte del material repartido en la mismas. En total se contó con un equipo formado por 10 dinamizadoras y dinamizadores, junto con un técnico municipal y un representante de la Federación de Asociaciones de Vecinos Interbarrios.

Los destinatarios de estas sesiones informativas-formativas fue la población del municipio en general, si bien se comenzó por dinamizar los distintos tipos de asociaciones existentes por tres motivos: i) para no desperdiciar el valor añadido que las organizaciones y movimientos sociales representan para el saber del territorio (Allegretti et al., 2011), ii) por tener éstas una mayor capacidad de convocatoria, y iii) para poder involucrar a la mayor cantidad de vecinas y vecinos posible.

- ii. Asambleas de propuestas. Se realizaron un total de 25 asambleas de propuestas en los distintos centros sociales del municipio, donde cualquier ciudadana o ciudadano podía presentar el número de propuestas que estimase oportuno, sin límite alguno. A estas primeras asambleas asistieron un total de 642 ciudadanos. Ante el malestar generado inicialmente por la imposibilidad de hacer propuestas en cualquier área, como sucedió el año anterior, la Administración concluyó que podrían hacerse propuestas en cualquiera de las áreas, cumpliesen o no con los requisitos de ser IFS; siempre teniendo presente –y así se les hizo saber a los asistentes– que dichas propuestas no entrarían en este proceso de Presupuestos Participativos, y por consiguiente no serían valoradas por los técnicos municipales ni serían tenidas en cuenta el día de la votación. Sin embargo, estas propuestas que se quedarían al margen en este proceso, se les harían llegar a las concejalías correspondientes para, en la medida de lo posible y sin vinculación ni obligación alguna por parte del Ayuntamiento, pudiesen ser tenidas en cuenta para futuras actuaciones.

Una vez recogidas todas las propuestas se dio lugar a su lectura pública, con un triple objetivo. En primer lugar, garantizar que no faltase información fundamental en las propuestas realizadas, como por ejemplo el nombre de la



calle donde se proponía una determinada obra. En segundo lugar, para que todos los asistentes pudiesen oír las propuestas que sus vecinas y vecinos habían realizado y así ser más consientes aún si cabe de la realidad de su municipio. Y, finalmente, para mostrar transparencia, ya que de este modo los presentes conocían todas las propuestas recogidas y podrían o bien votarlas el día de la votación, o bien conocer por qué no habían pasado la evaluación técnica. Dichas propuestas se les hicieron llegar a los técnicos municipales del Ayuntamiento, los cuales confirmarían o no su viabilidad, coste, competencia, legalidad, si se trata o no de inversiones financieramente sostenibles, o si la propuesta ya se encontraba en marcha; con el fin de que los días previos a la votación las ciudadanas y los ciudadanos pudieran disponer del listado de propuestas definitivo y sobre el que podrían votar para priorizar el 20 de mayo. El total de las distintas propuestas recogidas en todas las asambleas realizadas durante estas dos semanas y a través de la web fue de 1.259, ajustándose 365 a los criterios anteriormente mencionados.

- iii. Segundas asambleas. El objetivo de estas segundas asambleas no era otro que dar a conocer a las ciudadanas y los ciudadanos las propuestas que, tras haber sido evaluadas por los técnicos, finalmente podría votarse para priorizar el día 20; y cómo debían de realizar dicha votación. De este modo se les entregó un documento donde podía ver en qué consistía cada una de las 365 propuestas, ordenadas por áreas de competencia municipal sobre las que podría decidir, al igual que el lugar donde estaba prevista que se realizase – calle, barrio y zona–, junto con el coste que supondría llevar a cabo cada una de ellas y un número de referencia. En esta asamblea se explicó además que los números de referencia asociados a cada propuesta que aparecían en el listado eran los números que debían de tener presentes a la hora de realizar la votación, pues eran éstos los que debían de apuntar en la hoja que se les entregaría el día de la votación, sin que el orden de cada propuesta implicase una prioridad.
- iv. Priorización de propuestas. El día 20 de mayo fue el día elegido para llevar a cabo la votación de las propuestas en 23 centros sociales. El resultado fue el siguiente: 2.817 vecinas y vecinos del municipio fueron a votar las propuestas que consideraban, bajo su propio criterio, óptimas, representando dicha cifra el 5,04% de la población que podía participar en el proceso. En las experiencias con participación individual y directa, las tasas de participación se sitúan

normalmente entre el 1% y el 15% de la población con derecho a voto, pudiendo ser durante los primeros años baja, e ir este número incrementándose en la medida en que se afianza el proceso (Cabannes, 2004a), lo que nos da una muestra de la importancia de esta cifra, sobre todo si se tiene presente que es el segundo año que se desarrolla este proceso.

- v. Rendición de cuentas. El Concejal de participación ciudadana se reunió con cada una de las cinco zonas municipales, no sólo para informar de las propuestas que finalmente habían salido votadas –y cuya información ya se encontraba en la página web del portal de participación ciudadana–; sino para explicar los motivos de por qué propuestas que inicialmente había pasado la evaluación positiva de los técnicos municipales y había sido votadas por la mayoría de la ciudadanía no iban a poder realizarse. Finalmente, el 1 de octubre se desarrollaron unas jornadas de evaluación donde se hizo un recorrido por todo el proceso realizado para, finalmente, centrar el debate en las propuestas.

Se expusieron, además, los resultados de una encuesta realizada el día de la votación entre los asistentes, donde la mayoría de los encuestados puso de manifiesto que los Presupuestos Participativos son una buena forma de que los ciudadanos participen en las decisiones de su ciudad –92,94%–, que volverían a participar en otras asambleas que se organizaran –94,5%–, y que propondrían o animarían a sus vecinos a participar en los próximos Presupuestos Participativos –99,2%–. Posteriormente se formaron grupos de trabajo entre los asistentes, donde se debatió sobre diferentes puntos y donde se anotó qué fue lo que mejor les pareció sobre el proceso y qué ideas tenían para mejorarlo, realizando, finalmente, una puesta en común.

7. Conclusiones

Con este trabajo se ha pretendido ofrecer un conjunto de conceptos, definiciones y clasificaciones relativas a los Presupuestos Participativos, al igual que remarcar los beneficios que este tipo de procesos poseen como las posibles resistencias que pueden surgir. Por último, se resumió brevemente el proceso llevado a cabo en Molina de Segura (Murcia), donde el 5,04% de la población participó activamente en la priorización del 3,5% del presupuesto municipal. Si bien es cierto que se detectaron ciertos problemas, “sólo experimentando y probando, acertando y equivocándonos,



haremos avanzar nuestra joven realidad democrática y sus capacidades de resolución de los problemas que toda convivencia social plantea” (Subirats, 2001). La difusión de los procesos da lugar a que en otros lugares se conozcan las experiencias, se valore, se pierdan los miedos y se decida ensayar algo similar (Font, 2001). En este sentido, y gracias a la experiencia pionera desarrollada en Molina de Segura, municipios de la Región de Murcia, como Alhama de Murcia, Blanca, Caravaca de la Cruz, Cieza, Fortuna, Jumilla, Puerto Lumbreras o Santomera han comenzado, o comenzarán en 2017, su andadura por los Presupuestos Participativos, además de la experiencia piloto –pionera a nivel nacional– llevada a cabo por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

8. Bibliografía

- Alarcón, G. (1996). Los Principios Presupuestarios en el Ámbito Municipal Español. *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, 2, 291–340.
- Alarcón, G., & Ayala, E. A. (2013). Trust in Spanish Governments: Antecedents and Consequences. *Economic Analysis and Policy*, 43(2), 177–193.
- Alarcón, G., Buendía, J. D., & Sánchez, M. del M. (2015). *El Rechazo al Fraude Fiscal en España: Antes y después de la Gran Crisis*. Comunicación presentada en el XVIII Encuentro de Economía Aplicada, Alicante, España.
- Alarcón, G., Quiñones, E., & Sánchez, J. (2015). How can have an influence to be a housewife on women’s fiscal awareness? The case of Spain. *Anales de Psicología*, 31(3), 952–961.
- Allegretti, G., García-Leiva, P., & Paño, P. (2011). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA).
- Boix, C., & Posner, D. N. (1996). *Making Social Capital Work: “A Review of Robert Putnam’s Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.”* Harvard University Centre for International Affairs. Working Paper Series, 96-4.
- Bonet, E., Martín, I., & Montero, J. R. (2006). Las actitudes políticas de los españoles. En J. R. Montero, J. Font, & M. Torcal (Eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 105–132). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Brugué, Q., Font, J., & Gomà, R. (2003). Participación y Democracia: Asociaciones y poder local. En M. J. Funes & A. Adell (Eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED.

- Cabannes, Y. (2004a). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*. Quito: UN-Hábitat.
- Cabannes, Y. (2004b). *Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y Análisis de su Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Quito: ONU-Hábitat.
- Cabannes, Y. (2015a). Basics tools to navigating the world of participatory budgeting. En Y. Cabannes & C. Delgado (Eds.), *Another city is possible! Alternatives to the city as a commodity series. Participatory Budgeting, Dossier N.º 1* (pp. 22–28). Lisbon.
- Cabannes, Y. (2015b). The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment and Urbanization*, 27(1), 257–284.
- Cabannes, Y. (2016). *¿Los presupuestos participativos y la participación hoy? El contexto en España y experiencias internacionales*. Mesa redonda. Seminario “Participación para radicalizar la democracia”. Sevilla (España).
- Cabannes, Y., & Lipietz, B. (2015). *The Democratic Contribution of Participatory Budgeting*. London School of Economics, London, Working Paper Series 2015, N.º 15-16.
- Cernadas, A., Pineda, C., & Chao, L. (2013). Democracia Local y Participación Ciudadana. Estudio comparativo de Galicia y La Rioja. *Revista de Investigaciones Políticas Y Sociológicas*, 12(1), 175–209.
- Çule, M., & Fulton, M. (2005). Some implications of the unofficial economy-Bureaucratic corruption relationship in transition countries. *Economics Letters*, 89(2), 207–211.
- Falck, A. (2016). *¿Cómo enfocamos la participación a día de hoy? La experiencia de la democracia participativa. ¿Qué podemos aprender? Experiencias nacionales e internacionales*. Mesa redonda. Seminario “Participación para radicalizar la democracia”. Sevilla (España).
- Fernández, J. L., García, P., & Jiménez, M. (2016). *La frustración participativa como legado cultural de los procesos participativos locales*. Comunicación presentada al XII Congreso Español de Sociología, Gijón, España.
- Font, J. (2001). Introducción. En J. Font (Ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 13–30). Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Francés, F. J., & Carrillo, A. (2015). *Cuando la ciudadanía toma parte. La experiencia del Presupuesto Participativo de Petrer*. Preparación Ediciones.

- Galais, C., Navarro, C., & Font, J. (2011). La calidad de las experiencias participativas. En J. Font (Ed.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 93–115). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- García-Leiva, P., Domínguez, J. M., & Hombrados, M. I. (2011). Impactos de los Presupuestos Participativos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el fortalecimiento comunitario y el bienestar psicológico. En A. Falck & P. Paño (Eds.), *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y Profundización sobre el debate actual* (pp. 371–385). Málaga: CEDMA.
- García-Leiva, P., & Paño, P. (2012). Construcción de ciudadanía desde la percepción de los actores de los presupuestos participativos. En G. Allegretti (Ed.), *Estudio comparado de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (pp. 259–321). Málaga: CEDMA.
- Goenaga, M. (2014). *Medidas Sociales para Combatir el Fraude Fiscal en España*. Laboratorio de Alternativas, Documento de trabajo 184/2014.
- Goldfrank, B. (2006). Los Procesos de “Presupuesto Participativo” en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3–28.
- Gomà, R., & Font, J. (2001). La democracia local: Un mapa de experiencias participativas. En J. Font (Ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 61–91). Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- González, A. (2011a). Cultura política y participación en España. *Studia Politicæ*, (24), 5–22.
- González, A. (2011b). Los desafíos de la participación ciudadana local. Un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki. *Reforma Y Democracia*, 49, 203–240.
- González, A. (2013). *Responsiveness y participación ciudadana: la devolución de la responsabilidad*. Comunicación presentada en el XI Congreso de AECPA: La política en tiempos de incertidumbre. Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. España.
- Gramberger, M. (2001). *Citizens as partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Paris: OECD.
- Gutiérrez-Barbarrusa, V. (2012). Análisis sobre la participación en los presupuestos participativos. En G. Allegretti (Ed.), *Estudio comparado de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (pp. 147–195). Málaga: CEDMA.

- Herreros, F. (2002). *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid.
- Jiménez, F. (2009). Cuando el delincuente es la Administración. En M. Riveiro & A. Miguélez (Eds.), *II Jornadas de Legalidad territorial y ambiental. Memoria* (pp. 201–211). Lanzarote: Observatorio de la Reserva de la Biosfera.
- Kajumulo, A. (2004). Introducción. En *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales* (pp. 12–14). Quito: UN-Hábitat.
- Lizcano, J. (2009). La transparencia en el ámbito municipal: una experiencia proactiva desde la sociedad civil. *Asociación Española de Contabilidad Y Administración de Empresas*, 87, 46–48.
- Lizcano, J. (2012). Transparencia. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, 3, 160–166.
- Lizcano, J., & Villoria, M. (2013). Corrupción y Transparencia: Aspecto contextuales, metodológicos y empíricos. *Revista de Responsabilidad Social de La Empresa*, 14, 13–48.
- López, C. (2011). Los presupuestos participativos: una oportunidad para la construcción colectiva de las ciudades. En C. A. Briseño (Ed.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la Democracia* (pp. 95–106). Jalisco, México.
- López, S., & Pineda, C. (2014). El Presupuesto Participativo como escuela de ciudadanía: la experiencia de Elche (Alicante). En P. Mata, B. Ballesteros, & I. Gil (Eds.), *Aprendizaje de la ciudadanía y la participación. Contextos múltiples de socialización y aprendizaje: un análisis desde la etnografía de la educación* (pp. 99–106). Madrid: Traficantes de Sueños.
- Martínez, C. R., & Arena, E. (2013). *Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo*. Argentina: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Martínez, J. A., & Miquel, A. B. (2013). Instrumentos clave en la lucha contra el fraude: La importancia de la educación fiscal. *Crónica Tributaria*, 2013(146), 179–192.
- Matías, D. (2004). *Presupuesto Participativo y Democratización*. Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- Molina, J. (2011). *Los Presupuestos Participativos. Un modelo para priorizar objetivos y gestionar eficientemente en la administración local* (2nd ed.). Navarra: Editorial Aranzadi.



- Molina, J. (2013). *Ciudadano y gasto público. Por una gobernanza transparente y participativa*. Navarra: Editorial Aranzadi.
- Parés, M. (2011). Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España). En C. A. Briseño (Ed.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la Democracia* (pp. 85–94). Jalisco, México.
- Pineda, C., & Fernández, C. J. (2004). Presupuesto local y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford. *Gestión Y Análisis de Políticas Públicas*, (28/29), 119–136.
- Pineda, C., & Pires, V. (2012). Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología. *GAPP. Revista Gestión Y Análisis de Políticas Públicas*, (7), 51–90.
- Putnam, R. D. (2011). *Para que la democracia funcione: las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política Y Sociedad*, 47(3), 93–108.
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En J. Font (Ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33–42). Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Torgler, B. (2005a). Tax Morale and Direct Democracy. *European Journal of Political Economy*, 21(2), 525–531.
- Torgler, B. (2005b). Tax Morale in Latin America. *Public Choice*, 122, 133–157.
- Torgler, B. (2006). The Importance of Faith: Tax Morale and Religiosity. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 61(1), 81–109.
- Villoria, M. (2014). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, 7, 85–103.

CAMPAÑAS Y POLÍTICA 2.0: ANÁLISIS DEL USO DE REDES SOCIALES POR LOS CANDIDATOS A LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA DE 2015

Marta Pérez Gabaldón²⁰⁸

Blanca Nicasio Varea²⁰⁹

1. Marco teórico

La irrupción de internet supone un desafío para la política, un desafío para los medios de comunicación, y un desafío para la nueva ciudadanía de la democracia, cuya participación en el debate público pasa ahora por la red (Rey Morato, 2007: 302 – 303). Los medios convencionales han cedido el papel protagonista ante los *social media* que se han posicionado como el canal más rápido y efectivo para hacer llegar el mensaje al votante-usuario, provocando así el cambio de paradigma de las tradicionales campañas electorales. Las redes sociales se erigen, pues, como un recurso y canal adecuado para la implementación del marketing político 2.0, creando un escenario donde es posible la interacción continua con los usuarios (Túñex y Sixto, 2011: 210).

Internet y los medios sociales procuran un nuevo modelo de comunicación horizontal en el que emisores y receptores o, en términos electorales, candidatos y votantes (Sampedro, López y Muñoz, 2012: 659), convergen abiertamente en un mismo espacio. Las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTICS) para que una fuerza política converse con sus militantes y simpatizantes son enormes. De hecho, es suficientemente potente como para que se plantee la necesidad de olvidar la palabra militante y abrirse hacia una esfera más extensa (Caldevilla, 2009: 32).

Los ciudadanos “pueden buscar en Internet información relativa a la campaña, pero también pueden recibir a través de la red estímulos movilizadores” (Anduiza, Cantijoch y Cristancho, 2010:127). Es por ello que, cada vez más, los políticos tienden a sumar, a la comunicación política tradicional de carácter unidireccional, estos otros canales que requieren de una actitud proactiva, de tal modo que “la clase política tendría que

²⁰⁸ Profesora de Ciencia Política. Universidad CEU Cardenal Herrera

²⁰⁹ Doctoranda. Universidad CEU Cardenal Herrera



escuchar la conversación y los flujos informativos producidos en estos ambientes y participar” (Abejón et al., 2012: 155), sin caer en lo que Castells denomina “tablón de anuncios digital” (2010: 12).

La democracia en red permite (al menos en su concepción más utópica) mayor vinculación de la ciudadanía con las decisiones políticas (Sampedro, Sánchez y Poletti, 2013: 108), esto se debe a la naturaleza abierta de las redes que facilita el acceso a la información necesaria y mayor implicación del usuario-votante, lo que en última instancia hace de éste un agente activo del proceso decisor. Se trata, pues, de una nueva forma de hacer política, una nueva forma de plantear y ejecutar las campañas en las que los entornos 2.0 cobran especial relevancia dado que es ahí donde, cada vez más, se desarrolla un diálogo y una interacción social.

En España, son las elecciones generales de 2008 las que marcan un punto de inflexión, en este sentido (Sampedro, López y Muñoz, 2012; López, Lara y Sánchez-Duarte, 2011; Peytibi, Rodríguez y Gutierrez-Rubí, 2008, entre otros). Los partidos en campaña emplearon, por primera vez, y de manera masiva, las herramientas digitales intentando captar la atención y fomentar la implicación ciudadana (Sampedro, Sánchez y Poletti, 2013: 106). Desde ese momento, la ciudadanía ha sido testigo de la introducción de nuevos repertorios de acción y participación social así como de un mapa más complejo de comunicaciones, en el que se integra la dimensión digital (García, 2013: 96) que va adquiriendo un peso mayor no solo en periodos electorales, sino también en el día a día. Ahora bien, ello no obsta para una mayor intensidad de uso en aquellos momentos en los que el político precisa de un respaldo social, como es el caso de la campaña electoral, en las que precisa una movilización de sus seguidores en un sentido determinado.

Los estudios que, bien desde el mundo de la comunicación, bien desde el mundo de la ciencia política, han tratado de analizar la relación de Twitter con la política han ido orientados, de un lado, a examinar el uso que los políticos hacen de la red de *microblogging* (véase a modo de ejemplo: Zamora y Zurutuza, 2014; García y Zugasti, 2014; Pérez Gabaldón y Nicasio Varea, 2015; Zugasti y Pérez, 2015; Gamir Ríos, 2016; López García, 2016) y, de otro lado, el empleo por parte de la ciudadanía para participar de la cosa pública (véase, a modo de ejemplo, Haro y Sampedro, 2011; López García, 2012; Pérez Gabaldón y Nicasio Varea, 2015). El objeto del presente estudio se centra en el primero de ambos.

2. Objetivos y Metodología

En la presente investigación se analiza la campaña en los entornos 2.0 previa a las elecciones autonómicas celebradas en 2015 en la Comunidad Valenciana para elegir a los representantes de la ciudadanía valenciana en Les Corts. El objetivo es examinar la gestión de las redes sociales, concretamente Twitter dado que es la “red más política” al permitir mayor interactividad; esto es debido a su inmediatez y agilidad, sirve de escenario a los principales actores políticos (Gallardo y Enguix, 2016: 29), de los candidatos a la Generalitat: Alberto Fabra, del Partido Popular, Ximo Puig, del PSPV-PSOE, Mónica Oltra, de Coalició Compromís, Carolina Punset, de Ciudadanos, y Antonio Montiel, de Podemos. Sin dejar de lado la necesaria aproximación a la respuesta ciudadana ante la demanda de participación por parte de las fuerzas políticas en los procesos democráticos.

Para la selección de los candidatos se atendió a aquellos partidos que tras las elecciones lograron obtener representación en el parlamento autonómico, motivo por el que se descartó incluir a Izquierda Unida y Unión, Progreso y Democracia.

A partir de las investigaciones sobre los cambios que se producen en los procesos de comunicación política relacionados con el desarrollo de Internet y los medios sociales, planteamos como hipótesis:

H1. Cabe esperar, en coherencia con estudios previos (Pérez Gabaldón y Nicasio Varea, 2015; Aragón et al., 2013; Zugasti y Pérez, 2015; entre otros) un uso determinante de los medios sociales como canales de comunicación para informar sobre la campaña.

H2. Se espera hallar por parte de los candidatos una tendencia al recurso de los medios sociales para generar y difundir contenido sobre las campaña electoral, en especial, de apoyo a sus candidaturas así como de movilización a los usuarios para que participen en la votación (Abejón et al., 2012: 131).

H3. Se espera hallar que los partidos no tradicionales y/o de reciente creación tienen una participación más activa en las redes sociales (Gallardo y Enguix, 2016: 8), en tanto en cuanto “*los partidos nuevos y pequeños son más propensos a explotar los nuevos mecanismos de comunicación ofrecidos por Twitter*” (Aragón, Kappler, Kaltenbrunner, Laniado y Volkovich., 2013: 202) y otras redes sociales.



H4. Se prevé que la utilización de las redes sociales por parte de los candidatos sea distinta. Cabe esperar diferencias en cuanto al contenido publicado en relación a la campaña, a la actualización de la misma y a la respuesta de los usuarios. De la anterior hipótesis, se pueden plantear las siguientes subhipótesis:

SH 4.1: Atendiendo a estudios previos que demuestran el uso predominante de los medios sociales por parte de los candidatos situados a la izquierda del espectro político y, especialmente, por aquellos que están en la oposición al Gobierno (Vergeer, Hermans y Sams, 2011), cabe hallar una mayor proactividad en los perfiles 2.0 del candidato del PSPV-PSOE, Ximo Puig, de la candidata de Coalició Compromís, Mónica Oltra y del candidato de Podemos, Antonio Montiel, respecto al candidato del PP, Alberto Fabra, y la candidata de Ciudadanos, Carolina Punset.

SH 4.2: Cabe esperar un número más elevado de críticas a otros partidos políticos por parte de los candidatos que se encontraban en la oposición (PSPV-PSOE y Compromís) así como de los candidatos aquellos partidos con expectativas de obtener representación por vez primera (Ciudadanos y Podemos) respecto al candidato del PP, Alberto Fabra, que era el Presidente de la Generalitat.

SH4.3: Dada la mayor trayectoria en redes sociales y el mayor número de seguidores, cabe esperar mayor actividad, respuesta e interacción ciudadana en los perfiles de Mónica Oltra y de Alberto Fabra. En Twitter, esto se comprueba en relación al número de retuits y favoritos.

Para dar respuesta a las hipótesis y subhipótesis de investigación, se ha llevado a cabo un análisis comparado, de un lado, de los mensajes publicados en los perfiles de Alberto Fabra, Ximo Puig, Mónica Oltra, Carolina Punset y Antonio Montiel, en la red social Twitter. De otro lado, examinamos la respuesta ciudadana 2.0.

Dado que se pretende examinar y analizar la gestión de las redes sociales en la campaña electoral, se han seleccionado, específicamente, los mensajes publicados durante los días que duró la misma. Desde el 8 hasta el 22 de mayo, siendo el 24 el día en el que se celebraron las votaciones. Igualmente, se ha incluido, en el análisis, la jornada de reflexión así como el día de las votaciones con el fin de examinar qué tipo de mensajes publicaban los candidatos esos dos días.

El estudio de los tuits se ha realizado en dos niveles, uno cuantitativo y otro cualitativo.

Para el análisis cuantitativo se ha recopilado y contabilizado manualmente el número total de tuits publicados en el período indicado *ut supra*. En los mensajes propios de los candidatos, además, se ha registrado: el número total de retuits y el número total de favoritos.

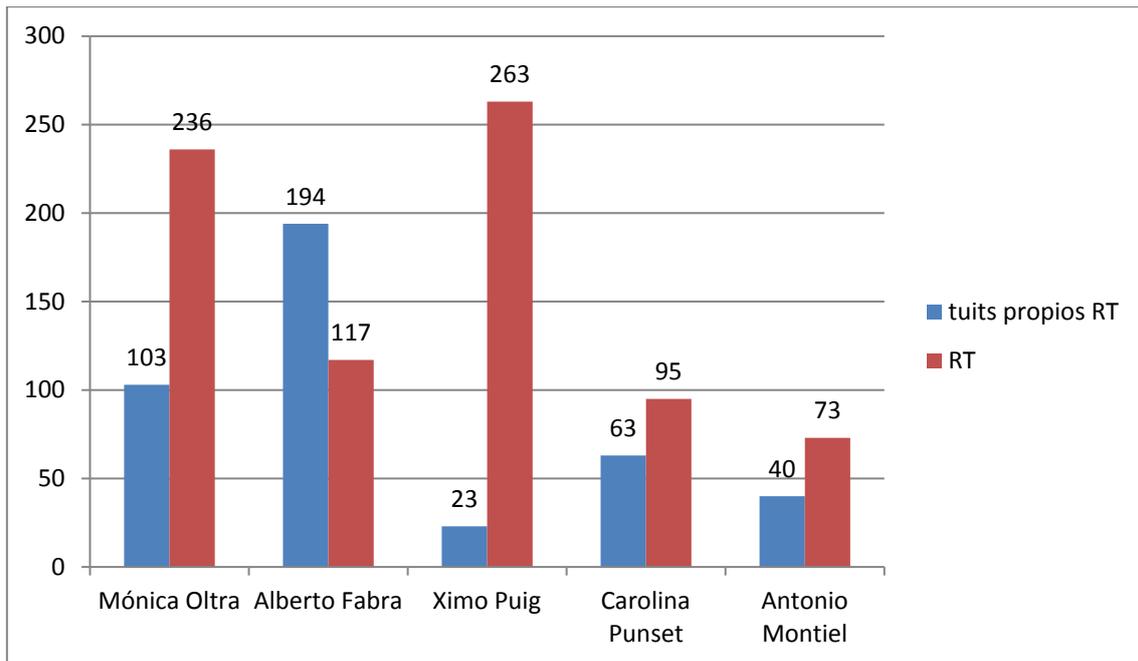
Para el análisis cualitativo del contenido de los mensajes publicados en los perfiles de los candidatos se han tenido en cuenta las siguientes variables: actos de campaña, petición de participación y petición de voto, propuestas, apoyo al candidato y apoyo al trabajo desarrollado durante la legislatura, críticas a otras fuerzas políticas, y otros (en esta variable codificamos aquellos mensajes que no respondan a las anteriores). De ellas, se señala una tras la lectura completa del mensaje, de manera que se trata de variables excluyentes.

3. Resultados

Una vez recopilada y sistematizada toda la información, se han hallado un total de 339 tuits en el perfil de Mónica Oltra (de los cuales 103 son propios y 236 retuits); 311 por parte de Alberto Fabra (194 propios y 117 retuits); 286 en la página de Ximo Puig (23 propios y 263 retuits); 158 en la red de Carolina Punset (63 propios y 95 retuits); y 113 en el perfil de Antonio Montiel (40 propios y 73 retuits). De ello se desprende, no solo una mayor actividad en los perfiles de aquellos candidatos que ya tenían escaño en Les Corts durante la legislatura previa, sino una clara tendencia a retuitear contenidos de otros usuarios de la red, salvo en la cuenta del candidato del Partido Popular en la que el número de mensajes propios alcanza el 62% de sus publicaciones. En el polo opuesto se encuentra el perfil del candidato del PSPV-PSOE, cuyo número de retuits alcanza el 92% de su actividad en esta red durante el periodo analizado, tal y como queda reflejado en la siguiente tabla.



Tabla 1: Número de tuits y retuits de los perfiles analizados



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en www.twitter.com

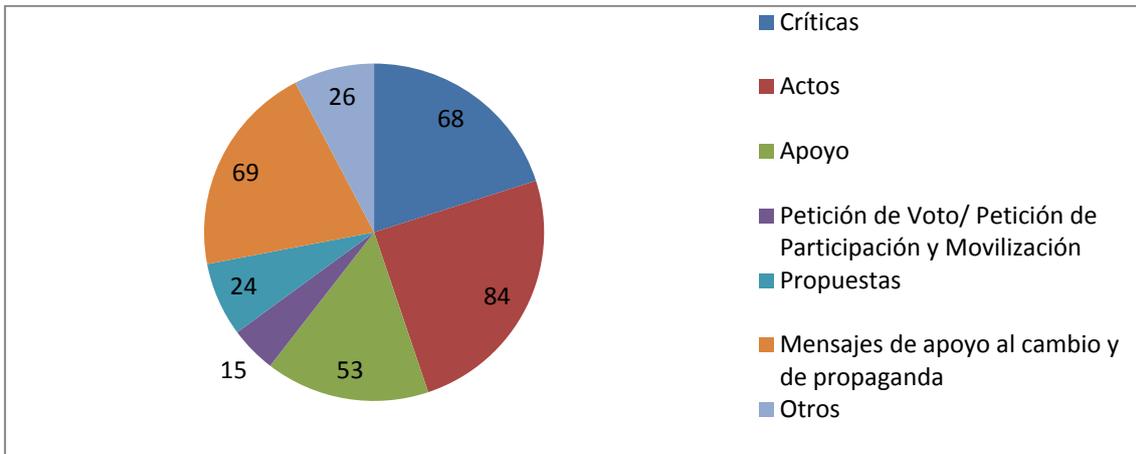
3.1.- Análisis del contenido

Si centramos la atención sobre los tuits de los candidatos observamos que, en términos cualitativos, todos los candidatos dedican buena parte de su actividad a la promoción de los actos de campaña. En este sentido, es especialmente llamativo el elevado porcentaje que los procedentes de las nuevas formaciones políticas dedican a esta actividad (en el perfil de Punset es un 54,2% del total y en el de Montiel un 63,7%). Esto puede deberse al menor acceso que estos pueden tener a otros canales tradicionales de comunicación para difundir su actividad durante la campaña.

Otro dato relevante es el espacio dedicado a las críticas por parte de las dos principales fuerzas políticas que, en la legislatura recientemente finalizada, habían permanecido como oposición y que, actualmente, configuran el actual gobierno de coalición que rige los designios de nuestra Comunitat. Así, en el perfil de Oltra las críticas vertidas, esencialmente al Partido Popular por los casos de corrupción y la gestión realizada durante sus mandatos, alcanzan el 20% del total de su actividad, como segunda variable más significativa de las analizadas. Por su parte, el twitter de Ximo Puig dedica un 27% de las publicaciones propias durante el periodo analizado a manifestar su rechazo a las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos del Partido Popular, siendo esta la variable más empleada en dicho perfil.

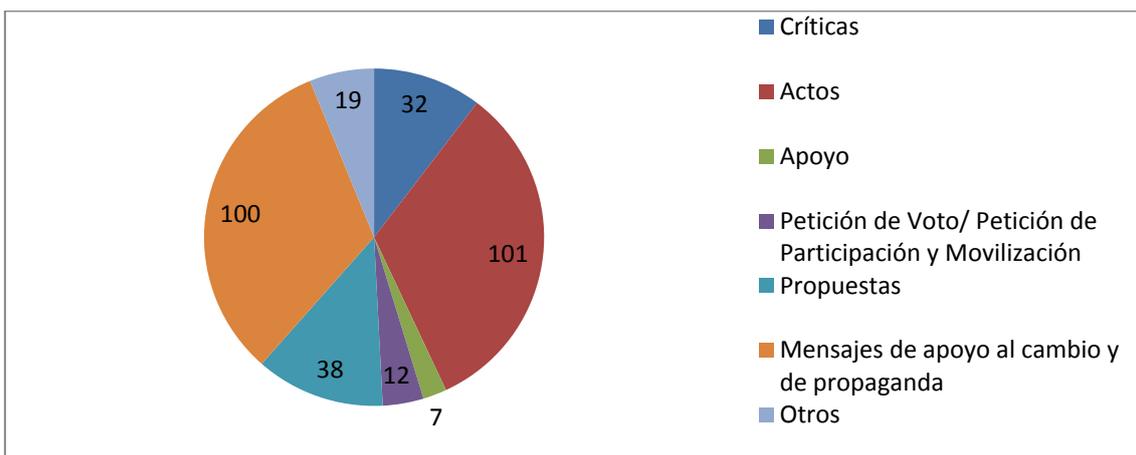
Por otra parte, aunque curiosamente ninguno de los perfiles dedica un porcentaje significativo de su actividad a la petición del voto y de participación en la emisión del sufragio activo a los ciudadanos (en ningún caso llega al 4% del total), el porcentaje dedicado a la propaganda y/o los mensajes de apoyo al cambio es más elevado. El que más dedica a esta cuestión es Alberto Fabra (32,1%), esencialmente para destacar aquellos resultados de su gestión que considera más significativos. Igualmente, es elevado el porcentaje dedicado por Mónica Oltra (20,3%), en cuyo caso los mensajes van orientados a promover el cambio político en la Comunitat.

Gráfico 1: Datos del análisis cualitativo del perfil de Mónica Oltra



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en www.twitter.com

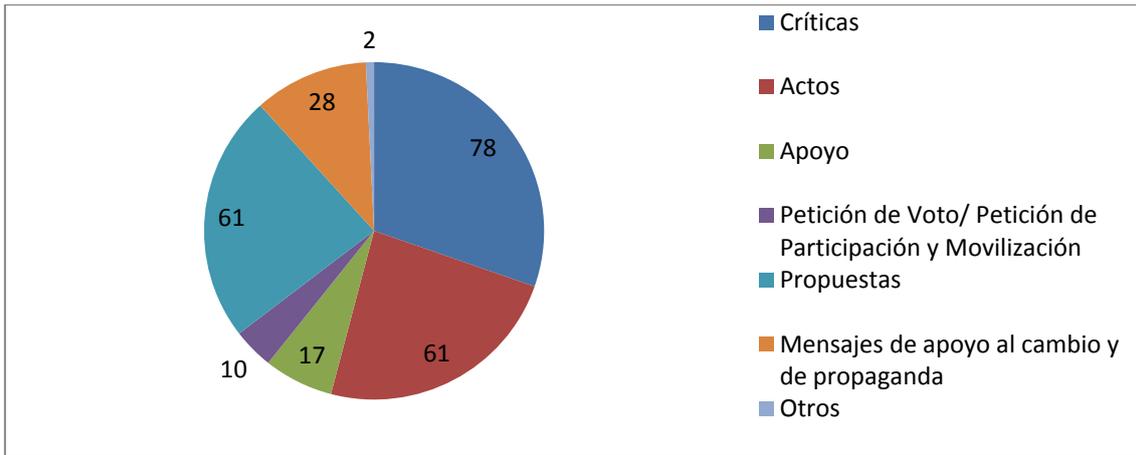
Gráfico 2: Datos del análisis cualitativo del perfil de Alberto Fabra



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en www.twitter.com

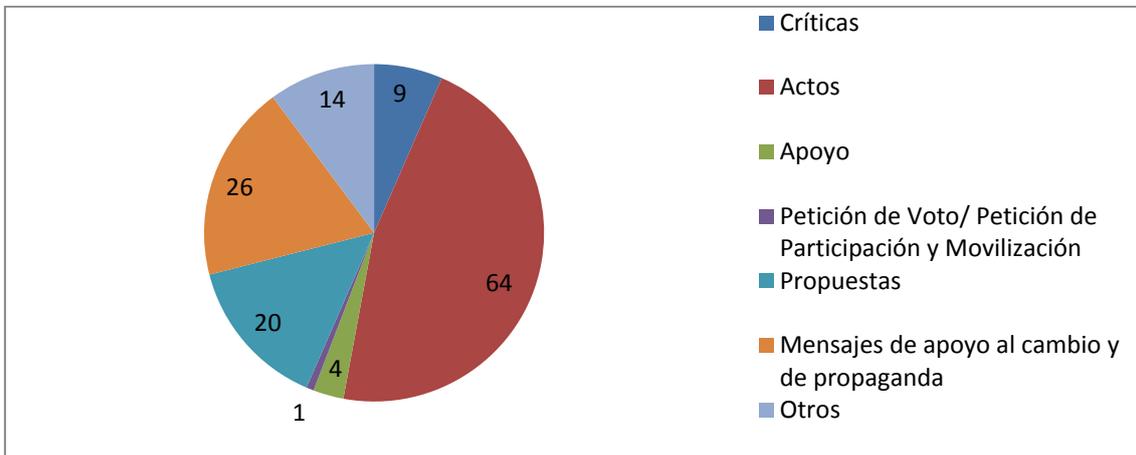


Gráfico 3: Datos del análisis cualitativo del perfil de Ximo Puig



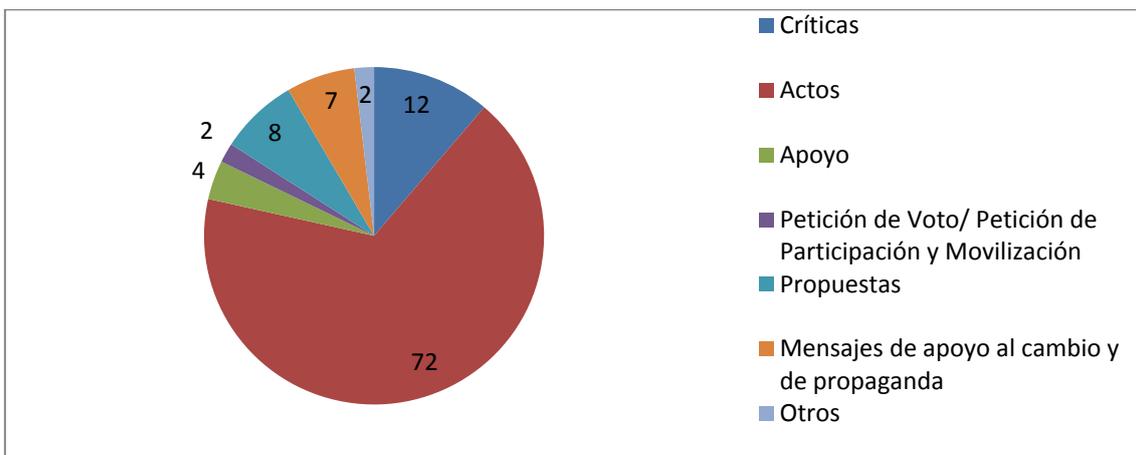
Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en www.twitter.com

Gráfico 4: Datos del análisis cualitativo del perfil de Carolina Punset



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en www.twitter.com

Gráfico 5: Datos del análisis cualitativo del perfil de Antonio Montiel



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en www.twitter.com

De igual modo, llama la atención la escasa atención dedicada por la mayor parte de los candidatos a lanzar propuestas relacionadas con su programa político. En este sentido, si obviamos el 21% de dedicación en el perfil de Twitter de Puig, nos encontramos con porcentajes que rondan el 12%, en el caso de Punset y Fabra, o el 7%, en el caso de Montiel y Oltra. Esto resulta sintomático de que nos hallamos frente a campañas electorales de corte superficial, que no entran a profundizar en las políticas públicas a desarrollar en caso de una hipotética victoria electoral. Muy al contrario, son campañas de confrontación (Maravall, 2008; Rodríguez et al., 2012; Váldez, 2010) en la que se opta por una política de adversario, lo que entra en sintonía con el tipo de campaña predominante en España durante la última década. Así, Sampedro y Pérez apuntan que *“las campañas electorales contemporáneas son permanentes (los partidos se empeñan en una estrategia electoral continua que va más allá del periodo electoral), y cada vez más negativas (centradas en la crítica del adversario, buscan la movilización de sus propios adeptos y la desmovilización de sus adversarios)”* (Sampedro y Pérez, 2009: 129).

De entre los retuits, cabría pensar que buena parte de estos serían mensajes de apoyo de ciudadanos que ellos, por regla general, retuitean con el objeto de dar visibilidad al respaldo social que tienen en la red. Sin embargo, la realidad dista bastante de lo esperado, pues solo Oltra tiene un porcentaje por encima del 15% del total, mientras el resto no llega ni tan siquiera al 6% (15,6 Oltra; 5,9 Puig; 3,5 Montiel; 2,5 Punset; 2,2 Fabra). No obstante, y a pesar de no ser significativamente relevantes en cuanto a volumen, son importantes porque estos mensajes muestran una forma de interacción de los candidatos con la ciudadanía valenciana que les apoyan en su carrera hacia la Generalitat.

Por último, el escaso volumen de mensajes dedicados a asuntos ajenos a la campaña (Oltra 7,6; Puig 0,6; Punset 8,8; Montiel 3,5; Fabra 6,1), muestra cómo la atención de los candidatos se centra de forma inequívoca en todo lo relacionado con este vital periodo dentro del proceso electoral.

3.2.- Análisis de la interacción con la ciudadanía

Por lo que respecta a este último apartado, se parte de la consideración de que los usuarios utilizan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para participar en la producción y difusión de la información y en los procesos políticos. Las NTICS han logrado ampliar el repertorio de la participación política (Galindo et al.,



2014: 205). De este modo, se ve alterada la comunicación centralizada y verticalista y se favorecen tanto la interacción como las actividades “*bottom-up*” (Nicasio Varea y Pérez Gabaldón, 2015).

Los entornos abiertos favorecen un entorno participativo donde el receptor se torna un agente activo del proceso comunicativo, puesto que “*busca, investiga, enlaza, opina, contesta, contrasta y crea contenidos a partir de otros ya existentes*” (Caldevilla, 2009: 33), así como también se posiciona mediante el uso de otros medios facilitados por las redes sociales que le permiten mostrar su conformidad y proximidad con los contenidos difundidos por otros usuarios (véase el “retuit” y el “favorito” en Twitter). Por tal motivo, se ha considerado oportuno analizar, como muestra de esa relación ciudadano-candidato, de un lado, el número de seguidores de los respectivos perfiles como reflejo tanto del alcance real que un mensaje puede tener entre sus seguidores como de la hipotética difusión que podría alcanzar por el uso de tales vías de interacción. De otro lado, las vías de las que disponen las redes sociales para permitir la interacción de un usuario con otro a partir de un mensaje publicado por uno de ellos.

En primer lugar, para poder realizar un análisis de la interacción con la ciudadanía es esencial saber a cuanto público puede llegar cada candidato mediante el uso de la red. Es por ello, que hemos contabilizado el número de seguidores de cada uno de ellos en tres momentos seleccionados en base a los siguientes criterios: a) el 7 de mayo, por ser el día previo al inicio de la campaña a fin de ver el número de seguidores de partida; b) el 15 de mayo, por ser el día que se alcanza el ecuador de la campaña electoral; y c) el 25 de mayo, día posterior a la jornada electoral, para identificar el incremento total de seguidores alcanzado por cada perfil por efecto de la campaña electoral.

Tabla 2: evolución del número de seguidores durante la campaña electoral

	Fabra	Oltra	Montiel	Punset	Puig
7 de mayo	36.934	94.999	2.475	10.738	11.602
15 de mayo	37.083	96.287	2.779	11.292	11.682
25 de mayo	37.329	97.897	3.159	11.752	11.982

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en www.twitter.com

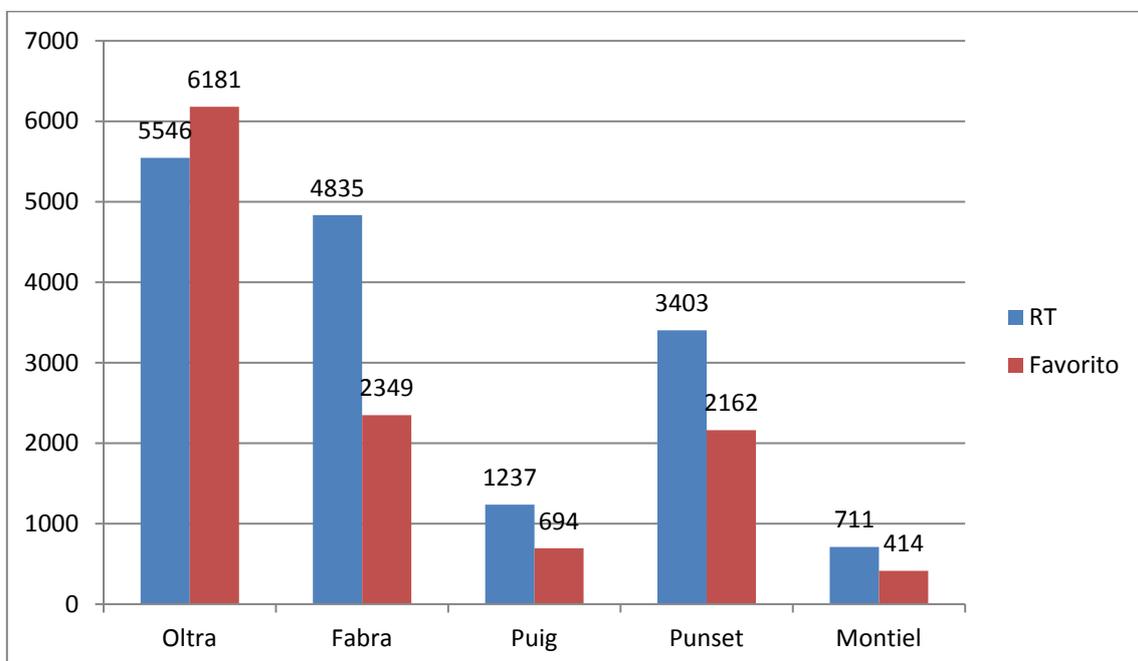
Como punto de partida, merece una mención el elevado número de seguidores del que partía Mónica Oltra, llegando casi a triplicar a Alberto Fabra, segundo en número de seguidores. Los dos candidatos de las nuevas formaciones políticas partían de una cifra sustancialmente inferior a la del resto, circunstancia comprensible si atendemos al

desconocimiento de los mismos por parte de la ciudadanía hasta ser designados por sus respectivos partidos como cara visible de la candidatura.

El estudio comparado de la evolución refleja cómo la candidata de Coalició Compromís es la que suma más seguidores a su perfil, incrementando el número total en 3.897 seguidores, cifra que dista significativamente del candidato del PSPV-PSOE, que es el que menos seguidores suma por efecto de la campaña, incrementado su total en 380 seguidores. Por su parte, mientras Punset suma 1.014 nuevos seguidores, el candidato de Podemos-Podem suma 684 y el del Partido Popular 395, tal y como se desprende de la tabla 2. Cabe destacar que los candidatos de los partidos tradicionales son los que menor incremento de seguidores experimentan en el periodo analizado, lo que puede hallar cierta correlación con la pérdida de respaldo electoral que pudo comprobarse tras el 24 de mayo.

En segundo lugar, sin entrar a analizar los mensajes que los candidatos intercambian con los usuarios, se ha contemplado el número total y la media por mensaje propio en Twitter de retuits y favoritos.

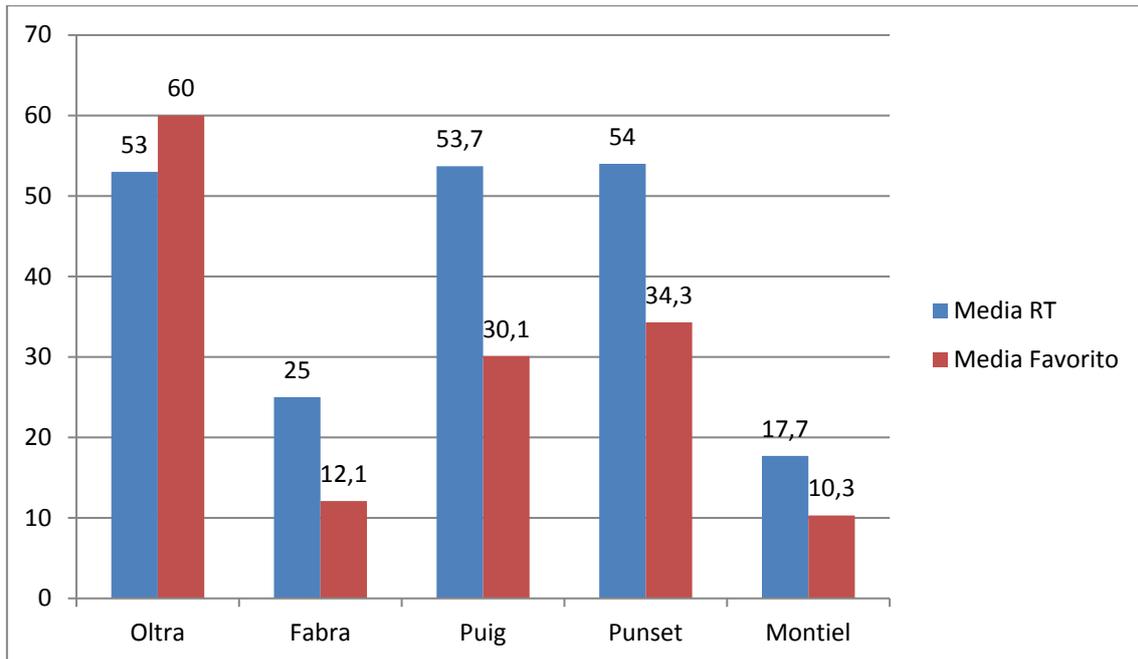
Gráfico 6: número total de retuits y favoritos recibidos por los mensajes propios publicados por cada candidato



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en www.twitter.com



Gráfico 7: media de retuits y favoritos recibidos por los mensajes propios publicados por cada candidato



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en www.twitter.com

Al igual que son los candidatos con mayor actividad en la red social así como con mayor número de seguidores durante el periodo analizado, Oltra y Fabra son los candidatos cuyos mensajes reciben un total de respuestas mayor (5546 retuits y 6181 favoritos y 4835 retuits y 2397 favoritos, respectivamente).

A pesar de que cabía esperar una mayor movilización e implicación en los perfiles de los candidatos de las nuevas formaciones políticas en base al entusiasmo por el cambio despertado en la sociedad valenciana, esto no se ha plasmado en una mayor actividad ciudadana en dichos perfiles. Así, cabe señalar que los candidatos de las nuevas formaciones políticas son los que cuentan con un menor número de interacciones por parte de los ciudadanos debido, de un lado, a que cuentan con un menor número de seguidores y, de otro, a que tal y como se ha explicado anteriormente antes de ser designados candidatos por sus respectivos partidos eran personas relativamente desconocidas para los ciudadanos-usuarios.

Sin embargo, si analizamos desde la perspectiva de la media de respuestas por parte de los usuarios, el patrón no se repite puesto que en este caso Puig y Punset tienen una media superior. Esto puede deberse a que una mayor publicación de mensajes puede provocar la dispersión de la atención de los seguidores e incluso producir cierto agotamiento en los mismos, generando una reducción de las veces en las que el

ciudadano interactúa por esta vía con el candidato, puesto en relación con el total de tuits publicados en ese día.

4. Conclusiones

Los partidos políticos, y sus candidatos, son maquinarias de competición electoral. Y para competir tienen que pulsar la opinión de los ciudadanos, las grandes tendencias y sensibilidades sociales y los asuntos que más preocupan al votante (Galindo et al., 2014: 214). De ahí la importancia de que existan cauces efectivos que sirvan, de un lado, para que los partidos y sus candidatos se acerquen al ciudadano permitiéndole, no solo conocer el proceso electoral, así como su programa y sus propuestas, entre otros aspectos; sino involucrar a los propios y ajenos en el mismo. Y, de otro, para garantizar la participación ciudadana y la relación directa votante-candidato.

En la presente investigación, a partir de los resultados expuestos en el epígrafe precedente, se observa que, en términos generales, se ha hecho uso de los entornos 2.0 en el transcurso de la campaña electoral por lo que queda confirmada la H1. En este sentido, los resultados coinciden con lo apuntado por Gordillo en tanto en cuanto los actores del sistema político han asumido de manera paulatina el uso de Internet como parte de su estrategia de comunicación (Gordillo, 2010: 179-181), de manera más intensa y visible en los periodos de campaña electoral (Zugasti y Pérez, 2015).

Por otro lado, cabe tener en cuenta que hay un uso desigual de los perfiles analizados en relación al resto de las hipótesis planteadas como eje de la presente investigación: En primer lugar, queda patente que los candidatos no emplean la red de *microblogging* como canal para difundir mensajes de movilización a los usuarios para que participen en la votación ni para difundir mensajes de apoyo a sus candidaturas, salvo en el caso de Mónica Oltra que sí dedica gran parte de su actividad a retuitear mensajes de apoyo, por lo que, en líneas generales, queda parcialmente confirmada la H2. Esto se debe a que, si bien es cierto que la campaña es, a grandes rasgos, el eje prioritario de la actividad en los perfiles de los candidatos, no lo es menos que el volumen de mensajes relativos a los dos ítems señalados anteriormente no es especialmente significativo, con la excepción ya apuntada *ut supra*.

En segundo lugar, la H3 ha quedado parcialmente confirmada en tanto en cuanto los candidatos de los partidos de reciente creación no tienen una participación más activa en Twitter, si bien la candidata de Compromís, que no es un partido nuevo pero sí se



clasificaría como partido pequeño, cuenta con el segundo perfil más activo en la red social analizada. El resultado está, parcialmente, en la línea de los estudios previos que establecimos como punto de partida para la formulación de la H3 según los cuales la menor presencia de estos partidos en los medios convencionales conlleva que la estrategia de comunicación vía redes sociales sea más intensa y con mayor peso en el conjunto de acciones de campaña. En este sentido, estos tipos de formaciones políticas deberían tender a ser más activas y estar mejor conectadas, lo que supondría una comunidad de usuarios más cohesionada e interrelacionada.

Cabría esperar, por tanto, que los candidatos de los nuevos partidos, especialmente de Ciudadanos y Podemos, utilizaran en mayor medida las redes sociales, concretamente Twitter, que ofrecen un espacio abierto a todas las voces que pretenden participar en el debate público. Si bien, la ausencia de una estructura organizada y la posible falta de experiencia en la comunicación política 2.0 que durante la campaña electoral los candidatos de los nuevos partidos, Carolina Punset y Antonio Montiel, no hayan tenido una extensa actividad en la red de *microblogging*. En definitiva, los resultados de este estudio reflejan, de un lado, que el candidato con el perfil más activo es el de un partido tradicional con gran presencia en medios convencionales, como es Alberto Fabra, hecho este que podría justificarse por el hecho de contar con un equipo de comunicación 2.0. Y, de otro lado, que los candidatos de Podemos y Ciudadanos, aun siendo conscientes de la importancia de la actividad en redes para interactuar con el electorado, hicieron un uso menos activo de lo que cabría esperar dados los limitados recursos con los que contaban para afrontar la campaña.

En tercer lugar, los resultados confirman parcialmente la SH 4.1 dado que, por un lado, los candidatos de PSPV y Coalició Compromís muestran un uso predominante de las redes durante la campaña, realidad que dista del perfil del candidatos de Podemos que hace un escaso uso de este medio de comunicación 2.0. Este hecho, que contrasta con el tipo de uso que candidatos de la misma formación hacen de Twitter durante sus respectivos procesos electorales, halló su contrapeso en el intenso uso que tanto el Partido, como sus miembros y simpatizantes hicieron durante la campaña para elegir a los representantes en el parlamento valenciano. De otro lado, el perfil de Alberto Fabra, candidato de un partido político situado a la derecha del espectro político, es el más activo de todos los estudiados durante los días analizados, cuestión a la que ya hemos hecho referencia anteriormente.

En cuarto y último lugar, se confirma la SH 4.2, dado que los resultados demuestran que los partidos en la oposición publicaron un mayor número de mensajes criticando la actividad desarrollada por el Partido que había gobernado durante más de 20 años la Comunidad. Este hecho se enmarca dentro de la tipología de campaña tendente a la confrontación, que predomina en nuestro sistema. Así, la descalificación sistemática del adversario, la demonización del líder y del partido, y culpabilización de los principales problemas al rival político, tienen como fin la movilización del electorado afín, la disuasión de los votantes del antagonista y la atracción de aquellos votantes indecisos durante la campaña (Maravall, 2008: 125-126) Igualmente, se confirma la SH 4.3, ya que tanto el perfil de Oltra como el de Fabra son los que realizan una mayor actividad respuesta-interacción en la red de *microblogging*.

5. Bibliografía

- ABEJÓN, P., SASTRE, A. y LINARES, V. (2012): "Facebook y Twitter en campañas electorales en España." *Anuario Electrónico de Estudios en Comunicación Social Disertaciones*, Vol. 5, nº. 1, pp: 130-159. Disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/Disertaciones/>
- ANDUIZA, E., CANTIJOCH, M. Y CRISTANCHO, C. (2010): "Los ciudadanos y el uso de Internet en la campaña electoral". En MONTERO, J. R. Y LAGO, I. (Eds.), *Las elecciones generales de 2008*, Madrid: CIS.
- ARAGÓN, P., KAPPLER, K., KALTENBRUNNER, A., LANIADO, D., y VOLKOVICH, Y. (2013). Communication dynamics in twitter during political campaigns: the case of the 2011 Spanish national election. *Policy and Internet*, Vol. 5, núm.2, pp.183-206.
- ARAGÓN, P.; KAPPLER, K.; KALTENBRUNNER, A.; LANIADO, D.; VOLKOVICH, Y. (2013): "Communication dynamics in twitter during political campaigns: The case of the 2011 Spanish national election". *Policy & Internet*, núm. 5, pp. 183-206.
- CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D. (2009): "Democracia 2.0: la política se introduce en las redes sociales". *Pensar la Publicidad*, Vol., núm. 2, pp. 31-48.
- CASTELLS, M. (2010): "La democràcia en l'era d'Internet". *Revista del Centre d'Estudis Jordi Pujol*, núm 12, pp. 7-13.
- GALINDO, J., LLANERAS, K., MEDINA, O., SAN MIGUEL, J. SENSERRICH, R. y SIMÓN, P. (2014). *La urna rota: La crisis política e institucional del modelo español*. Debate: Madrid.

- GALLARDO PAÚLS, B. Y ENGUIX OLIVER, S. (2016): *Pseudopolítica: el discurso político de las redes sociales*. Valencia : Universitat de València.
- GARCÍA ORTEGA, C.; ZUGASTI AZAGRA, R. (2014): “La campaña virtual en twitter: análisis de las cuentas de Rajoy y de Rubalcaba en las elecciones generales de 2011”. *Historia y Comunicación Social*, vol. 19, nº especial de febrero, pp. 299-311.
- GARCÍA, E. (2012): “Revoluciones 2.0, redes sociales y política. Reflexiones en torno a #PrimaveraValenciana y #ArdeValencia”. En: AZNAR, H., MARCO, J. y SANCHO, E. (edit.). (2012). *La Política del siglo XXI: ¿Más o menos ciudadanía?* Valencia: Tirant Humanidades, pp. 89-96.
- GAMIR RÍOS, J. V. (2016): “Blogs, Facebook y Twitter en las Elecciones Generales de 2011. Estudio cuantitativo del uso de la web 2.0 por parte de los cabezas de lista del PP y del PSOE”. *Dígitos*, núm. 2, pp. 101-120
- GORDILLO, S. (2010): “Comunicació i política: el pas del’1.0 al 2.0. El cas de la Catalunya participativa”. *Trípodos*, vol. 27, pp. 175-188.
- HARO, C. Y SAMPEDRO, V. (2011): “Activismo político en Red: del Movimiento por la Vivienda Digna al 15M”. *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, Vol.8, núm. 2, pp. 167-185. Disponible en <http://teknokultura.net/index.php/tk/article/view/14/pdf>
- LÓPEZ GARCÍA, G. (2012): “Del 11M al #15M. Nuevas tecnologías y movilización social en España”. *Revista Faro*, Vol. 1, núm. 16, pp. 2-13. Disponible en: <http://www.revistafaro.cl/index.php/Faro/article/view/254>
- LÓPEZ-GARCÍA, G. (2016):“‘Nuevos’ y ‘viejos’ liderazgos: la campaña de las elecciones generales españolas de 2015 en Twitter”. *Communication & Society*, Vol. 29, núm.3, pp. 149-167.
- LÓPEZ, G. LARA, T. y SÁNCHEZ-DUARTE, J.M. (2011): “Los weblogs como mecanismos de reafirmación ideológica: la globosfera española ante las elecciones generales de 2008”. En: SAMPEDRO, V. (Coord.). (2011) *Cibercamaña. Cauces y diques para la participación*. Madrid: Editorial Complutense, pp: 201- 236.
- MARAVALL, J.M. (2008), *La confrontación política*. Madrid: Taurus.
- NICASIO VAREA, B. y PÉREZ GABALDÓN, M. (2015): “Iniciativas ciudadanas 2.0 en torno a la elaboración y aprobación de la ley de transparencia”. En: MARCO, J. y NICASIO, B. (coord.), *La Regeneración del Sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción*, Olelibros, pp: 131-146. Disponible en: <http://avapol.es/documentos/La-Regeneracion-del-Sistema.PDF>

- PÉREZ GABALDÓN, M. y NICASIO VAREA, B. (2015): “Campañas 2.0 en la Comunitat Valenciana: las primarias en Coalició Compromís y Ciudadanos como estudio de caso”. *Ámbitos: Revista Internacional de Comunicación*, núm. 29, pp. 37-43.
- PEYTIBI, X., RODRÍGUEZ, J.A., Y GUTIERREZ-RUBÍ, A. (2008): “La experiencia de las elecciones generales de 2008”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm.7, pp: 26-37.
- REY MORATO, J. (2007): *Comunicación Política, Internet y Campañas Electorales: de la teledemocracia a la ciberdemocracia*. Madrid: Tecnos
- RODRÍGUEZ, R., SEBASTIÁN, J., ALVARADO, S., MARTÍNEZ, A. (2012). Medios, partidos y confrontación en España: elecciones europeas 2009. *Análisis*, 45, pp. 33-53
- SAMPEDRO, V., LÓPEZ, J.A. y MUÑOZ, C. (2012): “Ciberdemocracia y cibercampaña: ¿un matrimonio difícil? El caso de las elecciones generales en España en 2008”, *ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, Vol. 188, núm.756, pp. 657-672.
- SAMPEDRO, V., SÁNCHEZ, J.M. y POLETTI, M. (2013): “Ciudadanía y Tecnopolítica Electoral. Ideales y límites burocráticos a la participación digital”. *Co-herencia*, Vol. 10, núm.18, pp. 105-136.
- TÚÑEZ, M. y SIXTO, J. (2011). Redes sociales, política y Compromiso 2.0: "La comunicación de los diputados españoles en Facebook. *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, p. 210-246
- VÁLDEZ, A. (2010). Las campañas electorales en la nueva sociedad de la información y el conocimiento. *Estudios políticos (México)*, 20, mayo/agosto
- VERGEER, M., HERMANS, L. y SAMS, S. (2011): “Online social networks and microblogging in political campaigning: The exploration of a new campaign tool and a new campaign style”. *Party Politics*, Vol. 19, núm. 3, pp. 477-501. Disponible en:
<http://ppq.sagepub.com/content/early/2011/06/16/1354068811407580.abstract>
[Fecha de consulta: 27 de marzo de 2015]
- ZAMORA MEDINA, R. & ZURUTUZA MUÑOZ, C. (2014): “Campaigning on Twitter: Towards the ‘Personal Style’ Campaign to Activate the Political Engagement During the 2011 Spanish General Elections”. *Communication & Society / Comunicación y Sociedad*, Vol. 27, núm. 1, pp. 83-106.
- ZUGASTI AZAGRA, R. Y PÉREZ, J. (2015): “La interacción política en Twitter: el caso de @ppopular y @ahorapodemos durante la campaña para las



Elecciones Europeas de 2014". *Ámbitos: Revista Internacional de Comunicación.*

SITUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE VALENCIA. EL SOPORTE DEL SERVICIO DE TRANSPARENCIA DE LA DIPUTACIÓN DE VALENCIA EN EL DESARROLLO DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Joshua Briz Ferrando²¹⁰

1. Introducción y marco teórico

A lo largo de los últimos años, la ciencia política, la sociología y otras áreas de investigación social han sido capaces de establecer un cierto nexo entre la situación política, económica y social de aquellas sociedades transparentes respecto de la acción política y la influencia de este valor en fenómenos como el buen gobierno y la corrupción.

Como afirma Jesús Lizcano, la transparencia en el sector público es *“cuantitativa y cualitativamente fundamental en la sociedad, ya que, por una parte, representa una proporción muy importante de la economía o del sistema económico de cualquier país (...) y, por otra, porque es el sector que se encarga de velar por el funcionamiento, la seguridad, la libertad y el mínimo bienestar o cobertura social de los ciudadanos”*. (Lizcano Álvarez, 2013). Asimismo, las correlaciones entre transparencia y la eficacia en la economía son importantes ya que, como demuestran numerosos estudios, los países con más calidad en la transparencia mayor renta per cápita tienen.

España es uno de los estados que abanderan la percepción de la corrupción entre la ciudadanía, la sensación de corrupción aumenta a mayor transcurso de años. La sensación de corrupción a nivel local, a pesar de ser la que menos crece, se sitúa en el año 2013 en el 91% (tabla 1), al mismo nivel que la sensación de corrupción regional y ligeramente inferior a la sensación de corrupción a nivel nacional (-4%).

²¹⁰ Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración Pública, Universidad de Valencia. Máster en Transparencia, Protección de Datos y Acceso a la Información, CEU San Pablo Madrid.



Tabla 1: Percepción de la corrupción en las instituciones locales, regionales y nacionales. Suma de los que están de acuerdo con la existencia de corrupción en cada una de las instituciones.

Año	Local	Regional	Nacional
2005 (Eurobarómetro 245)	74%	73%	74%
2009 (Eurobarómetro 325)	89%	90%	91%
2013 (Eurobarómetro 397)	91%	91%	95%
Transcurso 2005-2013	+17%	+19%	+21%

Fuente: "La transparencia como política pública" (Villoria Mendieta, 2013)

La transparencia en cambio es vista como un freno de la corrupción, especialmente la corrupción pública. Aquellos países que gozan de una mayor calidad en la democracia muestran un menor índice de percepción de la corrupción.

Además de ello, la transparencia se impone como una mejora general de la democracia. Es decir, se asume que a mayor transparencia mejor es el sistema democrático. Este argumento ha tomado fuerza en las últimas décadas. Se presume que un órgano transparente permite un mayor control sobre él, teniendo repercusiones positivas sobre el sistema político. Como afirma Norberto Bobbio, *"por contraposición a toda forma de autocracia, la democracia es idealmente el gobierno del poder visible, o sea, del gobierno cuyos actos se desarrollan en público, bajo el control de la opinión pública"* (Rey Martínez, 2014). Asimismo, los distintos organismos y organizaciones especializadas en materia de transparencia y acceso a la información han realizado grandes labores en los últimos años que ha ayudado a la implantación de la transparencia en el sector público.

Por todo ello, el valor de la transparencia en el marco de las políticas de gobierno abierto se ha manifestado como uno de los objetivos estratégicos para regenerar, sanear, la política democrática de los países, las condiciones de gobernanza de los mismos. Incluso la transparencia repercute directamente sobre la vida económica, promoviendo el crecimiento y la prosperidad de la de la propia ciudadanía en relación al sistema político.

A pesar de mantenerse la transparencia en la agenda política a nivel estatal desde el año 2004, no será hasta el año 2013 cuando se formalice en ley básica. España se convierte así en el último país de la Unión Europea de más de un millón de habitantes en tener una ley de transparencia. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, es la ley básica de ámbito

estatal, aunque los niveles inferiores podrán regular sus respectivas normativas en dicha materia.

El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia estatal (LTAIBG, en adelante) se recoge los artículos 3 a 5, y establecen una categorización de obligaciones a contraer, que se diferencian según sean: administraciones públicas y/o entidades públicas, entidades de carácter privado, o personas físicas y/o jurídicas

El ámbito de estudio del presente trabajo se centra en las administraciones públicas locales. En este nivel de gobierno es donde se manifiestan mayores dificultades en el cumplimiento de las obligaciones, y es el nivel administrativo más cercano físicamente al ciudadano, fundamento vital frente a la rendición de cuentas y cumplimiento de la transparencia en los entes locales.

Por ello, se procede a analizar la implantación de la transparencia en los municipios de Valencia regulada en la LTAIBG. Ya que la Ley autonómico valenciana 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana respecto a las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información en las administraciones locales valencianas remite a la LTAIBG.

La puesta en marcha de estas obligaciones, como apunta la exposición de motivo III de la LTAIBG se tiene que realizar de forma escalonada *“atendiendo a las especiales circunstancias”*. La ley, parece ser, atiende a las diferencias dadas entre los distintos niveles existentes de la Administración Pública.

Es, sin embargo, en la disposición final novena donde se delimita la entrada en vigor de esta ley. El periodo de adaptación de las obligaciones a publicar en las administraciones locales, y autonómicas, es de dos años frente a la adaptación de un año en la Administración General del Estado tras la publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Por tanto, los municipios de la provincia de Valencia debieron tener cumplimentadas las obligaciones de transparencia antes del 20 de diciembre de 2015. A partir de esta fecha, se incurre en responsabilidad legal si no se ha desarrollado el portal web.

Todos los municipios se enfrentan a una misma entrada en vigor de las obligaciones de transparencia en el soporte web elegido, así como una uniformización en las



obligaciones mínimas a publicitar. Teniendo en cuenta el objetivo de la transparencia y su importancia en el sistema político y económico, y el marco jurídico de aplicación, a lo largo del trabajo se expondrá como:

- 1) La legislación de transparencia no ha tenido en cuenta de modo adecuado a los municipios.
- 2) La legislación sobre transparencia se caracteriza por una uniformidad en el conjunto de obligaciones y periodo de adaptación, que desconoce absolutamente las especificidades de los municipios y las diferencias, tanto desde el punto de vista de su población, los avances tecnológicos o la formación de su personal.
- 3) Parece evidente que el legislador no ha tenido en cuenta las especificidades y las diferencias en municipios, y la posible insuficiencia de medios para llevar a cabo las obligaciones.
- 4) La Delegación de Transparencia y Gobierno Abierto, así como su Servicio de Transparencia, de la Diputación de Valencia debe actuar como ente de apoyo en la transparencia local.

Ante estos objetivos, debemos preguntarnos: ¿Es posible llevar a cabo la transparencia municipal? ¿Qué incidencia tendrá la Diputación en este ámbito?

Para responder a estas preguntas se desarrolla un marco teórico para poner de importancia la transparencia del sector público, y la administración local, como mejora de la democracia y el sistema político. Asimismo, se analizará la encuesta de situación previa de transparencia municipal realizada por el Servicio de Transparencia, se estudiarán las tareas del Servicio de Transparencia y se considerarán los resultados concretos de la transparencia en los municipios de Valencia.

2. El Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia, engranaje de la transparencia municipal

A finales de 2013 se aprobó la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Y no es hasta finales de 2015 cuando entra en vigor para las entidades locales.

España se caracteriza por la existencia de un gran número de municipios, especialmente pequeños, que es exportable a la provincia de Valencia. No todos los

municipios son iguales y poseen los mismos recursos. Sin embargo la LTAIBG ha uniformizado las obligaciones a publicar y el periodo de entrada en vigor, dificultando el cumplimiento en aquellos municipios con menos recursos, de carácter personal o económico.

La Diputación es configurada como una administración de carácter local cuya misión es ofrecer el apoyo a los municipios de menor población y capacidad de gestión autónoma, al menos en poblaciones menores a 20000 habitantes. En cambio, no es hasta finales de 2015 cuando se pone en marcha una delegación, y un servicio dentro de esta, específica en materia de transparencia.

Por tanto la LTAIBG nació sin tener en cuenta los rasgos específicos de los distintos municipios, y la diputación de valencia que debió ser apoyo de las entidades locales más endeblés no lo fue. Se puede afirmar que hubo una imprevisión por parte del legislador, y las distintas administraciones, en manos de la misma fuerza política, no obtuvieron los suficientes apoyos que permitiesen el cumplimiento de la normativa. Ante la falta de iniciativa política de dotación de medios, parece que el gobierno del momento quiso, al menos formalmente, cumplir con sus obligaciones de transparencia respecto de la Unión Europea, pero sin una voluntad material de hacer eso posible.

Con el cambio de gobierno a mediados de 2015, se creó la Delegación de Transparencia y Gobierno Abierto de la Diputación de Valencia y, dentro de esta, el Servicio de Transparencia puesto en marcha a finales de 2015.

2.1. Encuesta a los ayuntamientos de la Provincia de Valencia

Tras la creación del Servicio de Transparencia, la principal tarea fue realizar un diagnóstico que le permitiera diseñar la política pública de apoyo a la transparencia en los municipios de la provincia de Valencia, y es por ello por lo que se realiza la “Encuesta en materia de Transparencia a municipios de la Provincia de Valencia”.²¹¹ La finalidad fue saber en qué situación se encontraba la transparencia en la administración de los municipios de Valencia.

²¹¹ Encuesta realizada del 13 de noviembre al 31 de diciembre de 2015. Tamaño de la muestra: 125 municipios. Nivel de confianza: 95%. Error muestral: 6% Disponible (30/12/2016) en <http://www.dival.es/sites/default/files/portal-detransparencia/Analisis%20Encuesta%20Transparencia.pdf>

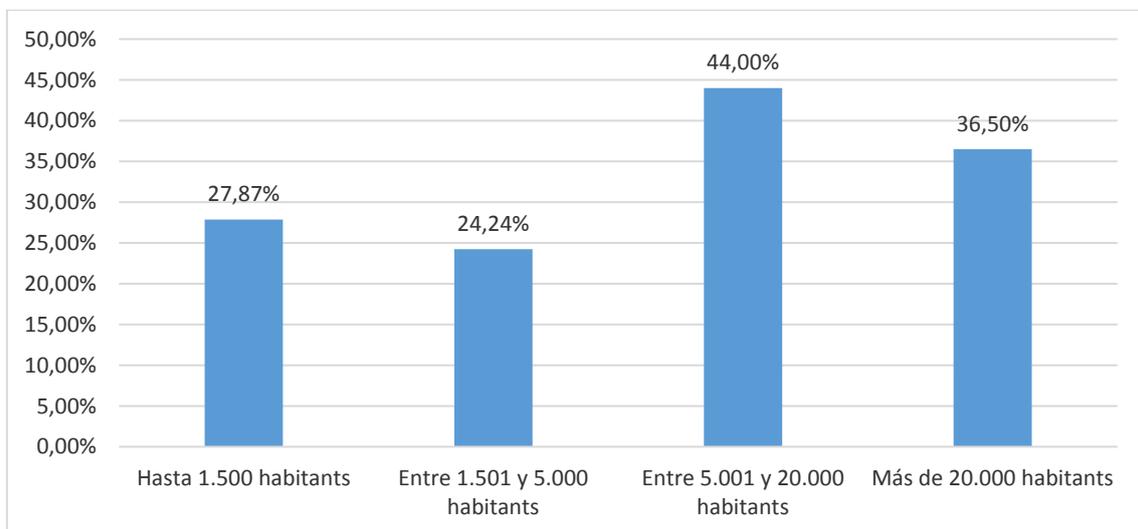


Las áreas de profundización de la encuesta son las siguientes:

1. El Cumplimiento de los municipios respecto a la Ley de Transparencia estatal.
 2. El medio utilizado por los municipios para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.
 3. La disponibilidad de responsables municipales para el tratamiento y la publicación de obligaciones.
 4. La formación del personal en los entes locales, y las actividades de formación y/o concienciación.
 5. Las peticiones de servicios de los municipios al Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia.
1. Cumplimiento de las obligaciones: como se observa en la ilustración 1 (cumplimiento de obligaciones en transparencia) los municipios de menos de 5.000 habitantes son los que menor porcentaje de cumplimiento reportan, situándose por debajo de la media de cumplimiento: 31,52%. En cambio, los municipios que están en un rango de población de 5.000 a 20.000 habitantes son los que mejor porcentaje de cumplimiento tienen, por encima (incluso) de los municipios de más de 20.000 habitantes.

2.

Ilustración 1: Cumplimiento de la Ley por tamaño de población de los municipios.



Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia

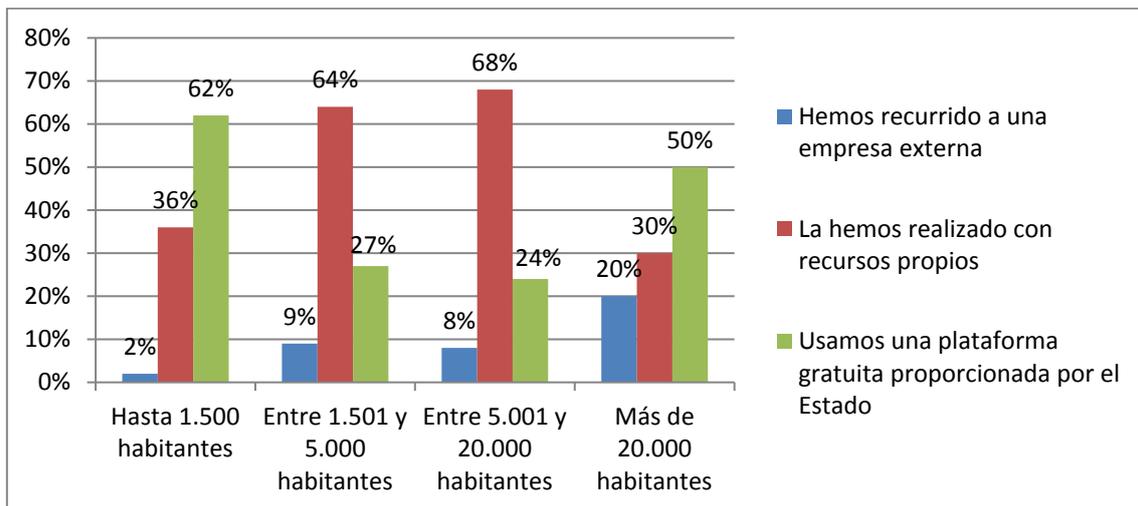
La ilustración muestra como los municipios menores a 5.000 habitantes son los que menor porcentaje de cumplimiento presentan. Ello, como se apunta a continuación, se

debe a motivos de falta de recursos, formación o por no adecuarse la normativa a las necesidades de los pequeños municipios. Asimismo, hay pequeños municipios donde la rendición de cuentas no se lleva a cabo a través de portales web, sino en contacto directo con el ciudadano.

Los municipios mayores de 5.000 habitantes tienen un mayor cumplimiento, pero ningún rango supera el 50% de cumplimiento. Es decir, la media de poblaciones no cumple con las obligaciones contraídas con la Ley de Transparencia.

3. Creación de los soportes web: como se muestra en la Ilustración 2, la mayoría de municipios utilizan personal de la Administración local para llevar a cabo estos soportes. De forma generalizada, la Administración competente o bien utiliza recursos propios en la configuración de la web, con las complicaciones que ello reporta, o lo realiza por medio del soporte web proporcionado, de forma gratuita, por el MINHAP (Ministerio de Hacienda y Administración Pública). En cambio, los municipios que recurren a una empresa externa son minoritarios, con un porcentaje total medio del 10% de los municipios. Ello puede ser una buena noticia, ya que el personal de la Administración local puede involucrarse, y profesionalizarse, en mayor medida.
- 4.

Ilustración 2: Medio utilizado para elaborar el soporte web por tamaño del municipio.



Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia

Si atendemos a los municipios de distinto rango, a pesar de realizarse mayoritariamente el soporte web en la propia administración local, hay diferenciaciones entre las poblaciones. Más del 90% del personal de los municipios de menos de 20.000 habitantes realizan el soporte web, en cambio en municipios de más



de 20.000 lo realizan un 80%. Es decir, un 10% más de los municipios mayores a 20.000 habitantes han recurrido a empresas externas para su creación e implantación. Este hecho puede darse debido a la disposición de mayores recursos económicos de la propia administración que le lleven a externalizar el servicio. En cambio, en municipios con menor población no se dispone generalmente de los recursos económicos suficientes para externalizar este servicio, a pesar de tener menos personal en el equipo administrativo. Ello se muestra claramente en la anterior ilustración, donde la externalización del servicio en los municipios menores de 1.500 habitantes (2%) es diez veces menor que en municipios de más de 20.000 habitantes (20%).

3. Disponibilidad de responsables cualificados: los municipios que cuentan con responsables políticos, jurídicos y tecnológicos en la materia no son la mayoría.

Como se apunta en la tabla 2, los resultados son modestos. De media, el 60% de los municipios disponen de un responsable político que se encargue de la transparencia, el 55% tienen un responsable jurídico y el 44% disponen de un responsable tecnológico.

Tabla 2: Disposición de responsables en transparencia por tamaño del municipio.

Nº de habitantes	Responsable político		Responsable jurídico		Responsable tecnológico	
	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
< 1.500 habitantes	26%	74%	40,43%	59,57%	17,02%	82,98%
1.501-5.000 habitantes	70%	30%	57,58%	42,42%	33,33%	66,67%
5.001-20.000 habitantes	88%	12%	68%	32%	76%	24%
> 20.000 habitantes	95%	5%	70%	30%	90%	10%

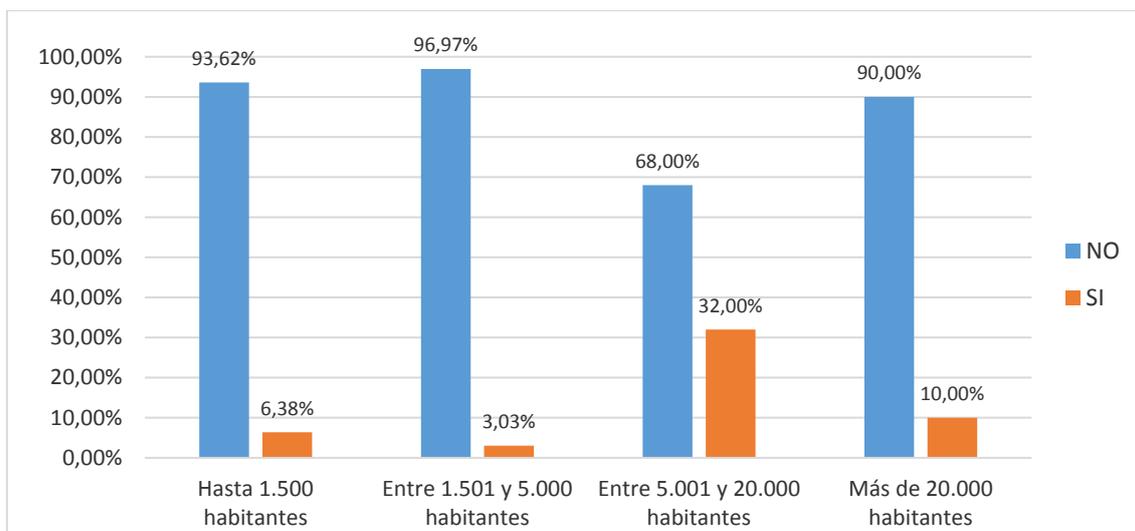
Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia

Las diferencias por tamaño de municipios son abismales. Existe una diferencia considerable entre los municipios de más y menos de 5.000 habitantes, tanto en la disposición de responsable jurídico como tecnológico. Sin embargo, debemos diferenciar tres rangos de población en la existencia de responsable político: los municipios de más de 5.000 habitantes, donde en torno al 90% disponen de responsable político, las poblaciones de 1.501-5.000 habitantes con un porcentaje

medio del 70%, y los municipios menores a 1.500 habitantes donde solo uno de cada cuatro dispone de responsable político.

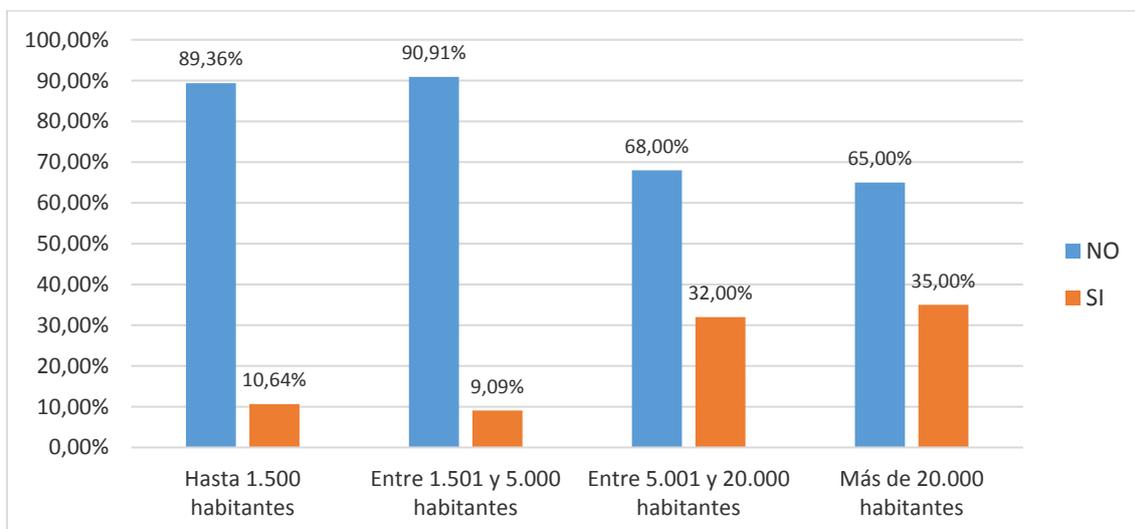
4. Formación del personal y las acciones de formación, o concienciación: De media, más del 88% de los municipios no tienen el personal formado, y casi el 82% de los municipios no han realizado ninguna acción de formación o concienciación en la materia.

Ilustración 3: Municipios que consideran que tienen personal formado por tamaño del municipio.



Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia

Ilustración 4: Municipios que han realizado alguna tarea de formación o concienciación por tamaño del municipio.



Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia



Nuevamente, las diferencias entre los municipios de mayor y menor población son notables. Menos del 7% de los municipios de 1.000 y 5.000 habitantes tienen personal formado, siendo ligeramente mejor (10%) en municipios de más de 20.000 habitantes. Sin embargo, los municipios entre 5.000-20.000 habitantes denotan mejor formación del personal, un 32% tienen personal formado. A lo sumo, las acciones de formación o concienciación se han realizado en menos del 11% de los municipios de 1.000 y 5.000 habitantes, siendo significativamente mayor en las poblaciones de más de 5.000 y 20.000 habitantes, más del 30% de los municipios de ambos rangos han realizado dichas acciones.

5. Las peticiones de servicios a la Diputación, son los siguientes: guías prácticas que ayuden e instruyan a los municipios, infraestructura para sus portales de transparencia, asesoramiento en la organización y toma de decisiones, atención y consulta de dudas, o formación a los funcionarios de la administración local.

Las distintas áreas de profundización de la encuesta dan en la clave de las motivaciones expuestas anteriormente. Es decir, la Ley de Transparencia estatal del año 2013 no tuvo en cuenta las particularidades de los distintos municipios. Ante las diferencias constatables entre los municipios de mayor y menor población, no tuvo sentido la creación una ley que uniformizara las obligaciones a publicar y estableciese un mismo periodo de adaptación. Asimismo, ante la falta de servicios en la Diputación que sirviesen de apoyo (y fomento) de la transparencia en las entidades locales, especialmente en aquellas de menor población o con mayores problemas técnicos, ha hecho que los resultados mostrados en la encuesta sean cuanto menos preocupantes.

Todos estos datos mostrados en la encuesta se procesaron a principios de 2016 en el Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia para la creación de su programación a seguir.

2.2. La Estrategia GO!

Para responder a este tipo de problemas se desarrolló un macro-proyecto denominado “Estrategia GO!”²¹². Básicamente, esta Estrategia se basa en un conjunto de programas y proyectos a realizar por el Servicio de Transparencia. Mediante esta

²¹² Disponible (30/12/2016) en http://www.dival.es/portal-de-transparencia/sites/default/files/portal-de-transparencia/Estrategia_GO_CAS_DEF.pdf

planificación permite al Servicio ser más transparente, visible y previsible a la sociedad.

Como medida de enriquecimiento de la Estrategia GO!, el Servicio de Transparencia estableció dos vías: la participación ciudadana por medio de una plataforma web, *Democracyos*, que permitió recabar peticiones o mejoras a realizar en la Estrategia. Asimismo, a lo largo del mes de febrero de 2016 comenzaron unas reuniones con responsables de los municipios en el área que compete, personal de la propia administración y la sociedad civil organizada, con la finalidad de incorporar mejoras a dicha Estrategia.

Los programas y proyectos de la Estrategia GO! de interés en nuestro estudio se distribuyen, principalmente, en dos líneas de trabajo:

1. Acción de apoyo y asistencia a municipios.
2. Actividades de formación y fomento de la transparencia en las entidades locales.

1. Apoyo y asistencia a los municipios: son objetivos e impactos que se basan en *“proporcionar a los ayuntamientos y mancomunidades soporte en la aplicación de la legislación sobre transparencia. Realizar diagnósticos de necesidades. Prestar servicios de apoyo a la implementación de portales para el cumplimiento del deber de publicidad activa. Proveer de soporte integral a las entidades locales que lo requieran”*²¹³

Dicho apoyo y asistencia se conforma en torno al programa 01, “Servicio de consulta y asistencia en materia de Transparencia”, de la Estrategia GO. Con este programa, el Servicio de Transparencia tiene constancia de los problemas de los municipios valencianos, y las mancomunidades, en el impulso del soporte web y las obligaciones de transparencia. Para solventar, o al menos reducir, tales problemas se establecen los siguientes proyectos:

- a) PR-01 “Servicio de asistencia a administraciones locales en Transparencia” y PR-03 “Apoyo a la implantación del Portales de Transparencia Local”,

²¹³ Estrategia GO! DIVAL. Disponible (30/12/2016) en http://www.dival.es/portal-de-transparencia/sites/default/files/portal-de-transparencia/Estrategia_GO_CAS_DEF.pdf



b) PR-04 “Transparencia rural para ayuntamientos pequeños desde la Diputación de Valencia”

a) Los proyectos PR-01 y PR-03, se configuran de forma generalizada para todos los municipios valencianos, con la finalidad de asistirles en la implantación y actualización de la información en transparencia a publicar. Se plantea a los municipios como entes que deben actuar proactivamente en la implantación del soporte web y en el cumplimiento de las obligaciones. El Servicio de Transparencia actuaría en un segundo plano, en caso que los municipios lo solicitasen por falta de capacidad en la implantación.

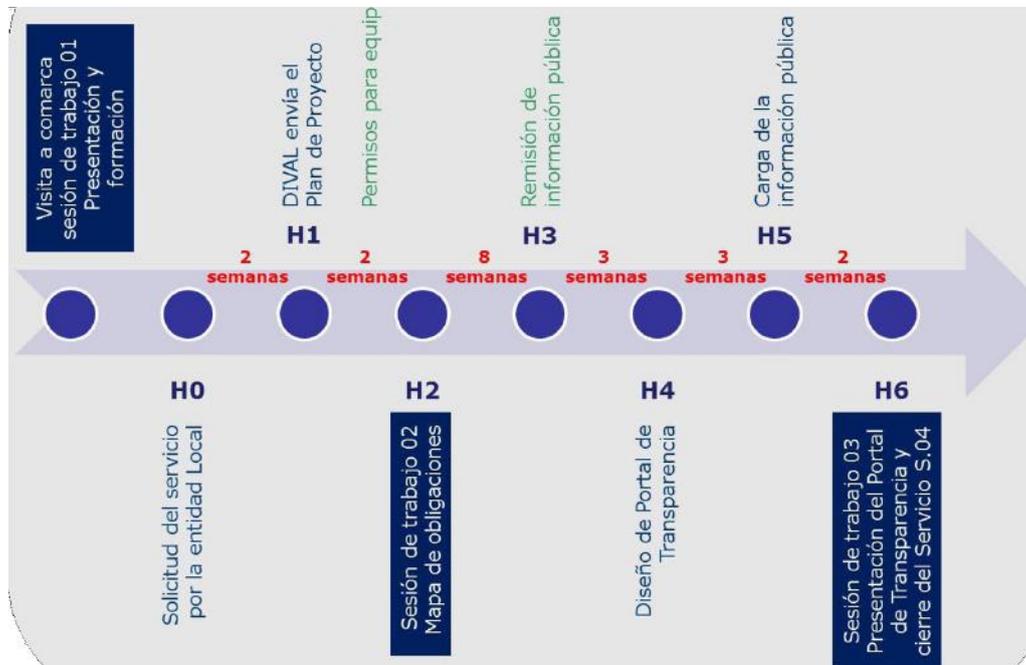
b) En cambio es, sin duda, el PR-04 el proyecto más destacado y donde más se vuelca el Servicio de Transparencia, dada la finalidad de la Diputación hacia municipios con menos recursos y población. Es un proyecto de carga de trabajo, y proactividad, del Servicio.

Se basa en la creación de soportes web desde la Diputación de Valencia a los municipios menores a 1.000 habitantes, ya que estas poblaciones muestran en la encuesta una mayor vulnerabilidad al cumplimiento de obligaciones por falta de recursos, tanto económicos como técnico-profesionales. Se prevé una asistencia integral en materia de transparencia dado que en estos municipios es frecuente encontrarse una plantilla de personal limitada, llegando incluso a tener un simple auxiliar administrativo, o un secretario de ayuntamiento que gestiona varios municipios. A pesar que la encuesta establece el rango mínimo poblacional en 1.500 habitantes, el Servicio de Transparencia pone el límite de asistencia en municipios de 1.000 habitantes por la propia magnitud del proyecto, su encuadre en el personal del propio Servicio y el tiempo previsto de ejecución dada la gestión de la información con habilidades informáticas complicadas.

Con los requisitos de población impuestos en el proyecto PR-04, 83 de los 266 municipios de la provincia de Valencia pueden recibir la ayuda de creación del soporte web. Es decir, el 31% de los municipios valencianos podrían cumplir con las obligaciones de transparencia de la LTAIBG gracias al Servicio de Transparencia de la Diputación. Sin embargo, para poder crear estos soportes web el Servicio, es necesario la adhesión del municipio al proyecto y la correspondiente autorización, ya que la creación del soporte web es competencia del propio municipio. Hasta finales de

2016, únicamente 47 poblaciones han solicitado la adhesión al proyecto, algo más del 50% de los municipios seleccionados en el PR-04.

Ilustración 5: Cronograma de desarrollo del proyecto 04 “Transparencia rural para ayuntamientos pequeños desde la Diputación de Valencia”.



Fuente: Servicio de Transparencia de la Diputación de Valencia

En la realización del proyecto PR-04 (ilustración 5) deben diferenciarse distintas etapas. La primera fue la presentación del proyecto a los municipios candidatos en unas jornadas asistenciales en las distintas comarcas y municipios, a fin que conociesen el desarrollo del proyecto. Tras este inicio de etapa se establecieron unas semanas para que los municipios interesados solicitasen el servicio y la Diputación les enviase el plan del proyecto. La segunda etapa, se abre con una sesión de trabajo con el mapa de obligaciones, se establece una ronda de contactos con duración de 8 semanas y unas sesiones de trabajo conjuntas. Además, aun en desarrollo, en esta etapa se remite la información de obligaciones a publicar desde los municipios al Servicio de Transparencia, dicho servicio crea el diseño web e inicia la carga de información a publicar. La última etapa engloba la presentación de los portales para cerrar el servicio realizado.

Respecto a las características del proyecto, el soporte web a realizar puede ser tanto un portal de transparencia, como una pestaña web. El portal de transparencia se basará en la plataforma ofrecida de forma gratuita por el MINHAP, y la pestaña web se establecerá en la propia web del ayuntamiento correspondiente. Ambas formas de



soporte web son admitidas por la Ley de Transparencia estatal, y la calidad del soporte es similar. Se pueden apreciar diferencias de matiz, como puede ser: una mayor autonomía de la pestaña web, dada que es independiente al MINHAP, o mayor comprensibilidad del portal MINHAP, ya que se estructura en base a la LTAIBG e incluye, por defecto, una pequeña argumentación de la información publicada. Ambos soportes web se basan en una propuesta bottom-up, ya que es el municipio el que decide la mejor opción. Al igual que ocurre con la Estrategia GO!, el Servicio de Transparencia da voz prioritaria al municipio, permitiendo el compartir conocimientos, aumentar la interacción y retroalimentación de la información entre ambos entes locales.

La publicación de la información se realiza de dos formas diferenciadas: carga de documentos de ciertas obligaciones y linkeo con plataformas del Estado donde se recoge la demás obligaciones. Es decir, se linkea respecto aquellas obligaciones contenidas en webs de los distintos ministerios del Estado, porque ello permite un ahorro considerable en tiempo. En cambio, el resto de obligaciones a publicar se subirán mediante archivo, bien al portal o a la pestaña web. La actualización de la información publicada será de tres meses en los archivos subidos al soporte web, y la impuesta por las entidades estatales respecto a las publicaciones linkeadas.

2. Las actividades de formación y fomento de la transparencia en las entidades locales: estas actividades, enmarcadas en distintos programas de la Estrategia GO!, se deben diferenciar en:

- a) actividades formativas no presenciales.
- b) actividades formativas presenciales.

a) Las actividades de formación no presenciales, refieren a aquellas creadas por el Servicio de Transparencia de la Diputación y que promueven el autoaprendizaje de la administración municipal. En este tipo de actividades se incluyen los programas 02 y 03.

El programa 02: “Guías-DIVAL Transparencia”, recoge los proyectos: PR-05 “Guía DIVAL de transparencia (I): Conceptos básicos” y el PR-06 “Guía DIVAL de transparencia (II): Implantación”. Ambos proyectos se realizan actualmente por el Servicio de Transparencia, y se centran en la creación de documentos con los que se puedan formar a los responsables de la transparencia en la administración local. La

diferencia entre las guías, como se puede apreciar, se basa en la división de información para mejorar la intuición. La primera de ellas se basa en conceptos del ámbito de la transparencia, y la segunda expone la implementación de la transparencia a nivel local, tanto en el soporte como en las obligaciones reguladas. La inspiración de estas guías se encuentra en las ya realizadas por el MINHAP para la implantación del portal mencionado, y otras llevadas a cabo en diferentes comunidades autónomas, diputaciones y entidades.

El programa 03: “Ordenanzas, normativas y procedimientos de desarrollo de la Transparencia”, incorpora los proyectos: PR-08 “Ordenanza de transparencia de la Diputación de Valencia” y PR-09 “Ordenanza simplificada de transparencia para municipios pequeños”. Estas ordenanzas aún no se han desarrollado en el Servicio, pero como ya establecen otras similares de diferentes entidades, se entiende que regularán obligaciones de publicidad activa más allá de las establecidas por la LTAIBG, y que podrán implantarse o servir de inspiración a los distintos municipios.

b) Las actividades de formación presenciales son a aquellas creadas e impartidas por el Servicio de Transparencia de la Diputación en colaboración otros servicios de la Diputación de Valencia, o entidades con las que se establezcan convenios. En estas actividades se incluye el programa 23 de la Estrategia GO!, con la finalidad de formar y concienciar a los responsables municipales que deben llevar a cabo la implantación de la transparencia.

El programa 23: “Formación externa” recoge son los siguientes proyectos: PR-70 “Colaboración con Servicio de Formación - Formación a Ayuntamientos y Mancomunidades”, y el PR-75 “Jornadas-formación dirigidas a municipios y comarcas”.

Esta área va en relación con las necesidades que solicitan los municipios a través de la encuesta. Para ello, y enmarcado en el PR-75, la Diputación de Valencia estableció a mediados de 2016 un convenio de colaboración con la Universidad de Valencia. De forma conjunta se realizaron 15 jornadas de formación en transparencia en las distintas comarcas de la provincia entre los meses de junio y octubre. Asimismo, el Servicio realizó 5 jornadas de formación con empleados de las administraciones locales. En relación al PR-70 se han realizado en torno a una decena de jornadas o actividades de formación y concienciación de la transparencia y otras materias



relacionadas, como la protección de datos, la innovación administrativa o la participación ciudadana.

Por otro lado, se han realizado una serie de jornadas con expertos de la transparencia, protección de datos o periodismo con la finalidad de concienciar y formar a empleados o a la ciudadanía.

3. Resultados de cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los municipios de Valencia

Tras el análisis del papel del Servicio de Transparencia de la Diputación en tareas de formación, concienciación y ayuda integral en materia de transparencia a municipios menores de 1.000 habitantes, hay que analizar el cumplimiento de la transparencia el conjunto de poblaciones.

Para ello, se ha procedido a analizar cada una de las webs municipales de los 183 municipios de más de 1.000 habitantes de la provincia de Valencia. Dicho análisis ha consistido (en relación con la encuesta mencionada) en observar el formato digital utilizado en la publicación de las obligaciones de transparencia, los ítems publicados, y la adecuación a los principios de publicación fijados en la LTAIBG.

A continuación se muestran los resultados del análisis de municipios de más de 1.000 habitantes. A su vez, de forma agregada se aporta el trabajo realizado por el Servicio de Transparencia. La finalidad de dividirlo en dos partes diferenciadas es apreciar la labor de la Diputación de Valencia en entidades municipales de poca población, así como la incidencia en la adhesión a la plataforma MINHAP.

La totalidad de municipios analizados son 183, de los cuales 34 se encuentran entre 1.000-1.500 habitantes, 70 municipios se encuentran entre 5.001-20.000 habitantes, 48 municipios tienen 5.000-20.000 habitantes, y 31 municipios tienen más de 20.000 habitantes.

Los ítems de transparencia analizados (42 ítems por municipio) se extraen de los artículos 6 a 8 de la Ley de transparencia estatal, y otras obligaciones del derecho de acceso regulados en diversos artículos de esta ley. Entre los 183 municipios estudiados, el sumatorio de ítems analizados asciende a 5.856.

Dentro del análisis de las webs de los municipios, se profundiza en torno a tres cuestiones básicas para darse el cumplimiento en la transparencia municipal:

1. El formato de publicación, es decir, la profundización donde se realizan las publicaciones correspondientes. Como se aprecia, extraemos tres tipos de formatos de publicación.
2. La publicación y cumplimiento de los ítems de publicidad activa y pasiva de la LTAIBG. Se debe analizar cada uno de los ítems clasificados en todos los municipios valencianos para poder extraer unos correctos resultados.
3. La publicación de los ítems de acuerdo con los principios recogidos en la ley de transparencia. Es decir, esta ley establece una serie de principios, o criterios, a tener en cuenta en las obligaciones a publicar para que la información publicada tenga coherencia y comprensibilidad.

1. Formato de publicación: se han apreciado en el análisis tres casos diferenciados:

- a) Publicaciones en portal web o pestaña web adecuada.
- b) Publicaciones en portal web o pestaña web deficitaria.
- c) Publicaciones repartidas en la web.

Estas tres formas de publicación de las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, atiende al propio soporte web y a principios regulados en dicha Ley, como: la accesibilidad, la estructura y el lugar de publicación.

a) La primera de ellas atiende a publicaciones llevadas a cabo por el ayuntamiento correspondiente en un portal web o pestaña específica de transparencia. De esta forma, se le facilita al ciudadano una mayor comprensión de la información publicada, con un cumplimiento más adecuado a los tres principios de soporte web anteriormente mencionados.

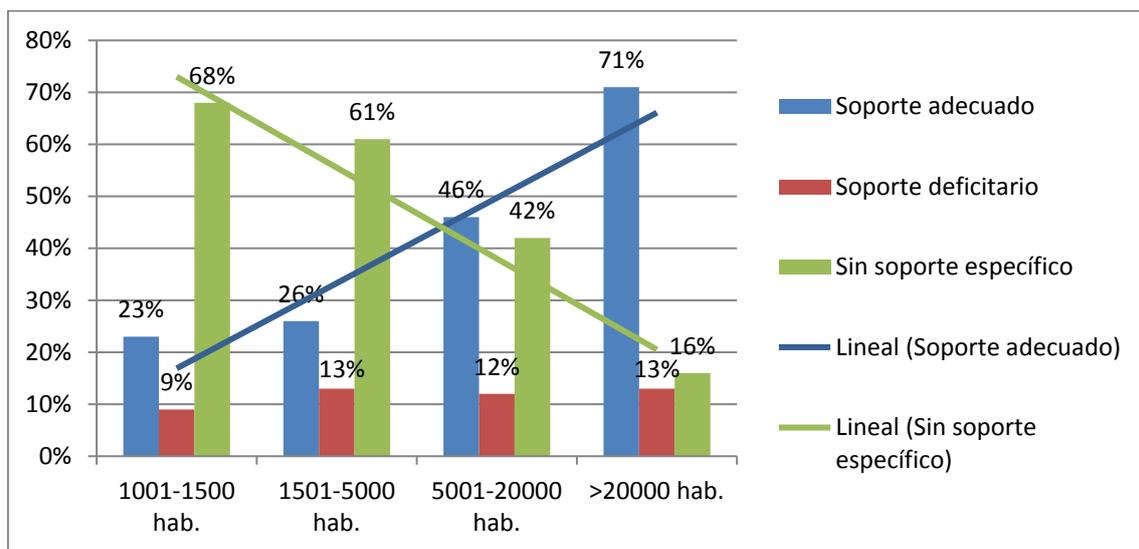
b) La segunda categoría establecida se puede afirmar que es un híbrido. Por un lado, se realiza un portal o pestaña web donde satisfacer las obligaciones pero, por el contrario, no se realizan todas las publicaciones en dicho soporte sino en la web genérica. Esta forma de publicación se puede dar, bien por desconocimiento de las obligaciones contenidas en la ley básica, o por el vínculo de relación que establecen los municipios entre la transparencia y la información económica o de altos cargos. Es decir, el análisis muestra como algunos municipios publican, únicamente, en el soporte



web de transparencia información relativa a presupuestos, subvenciones, retribuciones de cargos electos o la declaración anual de bienes de dichos cargos.

c) La última categoría responde a publicaciones repartidas en la web del ayuntamiento. Aunque la ley básica de transparencia no se opone a esta forma de rendir cuentas, sí parece ir en contra ciertos principios recogidos en esta ley, como: la accesibilidad, la estructura o el lugar de publicación del soporte web.

Ilustración 6: formato de publicación de las obligaciones de transparencia por tamaño del municipio.



Fuente: Elaboración propia

El resultado del análisis del soporte web (ilustración 6), muestra como hay una diferencia notable entre municipios de menos y más de 5.000 habitantes. Los municipios con menor población publican las obligaciones en la página web del ayuntamiento sin una estructura o soporte específico. Más bien, las obligaciones publicadas se hacen de espaldas a principios, o criterios, establecidos en la propia ley de transparencia estatal, como por ejemplo la accesibilidad o la estructura de la información.

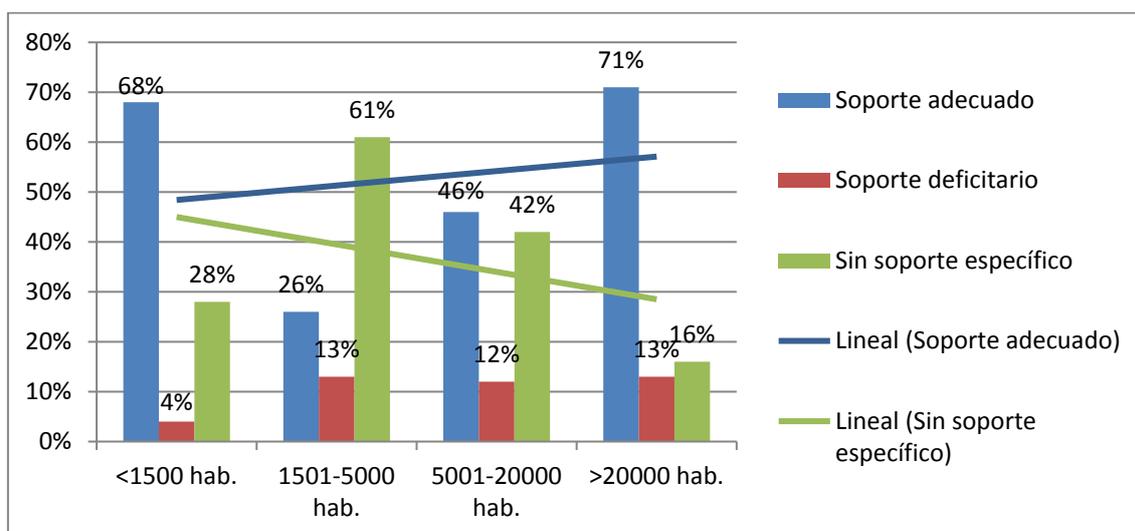
Los municipios de 5.001-20.000 habitantes actúan de frontera entre los municipios que tienen un soporte de publicación adecuado y los que no disponen de dicho soporte, ya que la diferencia porcentual entre distintos soportes es del 4%. En cambio, en municipios mayores a 20.000 habitantes la realidad es bien distinta. Estas poblaciones, en su mayoría, realizan las publicaciones con un soporte adecuado de

publicación, bien sea por medio de una pestaña habilitada en la web, o un portal propio de transparencia. Son pocas las poblaciones que no tienen un soporte de publicación específico.

En términos porcentuales, más de un 60% de los municipios de menos de 5.000 habitantes no disponen de soporte específico donde publicar las obligaciones. En municipios de 5.001-20.000 habitantes la adecuación del soporte es media, el 46% de los ayuntamientos tienen un soporte adecuado y el 42% no tiene dicho soporte. Por el contrario, el 71% los municipios con más de 20.000 habitantes sí disponen de un soporte adecuado de publicación.

Si se agrega el trabajo realizado por el Servicio de Transparencia en base a la puesta en marcha del PR-04, y la entrada de 47 municipios con un soporte web adecuado, vemos como el cambio porcentual del soporte web es radical (ilustración 7).

Ilustración 7: formato de publicación de las obligaciones de transparencia por tamaño del municipio, tras la inclusión del PR-04.



Fuente: Elaboración propia

Los municipios menores a 1.000 habitantes con un soporte web adecuado pasarán del 23% al 68%, equiparándose con porcentajes de municipios de más de 20.000 habitantes. Por el contrario, tan solo el 28% de municipios de este rango estarán sin un soporte web específico en transparencia, cuando en la actualidad rondan el 70%. Por tanto, la introducción del proyecto de ayuda integral en transparencia a municipios de pequeña población hace que estas poblaciones obtengan mejores resultados en la adecuación del soporte respecto a los principios técnicos de la LTAIBG. Los principios,



o criterios, del soporte web son esenciales para la localización de la información, así como para la comprensibilidad y la secuencia lógica de dicha información. Es muy difícil realizar una búsqueda de forma sencilla e intuitiva si la información no se estructura por un índice lógico.

Asimismo, si analizamos las líneas de tendencia de las ilustraciones 6 y 7 se aprecian que los cambios en los soportes webs son importantes. La ilustración 6, sin datos del PR-04, muestra líneas bruscas tanto de forma ascendente (soporte adecuado) como descendente (sin soporte específico). Es decir, estas líneas muestran las desigualdades en los soportes de municipios con mayor y menor población. En cambio, tras la introducción de los datos del PR-04 (ilustración 7), las líneas de tendencia del soporte web se suavizan mostrando así una mayor igualdad en los soportes web de los distintos municipios valencianos.

2. Cumplimiento de la publicidad activa y pasiva: la esencia de la transparencia en los municipios de la provincia de Valencia.

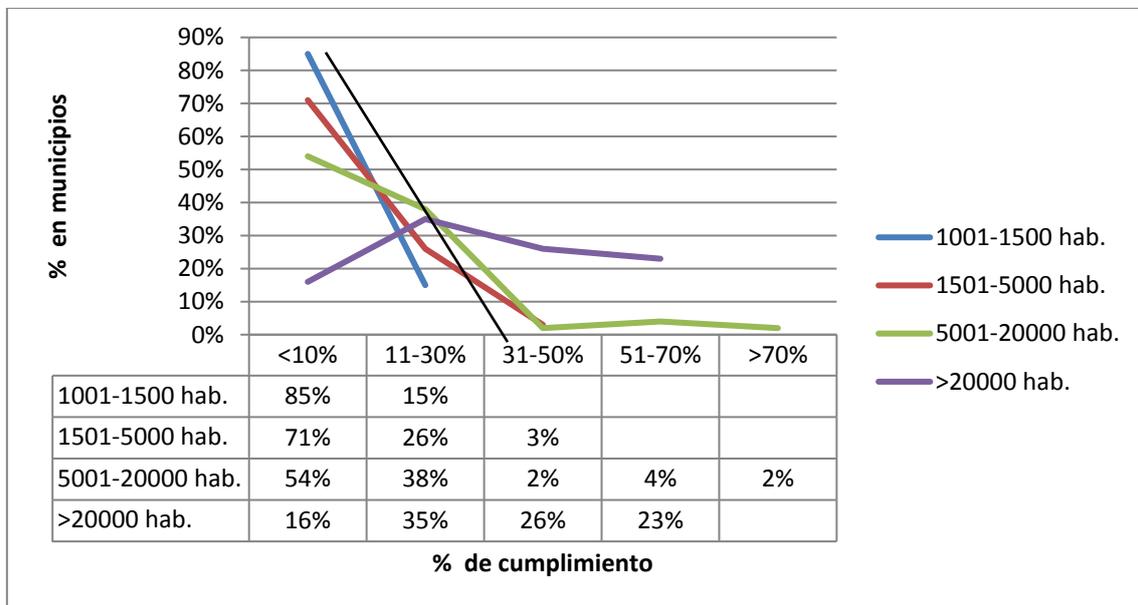
La ilustración 8, muestra el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los municipios de más de 1.000 habitantes. Los 34 municipios de 1.001-1.500 habitantes se encuentran por debajo del 30% de cumplimiento de las obligaciones a publicar. Aún más significativo, el 85% de estos municipios se encuentren por debajo del 10% de cumplimiento. Estas cifras de cumplimiento justifican, nuevamente, la asistencia integral del Servicio de diputación hacia los municipios con menor población, ya que no son capaces de cumplir con una de cada tres obligaciones reflejadas en la LTAIBG.

Respecto a los demás rangos poblacionales, se denota que a mayor número de población mejor es porcentaje de cumplimiento. Los municipios que se encuentran por debajo del 10% de cumplimiento de las obligaciones de la LTAIBG se reducen paulatinamente a medida que aumenta la población del municipio. Asimismo, las poblaciones que obtienen más del 30% de cumplimiento en las publicaciones de transparencia aumentan considerablemente en municipios con mayor rango poblacional. Tan solo los municipios de más de 5.000 habitantes consiguen tener más de un 50% de cumplimiento, aunque con diferencias palpables entre municipios de 5.000-20.000 y más de 20.000 habitantes. A pesar de aumentar el cumplimiento a mayor rango poblacional, vemos como con más del 70% de cumplimiento tan solo hay un municipio de 5.001-20.000 habitantes.

Otro de los rasgos a destacar de la gráfica es la tendencia decreciente de todos los rangos poblacionales en un recorrido corto de % de cumplimiento. A excepción del rango de más de 20.000 habitantes, y en menor medida el rango 5.001-2000, todos tienen una fuerte tendencia decreciente.

Con ello se muestra el deficiente estado de cumplimiento de los municipios valencianos, especialmente aquellos de menor población. Casi el 95% de los municipios de la provincia están por debajo del 50% de cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Tan solo 10 poblaciones se encuentran por encima de ese 50%, de las cuales 7 poblaciones tienen más de 20.000 habitantes.

Ilustración 8: Cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la LTAIBG por tamaño del municipio.



Fuente: Elaboración propia

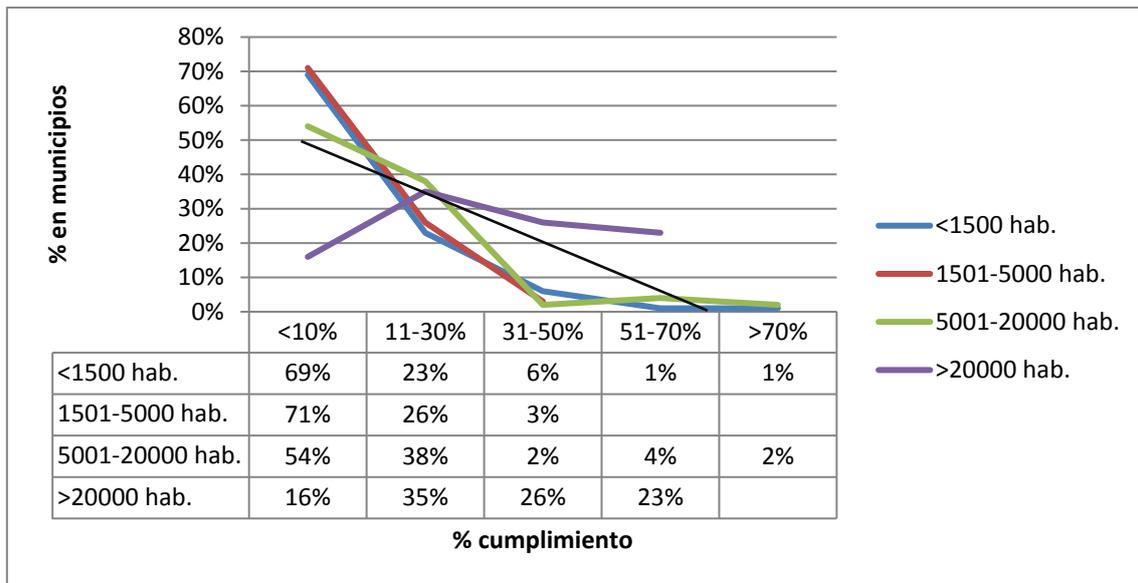
Al incorporar la huella del proyecto 04 del Servicio de Transparencia de la Diputación (Ilustración 9) vemos que el cumplimiento en municipios menores a 1.500 habitantes suaviza la tendencia. La línea correspondiente a municipios menores a 1.500 habitantes mejora la línea de 1.501-5.000 habitantes.

Con los datos actualizados, los municipios menores a 1.500 habitantes mejorarían ligeramente el cumplimiento de las obligaciones respecto a su rango superior, es decir, las poblaciones de 1.501-5.000 habitantes. Asimismo, si dividimos la tabla de cumplimiento en el 30% de cumplimiento, se aprecia como los municipios con menos población no solo superan a los municipios del rango superior, sino que igualan en



porcentaje de cumplimiento a los municipios de 5.000-20.000 habitantes. A lo sumo, un municipio menor a 1.500 habitantes llegaría a tener un cumplimiento superior al 70%, convirtiéndose en municipio de referencia en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Ilustración 9: Cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la LTAIBG por tamaño del municipio, tras la inclusión del PR-04.



Fuente: Elaboración propia

Si analizamos las líneas de tendencia de las ilustraciones 8 y 9 (líneas en negro) se aprecia, nuevamente, la labor de la Diputación de Valencia. La tendencia pasa de ser fuertemente descendente en municipios menores a 1.500 habitantes a moderadamente descendente tras la puesta en marcha del proyecto 04. Es decir, el esfuerzo actual del Servicio de Transparencia provoca la suavización de la línea de tendencia en municipios de menor población.

3. Cumplimiento de los principios de la TAIBG: (tabla 3), los resultados son modestos. Los principios los hemos dividido en dos grupos: unos ligados a la información publicada, y otros principios atribuidos al soporte web en cuestión. Esta división se realiza en base a los principios generales y técnicos de la LTAIBG.

Tabla 3: Cumplimiento de los principios de publicación de la información por tamaño del municipio.

Principios de la información	cumplimiento
Actualización	Buena
Accesibilidad	Media
Claridad	Baja
Estructura	Baja
Reutilización	Nula
Principios del soporte web	cumplimiento
Accesibilidad	Media
Estructura	Media
Lugar de Publicación	Media

Fuente: Elaboración propia

Entre los principios que aparecen en la tabla, el único que obtiene un cumplimiento aceptable es la actualización de la información. En su mayoría, la información publicada es correcta y está vigente, o la fecha de actualización y/o publicación es cercana a la fecha en que se consulta dicha información. Entre los pocos ítems desactualizados encontrados, destacan: la publicación de presupuestos, las cuentas generales o los contratos formalizados, es decir, publicaciones de carácter económico.

El cumplimiento de la accesibilidad es medio, llegar a la información publicada no es tarea fácil, sobre todo en aquellos municipios que no disponen de un soporte web adecuado en materia de transparencia. Los municipios que mejor accesibilidad reportan son los que realizan un portal de transparencia basado en la plataforma del MINHAP, ya que esta plataforma tiene una estructura muy intuitiva.

El resto de criterios, o principios, atribuidos a la información obtienen un cumplimiento bajo o nulo. La estructura y claridad de la información refiere a la lectura ordenada y organizada de las publicaciones por parte de la ciudadanía, así como a la disposición de un lenguaje fácil, comprensible, para el público general. En este caso el cumplimiento es bajo porque pocos de los portales web analizados disponen de una estructura fácilmente comprensible, y las páginas web que no establecen un espacio específico de transparencia el cumplimiento es nulo. De igual manera, la claridad de la información es deficiente, ya que poca información es fácilmente entendible por la población en general, por contener de forma reiterada lenguaje de naturaleza técnica, tanto normativa como económica. Para obtener un buen cumplimiento en este



principio, el lenguaje de carácter técnico debería apoyarse de tutoriales, glosarios o comentarios aclaratorios de la información proporcionada, y no es así.

A lo sumo, la reutilización de la información es el principio que menor cumplimiento reporta. Los archivos publicados, en su mayoría, se realizan en formatos HTML,.DOCV o.PDF, los cuales tienen índices muy bajos de reutilización de la información. De forma excepcional, en el análisis de información económico-presupuestaria se han encontrado archivos en.CSV,.XLS o.XLXS, que responden a unas posibilidades medias de reutilización según las diferentes metodologías de referencia en *open data*.

Los principios asociados al soporte web tienen unos cumplimientos medios, tanto en accesibilidad, como en estructura o en el lugar de publicación.

La accesibilidad del soporte web la analizamos conforme a los parámetros e indicadores ofrecidos por el Observatorio de Accesibilidad del MINHAP. Con base en los 20 indicadores proporcionados no podemos atribuir una buena accesibilidad con carácter general, ya que es necesario o bien establecer un soporte web que haga intuitiva y fácilmente accesible la información, o publicarlo en la web de forma ordenada. La mayor parte de la información publicada en la web sin un soporte específico no cumple con los indicadores, como: la existencia de alternativas textuales, la separación del contenido y presentación, o el control del usuario de forma persistente.

Los atributos, o principios, de estructura y lugar de publicación del soporte web, los podemos analizar de forma conjunta. La estructura del soporte electrónico de la información debe seguir la estructura de pautada en la ley. El lugar de publicación refiere al apartado, o pestaña, donde se publica. Ambos tienen un cumplimiento medio, ya que los portales de transparencia o pestaña web adecuada cumplen en su mayoría con estos principios. En cambio, los soportes específicos deficitarios o las webs si soporte específico no cumplen de forma correcta con la estructura y el lugar de publicación porque es difícil encontrar la información deseada.

4. Conclusiones

Los vínculos, o nexos, entre transparencia otras áreas de relevancia social son muy importantes. Sin embargo, como hemos apreciado en los resultados, tanto de la

encuesta como del análisis de webs municipales, la Ley de Transparencia estatal no ha tenido en cuenta las especificidades de los municipios. Los municipios más pequeños no tienen la formación suficiente o el personal adecuado, por lo que les imposibilita a tener buenos resultados finales de cumplimiento en transparencia. Asimismo, la Diputación ha tardado en crear un Servicio de apoyo y asistencia en esta materia, especialmente a municipios de menor población.

Por ello, se añaden una serie de consideraciones a tener en cuenta:

1. La LTAIBG no ha tenido en cuenta las diferencias entre municipio, así como no ha adecuado de medios y recursos suficientes a las administraciones para llevar a cabo las obligaciones. Por tanto, si se pretende realizar de forma efectiva las obligaciones de transparencia hay que formar adecuadamente al personal de las administraciones locales, o aportar los suficientes recursos con los que, o bien externalizar el servicio o contratar personal especializado en la materia.
2. El Servicio de Transparencia ha adoptado con éxito una serie de proyectos de transparencia local. El proyecto PR-04 ha ayudado a mejorar el formato de publicación (ilustración 7) y mejorar el porcentaje de cumplimiento de las obligaciones (ilustración 9) en los municipios menores a 1.500 habitantes. Sin embargo, las diferencias de cumplimiento de obligaciones y formato web en municipios mayores y menores a 5.000 habitantes aún son notables. Sería conveniente, por tanto, pensar en ampliar la asistencia hasta municipios de 5.000 habitantes pero con un planteamiento alejado del PR-04. La asistencia integral en municipios menores a 1.000 habitantes, con escaso personal administrativo, es lógico ya que la creación de un portal web, y su mantenimiento, puede suponer una carga significativa de trabajo. En cambio, asistir integralmente a administraciones que soporten adecuadamente la carga de trabajo puede hacer que no se tenga en consideración aspectos esenciales de la rendición de cuentas. Así como afectar considerablemente a la cultura en transparencia administrativa, objetivo que debe ser primordial en la Estrategia GO!
3. Por otro lado, el cumplimiento de los principios de publicación recogidos en la LTAIBG (tabla 3), muestra como los municipios no los cumplen de forma adecuada. Únicamente la actualización de la información tiene un cumplimiento aceptable. Aquellos ayuntamientos que publican de los ítems regulados en la LTAIBG no se preocupan de aspectos tan básicos como: la comprensión de la información por parte de la ciudadanía, una buena estructura de la información o que la propia información publicada sea fácilmente accesible. Por tanto, de poco



sirve publicar una información que no vaya a ser localizable por la ciudadanía o, una vez encontrada, que no sea comprensible.

Estas tres consideraciones ponen en tela de juicio aspectos tan básicos como la cultura en transparencia, las acciones de formación o asistencia o la posibilidad de externalizar servicios para cumplir con las obligaciones legales. El Servicio de Transparencia, en base a la Estrategia GO!, ha establecido diferentes proyectos de transparencia que tienen como finalidad la formación del personal administrativo local, la asistencia a municipios y la realización de las obligaciones con los recursos propios. Otras administraciones, en cambio, han externalizado el servicio permitiendo ventajas de rapidez en el cumplimiento, pero con claras desventajas de concienciación en transparencia o formación del cuerpo administrativo.

5. Bibliografía

- Burgar Arquimbau, J.M., 2016. "Aspectos formales de la publicidad activa". Revista Española de Transparencia, Issue 2, pp. 20-32. [En línea] Available at: <https://drive.google.com/file/d/0BzZV66dM4HCTRkR6X256Ni10R3c/view> [Último acceso: 15 09 2016].
- Cotino Hueso, L., 2014. "La nueva ley de transparencia y acceso a la información". Anuario de la facultad de Derecho-Universidad de Alcalá, Issue 7, pp. 241-256. [En línea] Available at: <http://www.cotino.net/publicaciones/> [Último acceso: 15 09 2016].
- Lizcano Álvarez, J., 2013. Transparencia. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, Issue 3, pp. 160-166. [En línea] Available at: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5127787> [Último acceso: 18 08 2016].
- Rey Martínez, F., 2014. "Quod Omnes Tangit Ab Omnibus Cognitum Esse Debet: El Derecho de Acceso a la Información Pública como Derecho Fundamental". Revista jurídica de Castilla y León, Issue 33, pp. 1-19. [En línea] Available at: http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319297625/Redaccion [Último acceso: 18 08 2016].
- Villoria Mendieta, M., 2014. "La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones". Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, Issue 7, pp. 85-103. [En línea] Available at: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5074003> [Último acceso: 16 07 2016].

- Villoria Mendieta, M., 2014. “La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”. Generalitat catalunya, Issue 1, pp. 1-67. [En línea] Available at: http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert_1_es.pdf [Último acceso: 08 09 2016].
- Wences, I., Kölling, M. & Ragone, S., 2014. La Ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL MARCO DEL NUEVO SERVICIO PÚBLICO: UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN COMPARTIDA PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA²¹⁴

Daniel Catalá Pérez²¹⁵

María de Miguel Molina²¹⁶

Introducción

A la hora de cubrir las necesidades sociales y proveer de bienestar a la población, los gobiernos necesitan desarrollar una serie de infraestructuras físicas y contar con unas determinadas estructuras humanas y de recursos materiales que les permitan producir aquellos servicios públicos que den respuesta a las demandas de dicha población. Para conseguir este objetivo, los gobiernos y las administraciones públicas pueden proceder, básicamente, de tres formas diferentes: mantener la producción completa del servicio en el sector público; transferir completamente la producción del servicio al sector privado; o desarrollar un modelo mixto, con una parte producida por el sector público y otra por el sector privado. En muchos casos, en el sector público no se dispone de los recursos suficientes o adecuados para producir algunos servicios que son o se consideran esenciales para mantener el bienestar de la población, pero tampoco parece prudente transferir su producción completamente al sector privado, ya que ello podría no garantizar a los gobiernos la igualdad de acceso a los mismos. Al sector público sólo le queda por tanto, la opción de establecer algún tipo de relación con el sector privado para producir dichos servicios.

Esta sería, de forma extremadamente simplificada, la teoría que sustenta la idea de la CPP y que ha servido, también, para desarrollar el amplio campo de investigación de este complejo fenómeno. Se puede entender, por tanto, que la CPP es el concepto utilizado para referirse a las relaciones que se establecen entre el sector público y el sector privado para la prestación de bienes y servicios públicos, aunque no existe una definición clara y única del mismo, pues tampoco existen unos límites bien definidos

²¹⁴ Este trabajo es fruto de una investigación financiada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España, a través de una beca de Formación de Profesorado Universitario (FPU 15/03926) dentro de los subprogramas de Formación y de Movilidad incluidos en el Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016. También se ha beneficiado en parte del proyecto de investigación CRIGOBBE (*Los efectos de la crisis en la gobernanza del sistema de protección social en España: la perspectiva multinivel y del welfare-mix*) financiado por el Instituto Nacional de Administración Pública INAP para el período 2016-2017, en su convocatoria permanente para la contratación de proyectos de investigación.

²¹⁵ Departamento de Organización de Empresas. Universitat Politècnica de València

²¹⁶ Departamento de Organización de Empresas. Universitat Politècnica de València

que establezcan qué es y qué no es CPP (Meidutė y Paliulis, 2011). La literatura académica en la materia es amplia pero confusa en la delimitación de la CPP. Por ejemplo, en ocasiones se separa claramente lo que es la contratación pública tradicional de otras fórmulas de CPP más novedosas, mientras que en otras, se aplica el término CPP en cualquier tipo de relación contractual público-privada (Practical Law, 2013).

De cualquier forma, la CPP no es un fenómeno nuevo, aunque se pueda percibir como tal debido al creciente interés que despierta en el seno de una sociedad cuya actitud hacia los gobiernos ha cambiado respecto de los servicios públicos (Grimsey y Lewis, 2004). En este sentido, para muchas administraciones públicas, la CPP se perfila como la respuesta a las expectativas de la ciudadanía con unas necesidades cambiantes y que demandan infraestructuras de mayor calidad, unos servicios públicos más eficientes, una utilización responsable de los fondos públicos y un gobierno capaz de controlar y regular todo ello.

Lo cierto es que en la literatura existe una cierta tendencia a simplificar las relaciones público-privadas identificando únicamente al Estado y al mercado como partes de la misma, restando importancia a otros posibles actores implicados como son el Tercer Sector y la propia comunidad, tanto a nivel individual como colectivo. En este sentido, en la primer parte del presente trabajo se realiza una revisión teórica del concepto de CPP proponiendo un enfoque amplio del mismo, como modelo de gobernanza para la prestación de servicios públicos, sobre todo aquellos de carácter social, del que participan todos los actores implicados. De esta forma, la coproducción y otras fórmulas de gestión compartida de servicios se convierten en instrumentos de CPP que encajan perfectamente en los postulados del paradigma del NSP. Precisamente en la segunda parte se revisan los fundamentos teóricos y los principios de funcionamiento del NSP para de esta forma conectarlos con el modelo de CPP planteado, estableciendo en el apartado final de conclusiones un marco en el que la mejora de la calidad democrática se perfila como uno de los objetivos a alcanzar a través de los nuevos roles que adoptan todos los actores sociales y que implican un mayor grado de participación en la prestación de los servicios públicos.



1. La colaboración público-privada en la prestación de servicios públicos de carácter social

a. La gobernanza del bienestar o modelo del *welfare-mix*

Los servicios públicos de carácter social, entre los que se encuentran, por ejemplo, la educación, la sanidad o servicios sociales son los que sustentan el llamado Estado de Bienestar, que desde la década de los años setenta a nuestros días, y debido a diversas circunstancias²¹⁷, ha venido sufriendo un largo período de redefinición. Como resultado de este período de readaptación y de cambios encontramos que el Estado ya no tiene el protagonismo absoluto en la prestación de servicios, convirtiéndose la renovación del Estado de Bienestar en un proyecto común en el que cobran protagonismo y contribuyen decisivamente nuevos actores (Cabedo Mallo, 2001). Es decir, las políticas sociales se presentan como la expresión de una mayor redistribución del poder y de las iniciativas entre un número mayor, y cualitativamente diverso, de actores de la sociedad entre los que, evidentemente está el sector público y el mercado, pero ya no ocupan una posición central o de relevancia sobre el resto de actores (Herrera Gómez, 2001). Estamos ante el llamado modelo del *welfare-mix*, en el que la participación de todos los actores implicados, a saber, Estado, mercado, Tercer Sector y las familias o sector informal, supone o representa una responsabilidad compartida sobre el bienestar social (Cabedo Mallo, 2001), integrando la intervención social y la provisión de servicios públicos en una sociedad reticular (Herrera Gómez y Alemán Bacho, 2006). Parece evidente, pues, que se abre un nuevo espacio en el que la frontera entre lo público y lo privado va quedando progresivamente menos perfilada, ya que cada vez tienen más cabida en él diferentes tipos de relaciones entre los dos ámbitos (Martín-Castro, 2010, p. 157).

El *welfare-mix* no es, por tanto, una fórmula nueva para cubrir las necesidades sociales de los ciudadanos, pues esta cobertura se ha venido realizando por parte del Estado de Bienestar mediante fórmulas diversas, en las que los cuatro actores, han guardado equilibrios diferentes en función del tiempo y el lugar (Spicker, 2008). De cualquier forma, como se ha comentado, es a partir de las décadas de los años

²¹⁷ Pierson (2011; citado por Del Pino y Rubio Lara, 2013) establece dos grandes etapas en el desarrollo del Estado de Bienestar desde su surgimiento en Alemania a finales del siglo XIX: una fase de desarrollo y consolidación, la llamada *Edad de Oro* entre 1940 y 1970, y una compleja *Era de la Austeridad*, a partir de la década de los años setenta que se prolonga hasta la actualidad. El cambio en la configuración del Estado de Bienestar a partir de la citada *Era de la Austeridad*, tuvo mucho que ver con las crisis económicas mundiales provocadas, en gran medida, por la subida de los precios del petróleo en 1973 y 1979, así como con los cambios socioeconómicos y sociodemográficos acaecidos en aquellos años: la profunda reestructuración económica, el envejecimiento de la población, la disminución de las tasas de fecundidad, las altas tasas de desempleo a largo plazo, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, etc...

setenta y ochenta, cuando se empieza a atisbar cierto retroceso de la actividad económica del sector público, provocado en gran medida por las presiones fiscales, fruto de las recesiones económicas (Allard y Trabant, 2006). Estas reformas se hacen ya más evidentes a partir de la década de los años noventa, cuando se acentúa el retroceso del sector público en la prestación directa de servicios y la gobernanza de las políticas sociales se ve definitivamente alterada mediante la participación de actores públicos o privados (Bridgen y Meyer, 2008; Rothgang *et al.*, 2008; Gingrich, 2011; Greve, 2015). Incluso, países como Suecia, donde había una gran tradición de prestación pública directa, se comenzaron a buscar fórmulas alternativas para prestar servicios a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa y la socialdemocracia europea no se resistió a proveer servicios de titularidad pública mediante fórmulas de CPP.

Diversos estudios se han centrado en analizar los mecanismos que articulan las relaciones entre las instituciones públicas, los proveedores privados, el Tercer Sector y las familias en la provisión de servicios públicos en determinadas zonas de Europa (Bošnjak y Stubbs, 2007; Guillén y Petmesidou, 2008; y, en el caso de España, Martín-Castro, 2010; Nauk, 2014; Longo, Notarnicola y Tasselli, 2015). Además, existen ciertos autores que han centrado sus investigaciones en analizar especialmente el papel de los dos grupos de actores que podríamos llamar “nuevos” dentro del modelo del *welfare-mix*: el Tercer Sector (Marbán-Gallego y Rodríguez-Cabrero, 2013; Ascoli, Glatzer y Sotiropoulos, 2014; Fresno, 2014), (Ascoli, Glatzer y Sotiropoulos, 2014), (Fresno, 2014) y las familias (Jenson, 2003). Sea como fuere, la reconfiguración del *welfare-mix* plantea un escenario en el que el binomio Estado-mercado se complementa con las familias y las organizaciones (voluntariado, asociaciones, cooperativas sociales, fundaciones, etc...) de Tercer Sector para garantizar el bienestar de la ciudadanía en un marco de colaboración entre el sector público y el resto de actores del sector privado.

b. El concepto de colaboración público-privada y su clasificación

Existe cierta confusión en el ámbito académico acerca del significado del concepto de CPP, puesto que a pesar de haberse escrito mucho sobre el tema, en pocas ocasiones los autores dan una explicación clara y concreta de lo que quieren decir cuando hablan de CPP, ni reconocen la existencia de diferentes enfoques en su investigación. De esta forma, la falta de claridad conceptual conduce a falsas declaraciones acerca de la CPP, ya que lo que es verdad para un tipo específico de



CPP puede no serlo necesariamente para otros (Weihe, 2005). Son muchos los autores que coinciden por tanto en que el concepto de CPP es muy controvertido y está deficientemente definido hasta el momento (Kettl, 1993; Domberger y Fernandez, 1999; Linder, 1999; McQuaid, 2000; Van Ham y Koppenjan, 2001; Hodge y Greve, 2005).

Una de las definiciones que habitualmente se cita es la de Van Ham y Koppenjam (2001, p. 598), para quienes la CPP es cualquier tipo de *“cooperación entre agentes públicos y privados, con una duración determinada establecida, a través de la cual se producen conjuntamente bienes y/o servicios y se comparten los riesgos, costes y recursos asociados a la producción de dichos bienes y servicios”*.

Klijn y Teisman (2010) utilizan una definición similar al hablar de la CPP como *“la cooperación entre agentes públicos y privados con un carácter duradero en el que los actores desarrollan productos y/o servicios y en el que se comparten los riesgos, los costos y los beneficios.”*

Tal y como se puede observar se trata de definiciones muy inclusivas que dejan totalmente abiertos parámetros como el tiempo de duración de la relación de colaboración, la intensidad y complejidad de la misma, los tipos de bienes y/o servicios a producir, los costos y riesgos a compartir, el nivel de formalización o institucionalización de la colaboración, así como el número y tipo de actores involucrados en ella. Según estas definiciones, casi cualquier relación entre agentes públicos y privados puede ser considerada una CPP. Por otra parte, el uso de este tipo de definiciones también ha recibido ciertas críticas. Para autores como Weihe (2005), optar por definiciones de tan amplio alcance no favorece la investigación y disminuye las posibilidades de aprendizaje, puesto que *“si el concepto está vacío de significado, entonces no tiene sentido usarlo, pero si lo engloba todo, en definitiva no significa nada”*.

Una definición más técnica, pero también más limitada en su alcance (en el sentido planteado anteriormente) podría ser la siguiente (Practical Law, 2013):

“Fundamentalmente, una APP es un contrato a largo plazo entre un gobierno (local, regional o nacional) o un organismo público y un agente del sector privado en la que: (1) el organismo público aprovecha los recursos del agente privado para llevar a cabo, todos o los más importantes aspectos de un

proyecto (p.e., financiación, diseño, construcción y/o gestión); (2) las dos partes comparten los riesgos y beneficios del proyecto de alguna manera; y (3) el organismo público conserva un cierto grado de control sobre el proyecto (a través de la propiedad del proyecto o de disposiciones contractuales)."

Como se puede observar, en esta definición se mantienen todos los parámetros presentes en las anteriores pero llegando a mayores niveles de concreción (se concreta un plazo, se definen ciertos actores y en cierta medida el objeto de la colaboración y sobre todo, se establecen ciertos mecanismos de control de unos actores sobre otros), lo que dejaría fuera de la CPP iniciativas que, atendiendo a aquellas definiciones tendrían tal consideración.

Acerete (2004, p. 21) recoge hasta ocho diferentes definiciones de CPP quedándose finalmente con la que él considera más completa, pero que como se puede ver parece incluso más restrictiva que la anterior:

"Public Private Partnerships (PPPs) son un medio de utilización de financiación y técnicas privadas para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por el sector público. Estos incluyen proyectos intensivos en el uso de capital tales como colegios, hospitales, carreteras y equipamientos de agua. En lugar de que sea una entidad pública quien desarrolle activos fijos y posteriormente detente su propiedad, los gestione y regule, las PPPs generalmente implican que el sector privado sea su responsable y los gestione y la Administración Pública 'adquiera' el servicio al contratista durante un período de tiempo determinado."

Sea como fuere, en la vasta literatura científica existente sobre CPP, ha habido muchos intentos de definir el concepto PPP. Una primera fórmula empleada para tratar de encontrar una definición adecuada para el concepto de CPP ha venido marcada por la búsqueda de denominadores comunes, es decir, determinados autores argumentan que existen ciertas características comunes a todos los modelos de CPP que definen el fenómeno. Por ejemplo, una parte de la literatura afirma que la CPP implica como mínimo: un agente público y otro privado; una duración temporal prolongada; riesgo compartido; y una relación principal-principal (Pierre, 1998; Andersen, 2004; Hodge, 2004; Klijn y Teisman, 2010). Pero esta fórmula no se escapa de ciertas críticas, pues se puede poner en duda por ejemplo que la relación en la CPP sea principal-principal ya que normalmente se establece un régimen de supervisión y control por parte del



sector público sobre el privado. Este punto guarda también cierta relación con la transferencia de riesgos. Para Shaoul (2010) la idea de transferencia de riesgos en el contexto, por ejemplo, de los servicios esenciales para la población es fundamentalmente defectuoso. En la misma línea argumental, Flinders (2005) afirma que el concepto de transferencia de riesgos está potencialmente hueco, pues los gobiernos no pueden permitir que los servicios públicos esenciales fallen.

Siguiendo otra línea argumental, diferentes autores han tratado de definir la CPP a partir de situarla en diferentes sistemas de clasificación tomando como criterios clasificatorios diferentes parámetros de la colaboración: el nivel de costes de transacción (Stoker, 1998); la naturaleza de la relación financiera y organizacional (Hodge y Greve, 2007); el alcance de la colaboración (amplia/limitada), el tipo de agentes (locales/nacionales) y el grado de formalización (Andersen, 2004); o las fuentes de ingresos y la capacidad legal de los agentes (Linder y Rosenau, 2000). En la misma línea de establecer clasificaciones, Koppenjan (2005) distingue entre los modelos de alianza y los de concesión y Harding (1998) diferencia entre la CPP defensiva, ofensiva o de *shotgun*, en función de la motivación de la misma²¹⁸; para Klijn y Tejsman (2005) la diferenciación está entre la CPP contractual y la organizacional, que es prácticamente la misma propuesta que hace la Comisión Europea (2004) al establecer dos grandes categorías, las alianzas contractuales y las alianzas institucionales²¹⁹ en su *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Esta es una de las clasificaciones más ampliamente aceptadas por su alcance y que aparece, cuando menos citada, en muchos de los trabajos sobre CPP.

Kernaghan (1993, p. 61 y ss.), plantea una clasificación tipológica que, aun siendo de principios de la década de los noventa, resulta interesante pues aporta fundamentos para la clasificación de la CPP desde la óptica de la gestión pública y de planteamientos teóricos. El autor canadiense describe cuatro categorías de CPP: las consultivas, contributivas, operativas y colaborativas.

²¹⁸ La CPP defensiva se produce cuando la agencia pública A, no consigue alcanzar sus objetivos con los recursos propios; la CPP ofensiva se produce cuando la agencia A, se plantea nuevos objetivos que requieren de nuevos conocimientos y experiencia; y la CPP *shotgun*, viene impuesta por alguna autoridad gubernamental y es por tanto inducida.

²¹⁹ La CPP de tipo contractual entre los sectores público y privado se basa en vínculos exclusivamente convencionales de carácter contractual. La CPP de tipo institucional implica la cooperación entre los sectores público y privado en el seno de una entidad diferente, con el objetivo de garantizar la entrega de una obra o la prestación de un servicio de beneficio público.

Por último, para cerrar la lista de ejemplos de clasificaciones de la CPP que podría extenderse amplimente, Acerete (2004, p. 25) presenta una clasificación en el que se dividen las diferentes experiencias de CPP en función del tipo de proyecto objeto de las mismas, obteniendo así tres categorías: CPP en infraestructuras (que normalmente conllevan la prestación de un servicio público por parte del sector privado), en equipamientos inmobiliarios (que pueden incluir la prestación de servicios auxiliares) y en tecnología.

Como se puede observar, estas diferentes clasificaciones, aunque útiles en cada nivel, no remedian el desorden conceptual actual en la literatura sobre CPP.

Llegados a este punto parece evidente que el concepto de CPP presenta una complejidad infinitamente superior al sencillo planteamiento con el que se iniciaba este epígrafe. Existen muchos parámetros que configuran cada caso de CPP y muchas las perspectivas desde las que se puede plantear el estudio de este fenómeno. En este sentido Weihe (2005, 2008, 2009) plantea una teoría clasificatoria que parece tener mucho sentido. Para la autora, la falta de una definición unánime del concepto se deriva del hecho de que existen diferentes enfoques de investigación en CPP y que por tanto, no tiene sentido tratar de construir una única definición oficial de PPP, ni una única clasificación, ni buscar unas características comunes a toda la CPP. Es precisamente esta clasificación propuesta por Weihe (2005, 2008), la que mejor refleja en su planteamiento la perspectiva con que el presente trabajo percibe la CPP. La autora sostiene que existen al menos cinco enfoques cualitativamente distintos en la literatura científica a la hora de aproximarse al análisis de la CPP y por tanto, propone una clasificación según los cinco enfoques que identifica en su investigación. Estos cinco enfoques de CPP, que se muestran resumidos en la Tabla 1, son los siguientes:

- Enfoque de la regeneración local. Adopta un concepto muy amplio de CPP que cubre los cambios en las políticas de medio ambiente, regeneración económica, dinamización o desarrollo institucional en el nivel local. Algunos temas recurrentes en el enfoque de la regeneración local son las cuestiones referidas a la democratización, la rendición de cuentas y la equidad.
- Enfoque de las políticas públicas. En este enfoque, el concepto de CPP es bastante abierto pues se centra principalmente en la descripción y análisis de las posibles combinaciones entre actores públicos y privados dentro de un determinado ámbito de actuación. Es decir, la atención se centra en cómo se dividen las funciones en la prestación de servicios públicos dentro de un área



determinada entre el gobierno y los actores privados, principalmente empresas, organizaciones sin fines de lucro o la propia comunidad. En este sentido, el objetivo principal de este enfoque parece ser, identificar y examinar, en cada caso, el papel adecuado para el sector público y privado en diversos ámbitos políticos.

- Enfoque de las infraestructuras. Se refiere a la CPP que tiene como objetivo crear y mantener infraestructuras públicas, así como hacer frente a los aspectos financieros y legales de este tipo de proyectos. Gran parte de la literatura científica sobre CPP de los últimos años ha seguido este enfoque. En este marco, en numerosas ocasiones la CPP se utiliza casi como un sinónimo de proyectos de infraestructura en los que el sector privado asume diferentes combinaciones de las diversas tareas que el proyecto conlleva.

A pesar de todo esto, existen ciertos autores como Klijn y Tiesman (2005, p. 102), para quienes las fórmulas de CPP dentro del enfoque de las infraestructuras (básicamente la CPP contractual según la división de la Comisión Europea) no son en realidad CPP. Estos autores distinguen entre: acuerdos contractuales, donde sitúan por ejemplo, a los proyectos de infraestructuras con una división clara de responsabilidades y funciones y donde no existe coproducción; y acuerdos de colaboración, en los que las partes comparten capacidad de decisión, tienen ciertos objetivos compartidos y existe cierta conexión entre los actores y por tanto, diferentes grados de coproducción, siendo esta última categoría la auténtica CPP. Según esta idea, Klijn y Tiesman (2005, p. 103) afirman que los acuerdos contractuales no son *“en absoluto CPP, sino sólo una forma renovada de licitación”*, lo que parece una afirmación atrevida teniendo en cuenta el hecho de que gran parte de la literatura reciente, trata exclusivamente, como se ha comentado, a la CPP desde este enfoque.

- Enfoque del desarrollo. El enfoque del desarrollo es el adoptado para la CPP por las organizaciones internacionales no gubernamentales, tales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas, así como otros actores gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales que participan en programas y políticas de desarrollo. Aquí, la atención se centra, por ejemplo, en plantear la CPP en la lucha contra la corrupción, la (re)construcción del Estado, los desafíos que plantea la erradicación de la pobreza y/u otros problemas sociales graves, los desafíos ambientales y la reconstrucción de los daños producidos por los desastres naturales.

- Enfoque de la gobernanza. Este enfoque de CPP incluye una amplísima variedad de acuerdos de cooperación entre el sector público y privado pues no se circunscribe a un nivel de gobierno determinado como podría ser el caso del enfoque de regeneración local o de políticas públicas, ni tampoco a un sector determinado, como sería el caso de la CPP en infraestructuras o en desarrollo. Desde este enfoque, la CPP se aborda desde la perspectiva de su gobernanza, entendiendo la gobernanza precisamente como esa nueva forma de gobernar por la cual los poderes públicos siguen un proceso de toma de decisiones compartidas con el resto de actores implicados. En este sentido, el enfoque de la gobernanza está ciertamente relacionado con el de políticas públicas, asumiendo el primero una perspectiva más amplia y general que el segundo. El enfoque de la gobernanza centra su atención en aspectos relacionados con la gestión y la organización de los procesos de colaboración, a diferencia por ejemplo, del enfoque de las infraestructuras cuyo foco está en los aspectos legales y financieros. En este sentido, la propia Weihe (2005, p. 15) considera que se trata de una formulación de la CPP más flexible que otras y que recoge en cierta forma, la idea de CPP planteada por Klijn y Teisman (2005, 2010). Se habla de la CPP como un instrumento con relaciones no tan jerarquizadas como pueden suponer las fórmulas más estrictamente formalizadas a través de contratos y más horizontal (tal vez más en concordancia con la CPP institucional).

El enfoque de la gobernanza en el estudio de la CPP es, tal vez el que más alcance tiene al entender este instrumento como una fórmula para encauzar las relaciones entre todos los actores con capacidad de decisión o influencia en la prestación de los servicios públicos. Según el planteamiento del presente trabajo, esta concepción de la CPP no elimina ninguna otra, más bien al contrario, la CPP como modelo de gobernanza recoge en su seno cualquier otra concepción de la CPP a medida que se va descendiendo en niveles de concreción.



Tabla 1: Principales características de los enfoques de la CPP.

Enfoque	Foco	Problemática principal
REGENERACIÓN LOCAL	Desarrollo de las economías locales; debilidad las economías locales.	El desarrollo económico, las cuestiones de legitimidad democrática.
POLÍTICAS PÚBLICAS	Definir y evaluar la división y las funciones respectivas de los sectores público y privado.	La combinación óptima pública-privada en diferentes sectores de la política.
INFRA-ESTRUCTURAS	Proyectos de infraestructura; principalmente desde una perspectiva financiera o legal.	Las negociaciones del contrato y los aspectos financieros, los debates ideológicos, la legitimidad democrática.
GOBERNANZA	Nuevas formas de prestación de servicios públicos.	Cuestiones de organización y de gestión, las condiciones para la cooperación, el gobierno multinivel.
DESARROLLO	Cómo mejorar el desarrollo en los países subdesarrollados a través de la CPP.	Los objetivos de desarrollo, como la infraestructura sostenible y el alivio de la pobreza.

Fuente: Adaptado de Weihe (2005, p. 20)

i. Más allá de las relaciones Estado-mercado: la importancia del Tercer Sector.

De la revisión de la literatura realizada en el anterior capítulo se desprende la dificultad existente para definir de una forma genérica el concepto de CPP. Las relaciones que se establecen entre el ámbito público y el privado en la prestación de servicios públicos son extremadamente complejas pero ya a principios de los años 80, Kramer (1981) establecía cinco tendencias básicas que pueden adoptar estas relaciones en función del reparto de espacio entre los dos sectores en el continuo público-privado: reprivatización, fortalecimiento del sector privado, *partenariado* pragmático (o colaboración complementaria como lo llama Vernis, 2005), subordinación al Estado y nacionalización. En un ejercicio interesante, Vernis (2005) relaciona cada una de estas tendencias de CPP con diferentes configuraciones de *welfare-mix* con lo que se obtiene la línea continua de la CPP (Figura 1) en la que, la evolución del Estado de Bienestar hacia el sector privado (en la línea de lo comentado anteriormente), es decir, el esquema de pluralismo de bienestar, se corresponde con unas relaciones público-privadas basadas en un *partenariado* pragmático o colaboración complementaria.

Figura 1: Línea continua de la CPP.



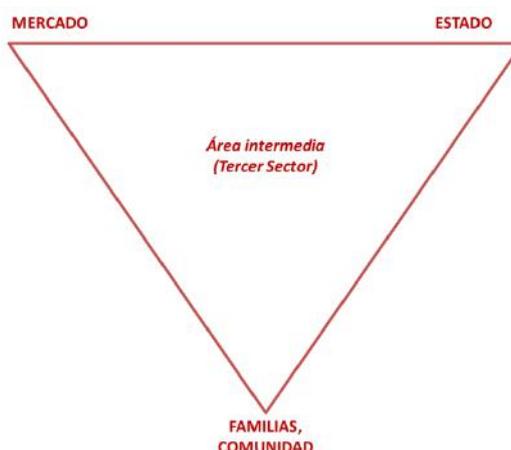
Fuente: Adaptado de Vernis Doménech (2005, p. 3)

A pesar de los años transcurridos, unos 35, desde el trabajo de Kramer (1981), el escenario al que llama de *partenariado* pragmático y que dibuja como el más probable en el desarrollo del Estado de Bienestar para EEUU en aquellos momentos, presenta

características, en cuanto a las relaciones de CPP, que son aplicables al esquema de *welfare-mix* que se describe en este trabajo. El autor otorga un papel muy importante al Tercer Sector (él habla de *voluntary organizations*) en sus relaciones con el Estado, sobre todo a aquellas organizaciones más profesionales, de mayor tamaño y con más visibilidad, que parten con ventaja sobre las organizaciones más pequeñas, debido a su superior capacidad de respuesta a las crecientes demandas de la sociedad y del Estado en cuanto a supervisión y control.

El Tercer Sector se erige por tanto como uno de los actores principales dentro de las diferentes relaciones de CPP que se pueden establecer en el esquema de *welfare-mix*. Así se presenta también en los trabajos de Evers (1993), que precisamente es quien se refiere al fenómeno del *welfare-mix* como un esquema de pluralismo de bienestar y utiliza lo que denomina el *Triángulo del Bienestar* (Figura 2) para facilitar la comprensión del papel que desempeña cada uno de los actores. Evers subraya que las organizaciones del Tercer Sector actúan en zona intermedia, una especie de campo de tensión; al mismo tiempo que están influenciados por las políticas estatales y la legislación, lo están también por los valores y las prácticas de la empresa privada, la cultura de la sociedad civil y por las necesidades que provienen de la familia y la vida comunitaria. Por tanto, han de buscar el equilibrio entre un conjunto de normas y valores que guían su acción.

Figura 2: El Triángulo del Bienestar de Evers



Fuente: Adaptado de Evers y LaVille (2004, p. 15)

El *welfare-mix* según lo interpreta Evers (1993; 2004) se acerca mucho al concepto del mismo que se ha querido tomar en el presente trabajo para caracterizar la CPP en el marco de los servicios públicos de carácter social. Pero es precisamente otro triángulo de bienestar, el planteado por Pestoff (2008, p. 9) el que recoge todos los matices que

interesan para esta investigación (Figura 3). El *Triángulo de Bienestar de Pestoff* sitúa a los cuatro actores del *welfare-mix* en el triángulo de la misma forma que lo hacía Evers, pero separados por tres ejes que diferencian entre: sector formal e informal; sector lucrativo y sector no-lucrativo; y sector público y privado. De esta forma cada uno de los actores está situado a un lado u otro de cada uno de los ejes: el estado se caracteriza por ser no lucrativo, formal y público; el mercado es también formal, pero privado y con fines de lucro; y la comunidad como privado, informal y sin ánimo de lucro. Por último, el Tercer Sector se conceptualiza como un sector intermediario entre los otros tres (cabe recordar lo que decía Evers al respecto). Se define como sector no-lucrativo, con carácter formal y privado, pero existen muchas organizaciones dentro del Tercer Sector que cruzan las fronteras, difusas en muchos casos, entre el sector lucrativo y el no-lucrativo, entre el privado y el público, y también entre el formal y el informal. La Figura 3 presenta el *Triángulo de Bienestar de Pestoff*, en el que se han sombreado las zonas en que los cuatro actores interactúan entre ellos. Las zonas que se encuentran por encima del eje que separa el sector privado del público son las que se corresponden con las relaciones de CPP. El resto de zonas sombreadas se corresponden con algún tipo de organizaciones o instituciones de carácter mixto o simplemente relaciones que se establecen de carácter informal, básicamente entre el Tercer Sector y los otros dos actores del ámbito privado: la comunidad por una parte y el mercado por la otra.

Figura 3: Relaciones del Tercer Sector con el resto de actores en el Triángulo de Bienestar de Pestoff.



Fuente: Adaptado de Pestoff (2008, p. 9)

Una prueba más de la creciente importancia del Tercer Sector en la gobernanza del bienestar surge al plantear la que podría ser una evolución lógica del esquema de

welfare-mix, según lo comentado ya en el presente trabajo, en que el Estado pierde protagonismo respecto del resto de actores, cediendo parte de su “parcela” en la gobernanza del bienestar. En este caso, se puede comprobar en la Figura 4, como las relaciones de CPP ganan en complejidad puesto que surgen unas nuevas zonas de intersección en que el Tercer Sector se transforma en un tercer agente dentro de ciertas fórmulas de CPP entre el Estado y la comunidad y también entre el Estado y el mercado.

Figura 4: Evolución del Triángulo de Bienestar de Pestoff.



Fuente: Adaptado de Pestoff (2008, p. 9)

ii. La coproducción de servicios públicos: el papel de los ciudadanos.

Tal y como indica Parrado Díez (2013) la esencia de todo servicio es la coproducción del usuario, por mínima que ésta sea. Una coproducción mínima implica, por ejemplo, la solicitud del usuario de un documento (un pasaporte, el carnet de identidad) o de un servicio (una pensión de jubilación o una autorización para abrir una discoteca). Sin esa solicitud, o coproducción mínima, no existe el servicio como tal. En este sentido no se puede afirmar que la coproducción es algo novedoso aunque si lo es el hecho de otorgar un mayor protagonismo a ciertos actores, en este caso, los ciudadanos a nivel individual, o a la propia comunidad.

En la literatura se pueden encontrar diversas definiciones de coproducción que van de las más genéricas que consideran la coproducción como cualquier tipo de alianza



entre una organización pública y otra privada²²⁰ (véase en este sentido a Ostrom, 1996, p. 1073; Ramírez, 1999, p. 49; Normann, 2000, p. 81; y Boyle, Clark y Burns, 2006) a las más reduccionistas, como la de Joshi y Moore (2004, p. 1) que se refieren a la coproducción únicamente como a una relación entre grupos de ciudadanos y organizaciones públicas.

Para este trabajo se ha optado por adaptar las definiciones de Bovaird (2007, p. 847) y Boyle y Harris (2009, p. 11) de forma que se considera que la coproducción es la actividad regular de prestación de servicios públicos, en una relación de igualdad y reciprocidad entre los profesionales del servicio, las personas que utilizan los servicios y el resto de la comunidad. Todos los participantes en la coproducción contribuyen con sus recursos a que el servicio sea prestado. Donde las actividades son coproducidas de esta manera, tanto los servicios como los barrios se convierten en agentes más eficaces del cambio. En la definición se ha añadido la idea de “actividad regular”, siguiendo la propuesta de Parrado Díez (2013), para considerar que un servicio se ha concebido, desde el principio, como coproducción. La actividad regular supone que al menos los proveedores del servicio consideran el insumo de cada uno de los usuarios para que el servicio sea prestado en su totalidad.

Pestoff (2008, p. 160) introduce una idea interesante a la hora de explicar cómo funciona la coproducción de servicios públicos. Partiendo de algunos ejemplos de las relaciones tipo *business-to-consumer* o B2C concluye que la implicación de los ciudadanos en la prestación de servicios públicos supone un modelo de relación *government-to-citizen* (G2C) o *municipality-to-citizen* (M2C). El desafío, por tanto, consiste en persuadir a los usuarios que pongan sus recursos a disposición de los demás o a disposición del proveedor del servicio para mejorar la calidad del servicio recibido (Parrado Díez, 2013).

La coproducción se plantea en este trabajo como una fórmula de CPP entre el sector público (a través de los profesionales de los servicios tal y como se visto en la definición presentada) y el sector privado, representado por los usuarios como miembros de la comunidad, considerados colectiva o individualmente. Este hecho implica que la parte privada de la ecuación puede también estar representada en este caso por organizaciones del Tercer Sector como grupos organizados de usuarios. En este sentido, Parrado Díez y Löffler (2009, p. 140) presentan una clasificación de los

²²⁰ Vemos reflejada en esta situación la problemática ya comentada respecto de la definición de la CPP. La definición no es errónea pero es tan abierta que no recoge las particularidades de este tipo concreto de CPP.

tipos de coproducción Tabla 2, muy interesante para el presente trabajo, en función de dos variables: por un lado, si la actividad es exclusivamente individual o requiere la organización de distintos usuarios para que la coproducción se materialice; por otro lado, la existencia o no de incentivos económicos derivados de la coproducción para los usuarios.

Tabla 2: Tipología de la coproducción

	Actividad colectiva	Actividad individual
Incentivos económicos claros para los usuarios	<p>Coproducción económica comunitaria</p> <p>La activa participación de la Asociación de Comerciantes local en la organización de las fiestas de una localidad, aparte del servicio que prestan a sus ciudadanos, derivará en una serie de beneficios económicos como consecuencia del consumo durante las fiestas.</p>	<p>Coproducción económica individual</p> <p>En las multas de tráfico hay posibilidad de ahorrar un porcentaje en la cantidad total de la multa si ésta se paga en el acto. De esta forma, la persona sancionada ahorra dinero y la Administración se ahorra los trámites y los costes derivados de perseguir al infractor.</p>
Incentivos económicos no claros para los usuarios	<p>Coproducción comunitaria</p> <p>Las AMPAS (asociaciones de madres y padres) ayudan a regular el tráfico a la salida y entrada de la escuela o participan en los servicios de guardería para cuidar de los hijos antes de ser recogidos por los padres.</p>	<p>Coproducción individual</p> <p>La cura adecuada de un paciente se produce cuando sigue las prescripciones facultativas.</p>

Fuente: Adaptado de Parrado Díez y Löffler (2009, p. 140)

2. La provisión de servicios públicos según el paradigma del Nuevo Servicio Público

A la luz de lo visto hasta el momento se puede afirmar que existe una gran proliferación en los modos de provisión de servicios públicos. Este hecho puede ser síntoma de la superposición de teorías sobre el papel del Estado en la sociedad y del ciudadano respecto al primero, al constatarse la actual convivencia de viejas estructuras burocráticas de provisión de servicios públicos con procesos de mercantilización de los mismos, así como la aparición de nuevas formas de gestión con el formato de CPP (Román Masedo, 2011). El debate abierto por estas teorías, sobre cómo deben ser gestionados los servicios y las organizaciones públicas, ha dado lugar en el último siglo a numerosas aportaciones desde diferentes disciplinas del ámbito de las ciencias sociales. Dichas aportaciones se enmarcan en tres paradigmas fundamentales, a saber, la Administración Pública clásica, la NGP y, más recientemente, el paradigma del NSP (Pereira López y Jaráiz Gulías, 2015). Pastor Albaladejo (2014, p. 190) incluye entre los paradigmas recientes que guían la actividad y la organización de la administración pública la Gobernanza. La Gobernanza entendida como paradigma administrativo se conoce como *New Public Governance* (NPG) y fue Osborne (2006; citado por de-Miguel-Molina, 2009) quien lo introdujo en el debate científico como la evolución de la NGP después de un proceso de transición



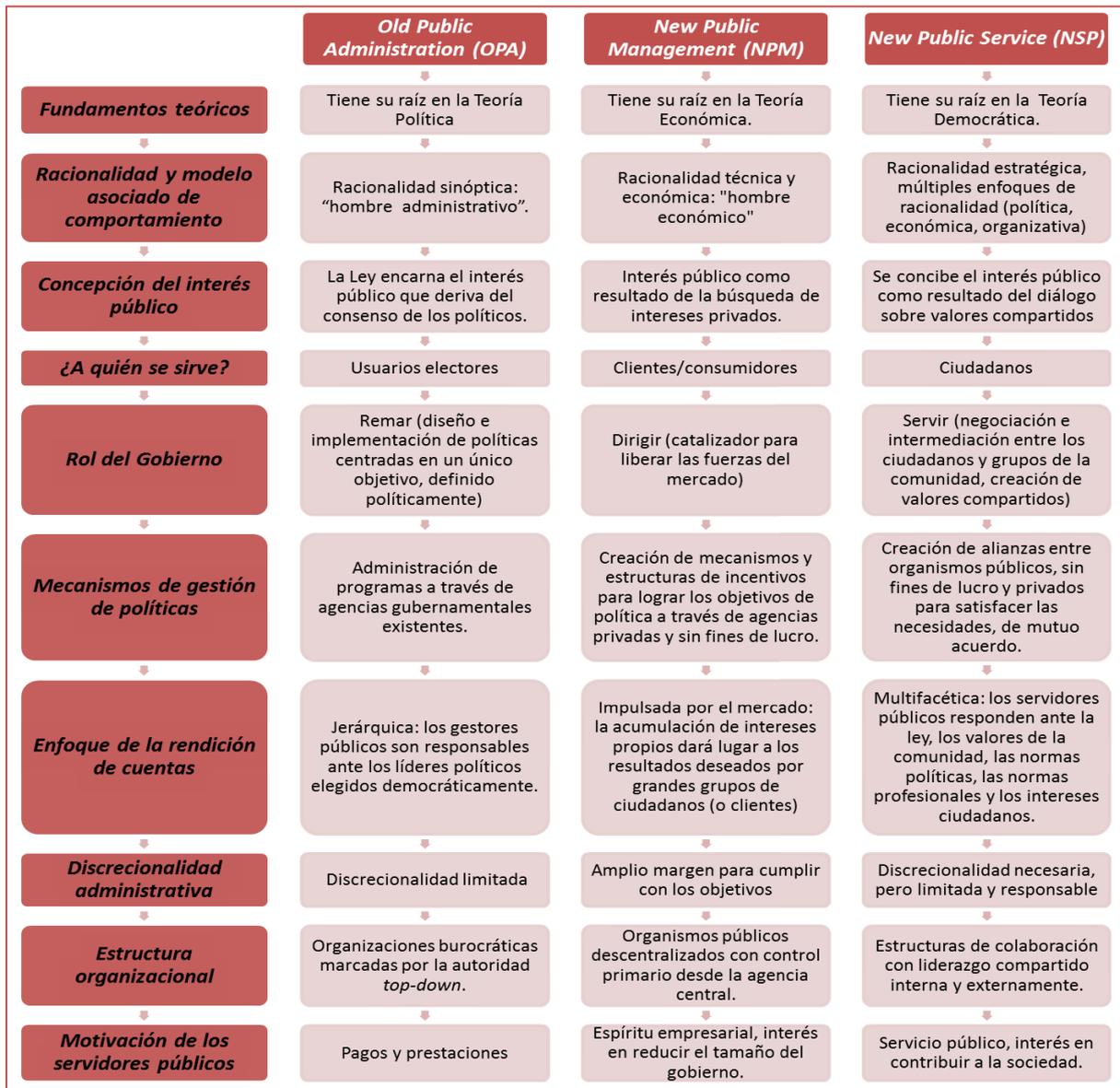
post-NGP o de gobernanza en red, en el que cada administración pública debía evolucionar teniendo en consideración a todos los *stakeholders* de su entorno, es decir, según esta idea la gobernanza promueve que el sector público se coordine y colabore con el resto de actores no gubernamentales, como pueden ser las organizaciones del Tercer Sector, a la hora de gestionar las políticas públicas (Common y Acevedo, 2006, p. 396; citados por de-Miguel-Molina, 2009, p. 3). En el presente trabajo se comparte plenamente esta visión de la gobernanza, pero más que un paradigma se considera como una nueva forma de gestión de políticas públicas. Tal y como afirma de Miguel Molina (2009, p. 3) teniendo en cuenta que en España la NGP no se ha desarrollado al nivel que lo ha hecho en otros países, sobre todo anglosajones, es complicado hablar de una evolución de la misma, por ello la gobernanza sería una fórmula de gobierno que permite pasar de gobernar a la sociedad, a gobernar con la sociedad; en definitiva, se habla de un “*gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global*” (Prats i Catalá, 2004; citado por de-Miguel-Molina, 2009, p. 3).

La Administración Pública clásica y la NGP han sido ampliamente estudiadas y comparadas desde múltiples puntos de vista y no es objeto del presente trabajo entrar a volver a desgranar los detalles de ambos paradigmas. De cualquier forma, los precursores e introductores del Nuevo Servicio Público como paradigma administrativo, Denhardt y Denhardt (2000, 2003), realizan en su trabajo seminal *The New Public Service: Serving Rather than Steering* una muy interesante y útil comparativa entre los tres modelos administrativos comentados que se presenta adaptada en la Figura 5, en la que se muestran de forma resumida las más importantes características del NSP como paradigma administrativo.

Como afirman García Solana y Pastor Albaladejo (2011) el modelo de NSP reivindica el papel activo del gobierno y de las administraciones públicas, con la finalidad de poner en valor tanto el ámbito de lo público como al ciudadano. Esta defensa de lo público que predica el NSP, busca superar el modelo de dirección y de gestión de la sociedad sustentado, de forma casi exclusiva y excluyente, en criterios y valores de mercado (representado por la NGP) e inicia el camino hacia un nuevo modelo más democrático y que “*es resultado del despertar de los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil, que ahora dan seguimiento y evalúan la actuación de los poderes públicos, se pronuncian frente a los asuntos públicos que son de interés para la supervivencia, convivencia y calidad de su vida personal y social y que luchan por determinar los temas de la agenda de gobierno y la política pública*” (Aguilar, 2006, p. 41).

En el citado trabajo, Denhardt y Denhardt (2000) enumeran los siete principios o presupuestos (Figura 6) que sirven de guía para la construcción del propio paradigma y bajo los cuales se asume que la teoría de la administración pública debería ser la teoría de la administración democrática, y que no pueden ser considerados como mutuamente excluyentes sino como eslabones que se refuerzan mutuamente (Pereira López y Jaráiz Gulías, 2015, p. 81).

Figura 5: Principales características de los diferentes paradigmas administrativos



Fuente: Adaptado a partir de Brainard y McNutt (2010, pp. 938-939) y Denhardt y Denhardt (2000, p. 554)



Los siete principios del NSP, a su vez beben de ciertas tradiciones teóricas que también plantean Denhardt y Denhardt (2000, pp. 552-553):

- a) Teorías de la ciudadanía democrática. Ciudadanía y democracia son principios particularmente visibles e importantes en la reciente teoría política y social. Estos principios demandan una ciudadanía revitalizada, activa y comprometida. En esta perspectiva, los ciudadanos miran más allá de su propio interés al interés público en general, la adopción de una perspectiva más amplia ya más largo plazo que requiere un conocimiento de los asuntos públicos y también un sentido de pertenencia, la preocupación por el todo, y un vínculo moral con la comunidad, cuyo destino está en juego. Por otra parte, los servidores públicos deben ver a los ciudadanos no solo como clientes ni votantes, deben compartir autoridad y poder, reducir el control y confiar en la eficacia de la colaboración.
- b) Modelos comunitarios y sociedad civil. El rol del gobierno es en gran medida el de construir una comunidad y su esfuerzo depende de la construcción de un conjunto saludable y activo de instituciones mediadoras, que a la vez dan atención a las necesidades e intereses de los ciudadanos y proporcionan experiencias que los prepararán para la acción en el sistema político. En conjunto, estos pequeños grupos constituyen una sociedad civil en la que la gente tiene que trabajar fuera de sus intereses personales en el contexto de los intereses generales de la comunidad.
- c) Humanismo organizacional y teoría del discurso. Los aportes de una visión postmoderna sobre todo la teoría del discurso, puede ayudar a comprender mejor las organizaciones públicas. A pesar de la existencia de diferentes tendencias entre los teóricos postmodernos, la conclusión de casi todos ellos es similar: el gobierno debe estar basado en un sincero y abierto discurso entre todas las partes, incluyendo ciudadanos y administradores públicos.

Llegados a este punto se puede concluir que la gestión de los servicios públicos, o mejor dicho, la forma en que se gestionan los servicios públicos, ocupa un espacio central en los preceptos del NSP. La fórmula de gestión de los servicios públicos defendida por el NSP es lo que Pastor Albaladejo (2014) llama la gestión colaborativa o la misma autora junto con García Solana (2012) definen como gestión compartida; otros autores se refieren a este tipo de gestión como coproducción (Evers y Laville, 2004; Pestoff, 2006, 2008, 2009; Parrado Díez y Löffler, 2009). Sea como fuere se trata de un enfoque en que la CPP es fundamental aunque de una forma diferente a como lo era en la NGP.

Figura 6: Los siete principios del Nuevo Servicio Público

Servir a ciudadanos no a clientes o consumidores.	<ul style="list-style-type: none"> Este principio encierra una de las principales diferencias que el NSP guarda con el NPM, los servidores públicos no responden a las demandas o necesidades de los consumidores, sino que construyen relaciones de confianza y colaboración con y entre los ciudadanos; pues la finalidad última es la defensa del interés general, construido como agregación de preferencias individuales.
Búsqueda del interés público como objetivo.	<ul style="list-style-type: none"> Los gestores y administradores públicos, como ya se señaló, deben trabajar en la búsqueda del interés público construido colectivamente, lo que supone la creación de intereses y de responsabilidad.
Defender los valores implícitos en el concepto de ciudadanía y servicio público por encima del espíritu empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> Entendiendo que los servidores públicos, son en el fondo ciudadanos comprometidos que deben hacer contribuciones a la sociedad.
Pensar estratégicamente y actuar democráticamente.	<ul style="list-style-type: none"> Las políticas y las necesidades de los programas públicos pueden ser eficaces y responsables a través del esfuerzo colectivo (orgullo cívico) y de los procesos colaborativos o de responsabilidad compartida.
Reconocimiento de que la rendición de cuentas o accountability no es simple.	<ul style="list-style-type: none"> Los servidores públicos están condicionados en su labor como prestadores de servicios públicos ante los ciudadanos, por las leyes constitucionales y estatutarias, por los valores comunitarios, por las normas políticas, por los estándares profesionales y por los intereses ciudadanos.
Servir en lugar de dirigir.	<ul style="list-style-type: none"> Es más importante que los funcionarios públicos establezcan un liderazgo compartido, ayudando a los ciudadanos a expresar y satisfacer sus intereses comunes, en lugar de tratar de controlar a la sociedad en la dirección/es que consideran adecuadas. Esta es la política de la participación, donde cualquier ciudadano presta servicios a su comunidad y es un servidor público, pues el servicio público no es sino una extensión de las virtudes que se esperan de todos los ciudadanos en una democracia.
Poner en valor a las personas, no sólo a la productividad.	<ul style="list-style-type: none"> Los organismos públicos y las redes en las que participan son más propensos a tener éxito a largo plazo si son operados a través de procesos de colaboración y compromiso, compartiendo el liderazgo y sustentándolo en un respeto mutuo.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de Pereira y Jaraiz (2015, pp. 81-82) del trabajo de Denhardt y Denhardt (2000).

La NGP apuesta claramente por la participación del sector privado en la gestión de los servicios públicos, al introducir fórmulas de gestión indirecta o contratación externa, pero al mismo tiempo plantea ciertas limitaciones a la hora de articular la participación ciudadana y garantizar la eficacia social, mientras que el enfoque neopúblico del NSP dota de sustento político y social al modelo gerencialista. Para Pastor Albaladejo y García Solana (2012) el NSP se centra en la participación directa de los ciudadanos y en el desarrollo de procesos colaborativos en el diseño, gestión, seguimiento y/o evaluación de los servicios públicos y, además, interpreta que las decisiones de los



ciudadanos también tienen consecuencias en su entorno, afectan a la comunidad a la que pertenecen. El modelo de gestión compartida de servicios pretende visibilizar y poner en valor las capacidades de todos aquellos sujetos con los que interactúa la Administración pues dichos sujetos poseen competencias y recursos valiosos para la administración pública. A partir de estos enfoques teóricos, las mismas autoras definen la gestión compartida o colaborativa de servicios públicos como

“el modelo formalizado y estable de producción o elaboración de servicios públicos mediante el cual la Administración se interrelaciona e interactúa con los agentes externos a ella (ciudadanos, tercer sector, empresas privadas) compartiendo valores, capacidades y recursos para poder solventar conjuntamente las necesidades sociales y, así, garantizar la cohesión y la integración social y el cumplimiento efectivo de los derechos y libertades de los ciudadanos”.

3. Conclusiones: el Nuevo Servicio Público como paradigma de la gestión colaborativa.

A partir de la revisión de la literatura sobre el NSP del capítulo anterior y después de establecer en epígrafes anteriores qué se entiende por CPP en el presente trabajo, queda bastante claro el vínculo existente entre los principios de gestión de servicios públicos que defiende el NSP y el modelo de CPP planteado. El rol fundamental que desempeñan tanto los ciudadanos, a nivel individual pero sobre todo en comunidad, como el Tercer Sector o incluso el sector más puramente empresarial en la llamada gestión colaborativa o compartida (obviamente junto al sector público) encaja en gran medida con los esquemas de *welfare-mix* o estrategias de bienestar revisadas en este trabajo (y el modelo del partenariado pragmático de Kramer, 1981 que Vernis 2005 identifica como de colaboración complementaria; véase los modelos de pluralismo de bienestar planteados por Herrera Gómez, 2001; Evers y Laville, 2004; Pestoff, 2008). Además, en el NSP, ese rol del que se hablaba, el que juega cada uno de los actores, en el proceso de construcción del espacio público y de mejora de la calidad democrática, y el tipo de interacciones, que entre ellos se establecen para la prestación de servicios públicos, son clave para entender el compromiso que éstos asumen en la resolución de los problemas de la sociedad en la que viven (García Solana y Pastor Albaladejo, 2011). En la Tabla 3 se resumen las principales funciones y actitudes que cada actor debería desarrollar en este contexto de colaboración.

Tabla 3: Papel de los actores en la gestión colaborativa del NSP

Tipo de Actor		Rol en el modelo de Nuevo Servicio Público
Sector público	Políticos/as	<i>Función:</i> Servir e impulsar <i>Actitud:</i> compartir poder de decisión
	Empleado/a Público/a	<i>Función:</i> servir, mediar e impulsar <i>Actitud:</i> recuperan centralidad
Sector privado	Tercer Sector	<i>Función:</i> cooperación y mediación en términos de reciprocidad y corresponsabilidad
	Sector empresarial	<i>Actitud:</i> compartir representatividad y participar en la construcción del interés público y valores de la comunidad
	Ciudadanía / comunidad	<i>Función:</i> activa, resolutive, corresponsable, participativa y en comunidad <i>Actitud:</i> superar el individualismo y crear valores compartidos por la comunidad

Fuente: Adaptado de García Solana y Pastor Albaladejo (2011, p. 7)

El NSP puede considerarse por tanto, como el paradigma administrativo de la gestión colaborativa o compartida y en este sentido, la prestación de servicios en este contexto presenta una serie de características propias identificadas por autores como García Solana o Pastor Albaladejo (2011; 2012; 2014) o los propios Denhardt y Denhardt (2003):

- Nuevo rol de la Administración Pública. Un rol emprendedor y dinamizador para fomentar y consolidar redes y alianzas con diversos agentes de la sociedad civil (empresas privadas, tercer sector); y un rol receptivo para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos.
- Nuevo rol de los ciudadanos. La consideración de los ciudadanos (a título individual o colectivo), como sujetos activos, al ser portadores de recursos propios que integrados con los de la Administración, pueden ser determinantes para lograr satisfacer las necesidades individuales (ciudadanos) o colectivas (sociedad en general).
- Múltiples actores de la esfera pública y privada (diversidad y heterogeneidad). El modelo de gestión compartida requiere uno o varios actores públicos, además de la participación, al menos, de un agente privado, procedente del mercado y/o de la sociedad civil.
- Marco de referencia común: interés, principios, objetivos y valores comunes. La gestión colaborativa requiere de cierta unidad o compatibilidad sobre los objetivos o valores, así como una proyección común que potencie las expectativas sobre los resultados que se quieren alcanzar.
- Estabilidad en el tiempo o permanencia. El modelo de gestión compartida debe tener una cierta duración en el tiempo con el objeto de poder garantizar no sólo la prestación del servicio, sino también la generación de estrategias y procesos



colaborativos estables, flexibles y mutables, que se adapten al entorno pero sin menoscabar su permanencia.

- Procesos compartidos en la función de administrar. En este modelo de gestión lo que se comparte es la función de administrar, no el ejercicio de poder, ya que lo que se pretende es poner en práctica actividades conjuntas que contribuyan a lograr la misión de la Administración (p.ej., el bienestar de la sociedad).
- Beneficios entre los actores participantes (micro-resultados). Cuando diferentes actores u organizaciones deciden colaborar es para lograr algún tipo de beneficio o resultado que no podrían obtener de manera individual. En el caso de la Administración Pública: aumentar sus recursos, alcanzar su misión y reforzar su legitimidad institucional y de resultados. Para los ciudadanos u organizaciones no estatales: satisfacer sus necesidades individuales, realización profesional o personal, prestigio social, apertura de nuevas oportunidades, etc...
- Aportar valor público y bien-estar social (macro-resultados). La gestión compartida debe entenderse como una estrategia de gestión que contribuye a aportar valor público, ya que permite dar respuesta, en un contexto de escasez de recursos, a las necesidades sociales y garantizar, así, un cierto nivel de bienestar social. De este modo, se configura como una fórmula necesaria, en tiempos de crisis económica, para que la Administración pueda realizar su función social, mantener la integración y cohesión social, garantizando el efectivo ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Si se revisan las definiciones de CPP que en su momento se plantearon en este trabajo se puede comprobar, que teniendo en cuenta las características anteriores, la gestión compartida o colaborativa en el marco del NSP encaja dentro de aquellas. Pero además existe otro punto importante de conexión, entre el NSP y la CPP, pues Osborne, Radnor y Nasi (2012, p. 141 y ss.) proponen un enfoque de política pública para el NSP (al que llaman *public service-dominant approach*) y en este sentido identifican cuatro puntos fundamentales en la gestión del NSP sobre los que basan esta propuesta: una orientación estratégica de las organizaciones, el importante rol del marketing en la entrega del servicio público, la gestión de operaciones externas e internas de los servicios, y sobre todo la coproducción del servicio público, a la que consideran clave tanto para la prestación efectiva de los servicios públicos como para la consecución de otros fines sociales (p. ej. la inclusión social o la participación ciudadana). En este punto los autores citados coinciden con García Solana y Pastor

Albaladejo (2011, p. 11) para quienes la coproducción se convierte en uno de los elementos nodales en los debates sobre la prestación de servicios públicos por dos razones fundamentales:

“Por un lado, desde un punto de vista teórico y práctico, los retos actuales de los gobiernos y administraciones públicas se focalizan en dar respuesta a las necesidades heterogéneas y dinámicas de los ciudadanos y en establecer mecanismos de colaboración con los interesados y/o socios en la prestación de los servicios públicos que ayuden a reforzar su legitimidad, sobre todo cuando este contexto exige una comprensión cercana de los problemas. Estas líneas de colaboración se identifican con una participación activa y multidireccional de los ciudadanos, frente a la visión pasiva y unidireccional en la que éstos solo solicitaban y recibían los servicios públicos.

Por otro lado, el concepto de coproducción surge en un momento de crisis socio-económica, donde se sigue planteando la reducción del aparato administrativo, sobre todo, el de aquellas administraciones más intensivas en la prestación de servicios públicos básicos personalizados (servicios sociales, educativos y de salud). Esta situación obliga a valorar nuevas vías en la prestación de servicios que reduzcan los costes de una prestación directa, por parte de los diferentes niveles de gobierno, y que además sean más efectivas.”

Tal como se plantea, la coproducción puede considerarse incluso como algo más que una herramienta para la prestación de servicios públicos pues en cierto modo implica un cambio de estrategia que implica una transformación en el diseño de los servicios públicos y en el proceso de prestación de los mismos (García Solana y Pastor Albaladejo, 2011).

En definitiva y a modo de conclusión final, podría decirse que tras la reconfiguración de los Estados de Bienestar y con ella, la de sus modelos de gobernanza, en las últimas décadas surge un esquema de pluralidad de bienestar o *welfare-mix* en el que las políticas sociales se presentan como la expresión de una mayor redistribución del poder y de las iniciativas entre un número mayor, y cualitativamente diverso, de actores de la sociedad entre los que están el sector público y el mercado, compartiendo protagonismo con el Tercer Sector y las familias o sector informal, de forma que los Estados tienen que compartir su autoridad con todos ellos para la adopción de decisiones, la implementación de políticas públicas y la prestación de



servicios públicos. En este marco, las relaciones que se establecen entre todos los actores se articulan a través de diversas fórmulas de CPP que van mucho más allá de las tradicionales entre el Estado y el mercado. En la CPP, el Tercer Sector juega un papel fundamental al situarse en una zona de contacto con el resto de actores. También las relaciones estado-comunidad son una forma de CPP. En este sentido, un ejemplo claro es la coproducción de servicios, entendida como la actividad regular de prestación de servicios públicos, en una relación de igualdad y reciprocidad entre los profesionales del servicio, las personas usuarias del mismo y el resto de la comunidad, de forma que todos ellos contribuyen con sus recursos a que el servicio sea prestado. Por otra parte, el paradigma administrativo del NSP dota de sustento político y social al modelo gerencialista de la NGP, al reivindicar el papel activo del gobierno y de las administraciones públicas con la finalidad de poner en valor, tanto el ámbito de lo público como al ciudadano. La forma de gestionar los servicios públicos ocupa un espacio central en los preceptos del NSP y se basa en una gestión compartida o colaborativa y la coproducción. En este sentido, el NSP puede considerarse el paradigma administrativo de la gestión colaborativa que implica un nuevo rol para la administración pública y los ciudadanos, diversidad y heterogeneidad entre los actores, la existencia de un marco de referencia común y procesos compartidos en la función de administrar. Con todo ello, al encuadrar la CPP dentro de los postulados del NSP se impulsan algunos de los pilares fundamentales de la democracia, como son el pluralismo, la ciudadanía y sobre todo, la participación.

4. Bibliografía

- Acerete, B. (2004) *Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos: asociaciones público-privadas: tesis doctoral*. Madrid: Instituto de estudios Fiscales.
- Aguilar, L.F. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Allard, G. y Trabant, A. (2006) *La tercera vía: en la frontera entre público y privado. Public-Private Partnerships*. Madrid: Cátedra económico-financiera del Centro PwC & ie del Sector Público.
- Andersen, O.J. (2004) «Public-Private Partnerships: Organisational Hybrids as Channels for Local Mobilisation and Participation?», *Scandinavian Political Studies*. Blackwell Publishing Ltd, 27(1), pp.1-21.

- Ascoli, U., Glatzer, M. y Sotiropoulos, D.A. (2014) «Southern European Welfare and Social Services: The Role of the Third Sector», *ISEG Welfare States in the Context of Austerity (Lisbon, May 9-10, 2014)*.
- Bošnjak, V. y Stubbs, P. (2007) «Towards a new welfare mix for the most vulnerable: Reforming social services in Bosnia-Herzegovina, Croatia and Serbia», en *Social Policy and Regional Development*. Zagreb: The Institute of Economics; Friedrich Ebert Stiftung, pp.139-165.
- Bovaird, T. (2007) «Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services», *Public Administration Review*. Blackwell Publishing Inc, 67(5), pp.846-860.
- Boyle, D., Clark, S. y Burns, S. (2006) *Hidden work: co-production by people outside paid employment*. Joseph Rowntree Foundation.
- Boyle, D. y Harris, M. (2009) «The challenge of co-production», *London: New Economics Foundation*.
- Brainard, L.A. y McNutt, J.G. (2010) «Virtual Government–Citizen Relations», *Administration & Society*. SAGE Publications, 42(7), pp.836-858.
- Brandsen, T. y Pestoff, V. (2006) «Co-production, the third sector and the delivery of public services: An introduction», *Public management review*, 8(4), pp.493-501.
- Bridgen, P. y Meyer, T. (2008) «Politically Dominant but Socially Flawed: Projected Pension Levels for Citizens at Risk in Six European Multi-Pillar Pension Systems», en *Welfare State Transformations*. London: Palgrave Macmillan UK, pp.111-131.
- Cabedo Mallol, V.J. (2001) «Desarrollo sostenible y políticas sociales en los países más avanzados de la Unión Europea», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol*, 36/37, pp.237-248.
- Comisión Europea (2004) *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Bruselas: Comisión Europea.
- Common, R. y Acevedo, B. (2006) «Governance and the management of networks in the public sector», *Public Management Review*. Routledge, 8(3), pp.395-414.
- de-Miguel-Molina, M. (2009) «E-Government in Spain: An Analysis of the Right to Quality E-Government», *International Journal of Public Administration*. Taylor & Francis Group, 33(1), pp.1-10.
- Denhardt, R.B. y Denhardt, J.V (2003) «The New Public Service: An Approach to Reform», *International Review of Public Administration*. Routledge, 8(1), pp.3-10.

- Denhardt, R.B. y Denhardt, J.V. (2000) «The New Public Service: Serving Rather than Steering», *Public Administration Review*. Blackwell Publishers Inc., 60(6), pp.549-559.
- Domberger, S. y Fernandez, P. (1999) «Public-Private Partnerships for Service Delivery», *Business Strategy Review*. Blackwell Publishers Ltd, 10(4), pp.29-39.
- Evers, A. (1993) «The welfare mix approach. Understanding the pluralism of welfare systems», en Evers, A. y Svetlik, I. (eds.) *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Avebury: Aldershot.
- Evers, A. y Laville, J.L. (2004) *The third sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Flinders, M. (2005) «The Politics of Public-Private Partnerships», *The British Journal of Politics and International Relations*. Blackwell Publishing Ltd., 7(2), pp.215-239.
- Fresno, J.M. (2014) *Cambios Sociales y Tercer Sector: Actuar en un nuevo contexto*. Madrid: Instituto para la Calidad de las ONG.
- García Solana, M.J. y Pastor Albaladejo, G. (2011) *El Nuevo Servicio Público. Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid, X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). La política en la red. Murcia, 7-9 Septiembre 2011*. Disponible en: <http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/138/>.
- Gingrich, J.R. (2011) *Making markets in the welfare state: the politics of varying market reforms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greve, B. (2015) *Welfare and the Welfare State: Present and Future*. Oxon: Routledge.
- Grimsey, D. y Lewis, M. (2004) *Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Guillén, A.M. y Petmesidou, M. (2008) «The Public-Private Mix in Southern Europe: What Changed in the Last Decade?», en *Welfare State Transformations*. London: Palgrave Macmillan UK, pp.56-78.
- Van Ham, H. y Koppenjan, J. (2001) «Building Public-Private Partnerships: Assessing and managing risks in port development», *Public Management Review*. Taylor & Francis, 3(4), pp.593-616.
- Harding, A. (1998) «Public-Private Partnerships in the UK», en *Partnerships in Urban Governance*. London: Palgrave Macmillan UK, pp.71-92.
- Herrera Gómez, M. (2001) «Las políticas sociales en el welfare mix», *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 96, pp.71-93.

- Herrera Gómez, M. y Alemán Bacho, C. (2006) «La intervención social en una “sociedad” reticular», *Papers: revista de sociología*, 81, pp.229-247.
- Hodge, G. (2004) «The risky business of public–private partnerships», *Australian journal of public administration*, 63(4), pp.37-49.
- Hodge, G. y Greve, C. (2005) *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Hodge, G. y Greve, C. (2007) «Public-Private Partnerships: An International Performance Review», *Public Administration Review*. Blackwell Publishing Inc, 67(3), pp.545-558.
- Jenson, J. (2003) «Redesigning the welfare mix for families: policy challenges», *Family Network*. Ottawa, p.82.
- Joshi, A. y Moore, M. (2004) «Institutionalised Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments», *Journal of Development Studies*. Taylor & Francis Ltd, 40(4), pp.31-49.
- Kernaghan, K. (1993) «Partnership and public administration: conceptual and practical considerations», *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*. Blackwell Publishing Ltd, 36(1), pp.57-76.
- Kettl, D. F. (1993) *Sharing power: public governance and private markets*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Klijn, E.H. y Teisman, G.R. (2005) «Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage», en Hodge, G.A. y Greve, C. (eds.) *The Challenge of Public–Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Klijn, E.H. y Teisman, G.R. (2010) «Institutional and Strategic Barriers to Public—Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases», *Public Money and Management*. Taylor & Francis Group, 23(3), pp.137-146.
- Koppenjan, J. (2005) «The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in The Netherlands», *Public Administration*. Blackwell Publishing Ltd/Inc., 83(1), pp.135-157.
- Kramer, R.M. (1981) *Voluntary agencies in the welfare state*. Oakland: University of California Press.
- Linder, S.H. (1999) «Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings», *American Behavioral Scientist*. SAGE Publications, 43(1), pp.35-51.
- Linder, S. y Rosenau, P.V. (2000) «Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership», en Rosenau, P.V. (ed.) *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge: The MIT Press.



- Longo, F., Notarnicola, E. y Tasselli, S. (2015) «A framework to assess welfare mix and service provision models in health care and social welfare: case studies of two prominent Italian regions», *BMC health services research*, 15(152), pp.1-12.
- Marbán-Gallego, V. y Rodríguez-Cabrero, G. (2013) «Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar», *Presupuesto y Gasto Público*, (71), pp.61-82.
- Martín-Castro, M.B. (2010) «Estado y pluralismo de bienestar: políticas y tendencias en la Agenda Social. Consideraciones desde el caso español», *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Universidad Pontificia Bolivariana, 40(112), pp.143-173.
- McQuaid, R. W. (2000) «The theory of partnership», en Osborne, S.P. (ed.) *Public-Private Partnerships, Theory and practice in international perspective*. London: Routledge.
- Meidutė, I. y Paliulis, N.K. (2011) «Feasibility study of public-private partnership», *International Journal of Strategic Property Management*. Taylor & Francis Group, 15(3), pp.257-274.
- Nauk, G. (2014) *Integrated social policy. rethinking the role of the state, the market and civil society in the provision of social protection and social services*. Beirut: UN-ESCWA.
- Normann, R. (2000) *Service management: strategy and leadership in service business*. Chichester: Wiley.
- Osborne, S.P. (2006) «The New Public Governance?», *Public Management Review*. Routledge, 8(3), pp.377-387.
- Osborne, S.P., Radnor, Z. y Nasi, G. (2012) «A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach», *The American Review of Public Administration*, 43(2), pp.135-158.
- Ostrom, E. (1996) «Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development», *World Development*. Pergamon, 24(6), pp.1073-1087.
- Parrado-Díez, S. (2013) *Lições aprendidas em processos de atendimento ao cidadão: experiências internacionais*. Disponible en: <http://gestaopublica.planejamento.gov.br/jornada/inscricao/sites/default/files/apresentacoes/05A-Dia12-Painel 2-Salvador Parrado-FALA.docx>.
- Parrado-Díez, S. y Löffler, E. (2009) «La coproducción de servicios públicos: el trabajo conjunto de organizaciones públicas y ciudadanos en Europa», en Ramió-Matas, C. (ed.) *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Colección «Estudios».

- Pastor-Albaladejo, G. (2014) «LA GESTIÓN COLABORATIVA DE LA INMIGRACIÓN», *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*. Asociación Castellano Manchega de Sociología, (17), pp.189-201.
- Pastor-Albaladejo, G. y García-Solana, M. J. (2012) *La gestión compartida de servicios públicos. El caso del Proyecto de Vida Independiente*, IPSA–XXII Congreso Mundial de Ciencia Política Madrid, 8 al 12 de julio de 2012. Disponible en: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_9525.pdf.
- Pereira-López, M. y Jaráiz-Gulías, E. (2015) «El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública», *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14(2).
- Pestoff, V. (2006) «Citizens and co-production of welfare services: Childcare in eight European countries», *Public Management Review*, 8(4), pp.503-519.
- Pestoff, V. (2008) *A democratic architecture for the welfare state*. London: Routledge.
- Pestoff, V. (2009) «Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and coproduction of personal social services in Sweden», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), pp.197-224.
- Pierre, J. (1998) «Local Industrial Partnerships: Exploring the Logics of Public-Private Partnerships», en *Partnerships in Urban Governance*. London: Palgrave Macmillan UK, pp.112-139.
- Pierson, P. (2011) «The welfare state over the very long run», *Working papers of the ZeS*. University of Bremen, Centre for Social Policy Research, (02/2011).
- Del Pino, E. y Rubio Lara, M.J. (2013) «El estudio comparado de las transformaciones del estado de bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación», en Del Pino, E. y Rubio Lara, M.J. (eds.) *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos, pp.23-60.
- Practical Law (2013) *Public Private Partnerships: Issues and Considerations*, Thomson Reuters. Disponible en: <http://us.practicallaw.com/3-504-9995>.
- Prats-Catalá, J. (2004) «Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo», en Sáinz-Moreno, F. (ed.) *Estudios para la reforma de la administración pública*. Madrid: INAP.
- Ramírez, R. (1999) «Value co-production: intellectual origins and implications for practice and research», *Strategic Management Journal*. John Wiley & Sons, Ltd., 20(1), pp.49-65.



- Román-Masedo, L. (2011) *De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público: de ciudadano a cliente y vuelta a empezar*, X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (Murcia 7-9 de septiembre de 2011). Disponible en: <http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/220/>.
- Rothgang, H., Cacace, M., Frisina, L. y Schmid, A. (2008) «The Changing Public-Private Mix in OECD Health-care Systems», en *Welfare State Transformations*. London: Palgrave Macmillan UK, pp.132-146.
- Shaoul, J. (2010) «A Financial Analysis of the National Air Traffic Services PPP», *Public Money and Management*. Taylor & Francis Group, 23(3), pp.185-194.
- Spicker, P. (2008) *Social Policy: Themes and Approaches*. 2.^a ed. Bristol: Policy Press.
- Stoker, G. (1998) «Public-Private Partnerships and Urban Governance», en *Partnerships in Urban Governance*. London: Palgrave Macmillan UK, pp.34-51.
- Torchia, M., Calabrò, A. y Morner, M. (2013) «Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: A systematic review of the literature», *Public Management Review*. Routledge, 17(2), pp.236-261.
- Vernis-Domènech, A. (2005) «Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (33), pp.1-25.
- Weihe, G. (2005) *Public-Private Partnerships: Addressing a Nebulous Concept*, 10th International Research Symposium on Public Management (IRSPM X) Glasgow Caledonian University, Scotland 10-12 April 2006. Copenhagen: CBS/Copenhagen Business School.
- Weihe, G. (2008) «Ordering Disorder: On the Perplexities of the Partnership Literature», *Australian Journal of Public Administration*. Blackwell Publishing Asia, 67(4), pp.430-442.
- Weihe, G. (2009) *Public-private partnerships: Meaning and Practice*. Copenhagen: CBS/Copenhagen Business School.

EL TTIP: EL CABALLO DE TROYA PARA LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Ana Ródenas Lopez²²¹

Iván Sanz Fuentes

Andrea Sausse

Florian Lizeul

1. Presentación

Al fin del mes de octubre, el Primer Ministro de Valonia (Bélgica), el socialista Paul Magnette rechazó firmar el tratado de libre cambio entre la Unión Europea y el Canadá, llamado CETA. Su razón fue que el tratado negociado por la Comisión Europea no fue bueno para “las normas sociales, medioambientales, la protección de los servicios públicos”. Este tratado es el pequeño primo de un gran tratado entre los dos más grandes poderes regiones del mundo, los Estados Unidos y la Unión Europea. Este proyecto se llama TTIP.

El TTIP es el acrónimo inglés de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión. La Unión Europea tiene la intención de firmar pronto dos acuerdos comerciales que son los siguientes: uno con los Estados Unidos de América (TTIP o TAFTA) y un otro con Canadá (CETA, Económico y Comercial Acuerdo Global). Oficialmente se dice que esto crearía puestos de trabajo y aumentaría el crecimiento económico porque los intercambios entre la Unión Europea y la Norteamérica representarán 45,5% del PIB mundial. Hoy día en un mundo con cada vez más competencia entre los países, la Unión Europea debe encontrar soluciones para un comercio estratégico con las grandes potencias del mundo.

En el caso de la Unión Europea, la política comercial está negociada por la Comisión Europea en nombre de los 28 Estados miembros. La Comisión está negociando con el Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) que reúne a intervalos regulares. Dentro de la Comisión, es la Dirección General de Comercio, bajo la autoridad del Comisario de Comercio, que dirige las negociaciones. El Poder trabaja en

²²¹ Todos ellos son alumnos del Grado en Ciencias Políticas de la Universidad CEU Cardenal Herrera



colaboración estrecha con todos los demás servicios de la Comisión implicados, según sea necesario para las negociaciones.

Las negociaciones entre Bruselas y Washington tienen como objetivo principal desarrollar la economía de las dos zonas, gracias a un aumento de los intercambios como hemos dicho antes. El objetivo del tratado es: reducir drásticamente los aranceles aduaneros, armonizar las normas, garantizar una justicia estable para las empresas, que se generen nuevas oportunidades económicas de creación de empleo y crecimiento mediante un mejor acceso al mercado global. Es importante precisar que en las negociaciones se excluyen algunos temas según la voluntad de numerosos Estados como es el caso de la cultura (con el fin de garantizar la excepción cultural).

No obstante el TTIP tiene un gran problema: su déficit democrático sobre numerosos niveles. En primer lugar en su concepción, es decir que la Comisión Europea negocia el tratado de libre comercio con gran secreto. En efecto, todos los documentos fueron al inicio secretos, y fue casi imposible de saber los temas abordados con los Estados Unidos. Y con el descubrimiento de una parte de los asuntos, la población tomó conciencia de las posibles implicaciones en la sociedad del TTIP, como el poder que da a las multinacionales o a los tribunales de arbitraje que sustituyen al sistema judicial ordinario.

Así, podemos preguntarnos ¿en qué el tratado de libre cambio entre los Estados Unidos y la Unión Europea es un acto de déficit democrático dentro de la UE ?

Con el fin de realizar esta redacción, nuestro método fue coleccionar informaciones de cualidad. Así, la gran mayoría de nuestras fuentes proviene de la prensa europea (Le Monde, El País...) o de los documentos oficiales de la Unión Europea disponible al público. Y por fin, hicimos una entrevista con una Diputada del Parlamento Europeo. Esta entrevista se efectuó por Skype el 27 de octubre 2016 con la socialista Inmaculada Rodríguez-Piñero Fernández.

2. El TTIP, la norma del secreto

El procedimiento del voto de un tratado pasa por la creación primero del tratado. En el derecho internacional, el término "tratado" es un acuerdo destinado a producir efectos jurídicos y de derecho internacional, hecho por escrito entre dos o más sujetos de derecho internacional. El derecho internacional - que no es formalista - permite una

completa libertad a las partes en cuanto al nombre dado a su compromiso. La adopción de un tratado viene del acuerdo entre el Consejo Europeo y el Parlamento de la Unión Europea. En el artículo 207 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se define la política comercial común como competencia exclusiva de la Unión.

Además es la principal economía del mundo con un 20% del producto interior bruto. Por eso es uno de los agentes económicos más influyentes del mundo y eso gracias a los 28 Estados miembros, que están reunidos en esta Unión. Así no solamente por los otros agentes económicos, pero también por la Unión, votar acuerdos que facilitan los intercambios es primordial. Eso es lo que vamos a ver, sobre el TTIP, que es un acuerdo entre los EE.UU. y la Unión.

En la Unión Europea es la Comisión Europea que negocia en nombre de la Unión Europea y sus 28 Estados miembros los tratados. La Comisión está negociando con el Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) que reúne a intervalos regulares. Dentro de la Comisión, es la Dirección General de Comercio, bajo la autoridad del Comisario del Comercio, que dirige las negociaciones. El Poder trabaja en colaboración estrecha con todos los demás servicios de la Comisión implicados, según sea necesario para las negociaciones.

Con el tratado de Lisboa (2009), la Comisión Europea conserva un papel central y los poderes del Parlamento son más fuertes de manera legislativa y económica y además por el control político. En el sistema de votación habitual del Consejo es la mayoría cualificada que se aplica y se utiliza para adoptar alrededor del 80% de la legislación de la UE.

Los tratados que se negocien dentro de una organización internacional por lo general serán adoptados por una resolución de un órgano representativo de la organización cuya composición corresponde más o menos a la posible participación en el tratado en cuestión. Un tratado puede ser adoptado también por una conferencia internacional específicamente convocada para la constitución del tratado por un voto de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que, por la misma mayoría, hayan decidido aplicar una regla diferente (Artículo 9 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969).



Como hemos visto, es la Comisión Europea quien tiene el poder de negociación del TTIP pero será el parlamento quien lo tiene que votar y aprobar por mayoría. Ahora estamos en la comisión del Presidente Luxemburgo, Jean-Claude Juncker, desde el 1 noviembre de 2014. Esta comisión está compuesta por 28 comisarios incluidos el Presidente y el vice-presidente. Ahora como el TTIP, otro acuerdo fue aprobado, el CETA, el acuerdo está destinado a beneficiar a las personas y a las empresas (grandes y pequeñas) en toda Europa desde el primer día de su implementación. Para permitir una firma rápida y una aplicación provisional, de modo que los beneficios esperados se obtengan sin retrasos innecesarios, la Comisión ha decidido proponer el CETA como un acuerdo "mixto". Esto se entiende sin perjuicio de su punto de vista jurídico, expresado en un caso que está siendo examinado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación con el acuerdo comercial alcanzado entre la UE y Singapur. Con este paso, la Comisión hace su contribución para el acuerdo que será firmado durante la próxima Cumbre UE-Canadá, en octubre.

El presidente Juncker ha dicho que "El acuerdo comercial entre la UE y el Canadá es nuestro mejor y más progresista acuerdo comercial y quiero que entre en vigor lo antes posible, ya que ofrece nuevas oportunidades a las empresas europeas, al tiempo que promueve nuestros altos estándares. En beneficio de nuestros ciudadanos, he examinado los argumentos jurídicos y he escuchado a los Jefes de Estado o de Gobierno y a los Parlamentos nacionales, y ahora es el momento de cumplir, y la credibilidad de la política comercial de Europa está en juego ». La comisaría de Comercio de la UE, Cecilia Malmström, añadió que « El acuerdo alcanzado con Canadá es un hito en la política comercial europea, es el acuerdo de comercio más ambicioso que la UE ha celebrado y profundizará nuestras relaciones de larga data con Canadá, el crecimiento necesario y los puestos de trabajo, respetando plenamente los altos niveles europeos en materia de seguridad alimentaria, protección del medio ambiente y derechos de las personas en el trabajo, y es lo que trata nuestra política comercial ».

Rápidamente, en beneficio de los consumidores, los trabajadores y los empresarios, es un acuerdo que Europa necesita, mientras que la cuestión abierta de la competencia para estos acuerdos comerciales será para el Tribunal de Justicia Europeo aclarar en un futuro próximo. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la Comisión considera que este acuerdo es competencia exclusivo de la Unión Europea, pero la situación política en el Consejo es clara y se entiende la necesidad de proponerlo como un acuerdo «mixto» para permitir una firma rápida. Tras recibir el visto bueno del Consejo y el consentimiento del Parlamento Europeo, será posible

aplicar provisionalmente el acuerdo. Desde el primer día, CETA eliminará casi todos los derechos de aduana, ahorrando a las empresas de la UE cientos de millones de euros al año en pagos de derechos, beneficiando así directamente a los consumidores europeos, reduciendo los precios y aumentando la selección de productos importados de Canadá.

El problema que tenemos ahora con el TTIP es el gran secretismo que existe durante las negociaciones. Los actores de la negociación que pueden ver el texto del TTIP tienen que firmar un papel que le obligan a ser silenciosos sobre lo que han leído. Podemos entender que el acuerdo se trata de manera secreta para no dar informaciones a la partida externa (los Estados Unidos). Pero cuando se trata de las normas como las que conciernen la alimentación es normal que los ciudadanos sepan del contenido del proyecto. Después podemos entender que tienen miedo de los cambios y especialmente si no les informamos sobre los acuerdos internacionales.

El secreto de este tratado se mantuvo por más o menos tres años y ahora, los políticos han visto la importancia de hablarlo de manera pública. Está, gracias a las informaciones dan por Greenpeace en la página web TTIP-leaks.org que publicaba la falta de transparencia sobre el acuerdo. «La Comisión Europea debe hacer más para mejorar la transparencia de las negociaciones TTIP y CETA, y revelar lo que está siendo negociado bajo TTIP [...] Toda mejora de la transparencia debe cumplir al menos los siguientes principios: mayor acceso del público a los documentos de negociación de la UE y de los Estados Unidos; Divulgación más activa de documentos; Más equilibrada y transparente en todo el proceso de negociación».

En general, cuando estamos buscando informaciones sobre el acuerdo transatlántico, podemos encontrar solamente pensamientos negativos sobre él pero la Unión Europea promete en su página web que todas las negociaciones tratadas por el momento son seguras pero ¿por qué no hablar de lo a los ciudadanos? ¿Puede ser este un déficit de democracia?

3. Las posibles implicaciones del TTIP en oposición a la democracia

3.1 Las multinacionales

El Tratado Transatlántico de Comercio e Inversión principalmente va a beneficiar a las grandes corporaciones transnacionales tanto de Estados Unidos como de Europa, que



quieren aumentar sus beneficios en los mercados eliminando las normativas como los aranceles.

Estas multinacionales quieren sacar el máximo provecho a esta situación, por lo que vemos como los lobbys, que están pagados por esas multinacionales, tienen un papel fundamental en estas negociaciones entre los dos continentes.

La base del tratado pretende que se modifiquen los convenios laborales, las actuaciones sobre la propiedad intelectual, la gestión del agua, los estándares medioambientales e incluso privatizar la educación y la sanidad, para que estas corporaciones tengan acceso a todo ello y puedan hacer negocio con todo esto, ya que ven que les puede aportar grandes beneficios. Todo esto implica que los derechos y servicios públicos van a verse muy debilitados llegando incluso a desaparecer, por lo que solo obtendrían beneficios las multinacionales, ya que el resto de la población no vería una mejora social. Otro problema que podemos ver es la supresión de las leyes reguladoras que tienen que cumplir los productos agroalimentarios, ya que con esto desde Europa lo que se pretende es que no se puede introducir en el mercado europeo un producto que pueda suponer un riesgo para la salud de las personas, tanto si hay pruebas de que lo es como si no hay suficientes investigaciones que lo desmientan. Son las mismas empresas las que tienen que demostrar que esos productos no son nocivos para nuestra salud y no para las instituciones públicas. Por otro lado, las multinacionales con este tratado, se sitúan por encima de los Estados, con ayuda de los tribunales de arbitraje. Estas corporaciones podrán fijar un beneficio al que pretenden alcanzar, pero si no lo alcanzan tienen la posibilidad de demandar al Estado y que este tenga que desembolsar esa cantidad que falta para alcanzar ese beneficio que se fijó.

3.2 Creación de empleo

El gobierno de EEUU y la Comisión Europea, han asegurado, que con el TTIP se crearían millones de puestos de trabajo. Hablan de unos 750.000 empleos y de un incremento del PIB en la UE de entre el 1 y el 0,5 por ciento. Sin embargo, asumen la demolición de empleos sobre todo en la agricultura y la ganadería, pero también en la metalurgia, la madera y el papel, la comunicación, el transporte o la electrónica.

Un estudio encargado por la Comisión Europea a un organismo “independiente” (Centro de Investigación de Política Económica), financiado por bancos como el Deutsche Bank y JP Morgan concluyen que se crearían unos 400.000 puestos de

trabajo y habría un crecimiento de la producción de riqueza de 120.000 millones de euros anuales en la UE y de 95.000 millones en los EEUU. Dicho estudio asume un modelo hipotético de mercado perfecto, en el que no hay paro y los trabajadores que pierden el empleo en un sector son fácilmente reemplazados en otro.

Por otro lado, el informe presentado en el Parlamento Europeo por la agencia austriaca OFSE, cree que las estimaciones del estudio de la CE son demasiado optimistas y acarrearán una reducción de los beneficios europeos en un 40%. Otro estudio alternativo y crítico realizado por la Universidad de Tufts, que utiliza una metodología utilizada por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), declara, entre otras cosas, que en el escenario más probable se perderían 600.000 puestos de trabajo en la UE, las rentas del trabajo se reducirían en su participación en el PIB y se perderían ingresos públicos.

Lo que sí está claro, es que abrir un mercado único entre los EEUU y la UE implicaría la competencia directa entre empresas estadounidenses y europeas, además de una reestructuración productiva donde los sectores europeos menos competitivos tenderían a reducirse o desaparecer. La no armonización en mínimos básicos (salarios mínimos, jornadas, condiciones de trabajo) posibilita tanto el dumping laboral, como el social y facilita la capacidad de que el capital se pueda desplazar a lugares donde los costes laborales son más bajos o donde las legislaciones laborales de una nación son menos estrictas. Es decir, que es muy probable una relocalización de empresas.

Esto fue lo que ocurrió en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, EEUU y México (TLCAN). Al poco de ser firmado se prometió la creación de 20 millones de puestos de trabajo, cuando 20 años después los resultados arrojan una pérdida neta de un millón de empleos en EEUU, como consecuencia de las deslocalizaciones de las empresas estadounidenses. Aquí vemos una vez más, cómo el TTIP podría repercutir negativamente a nuestro mercado laboral y sin legitimidad alguna.

3.3 Los tribunales de arbitraje

Como la mayoría de los tratados de libre cambio, el TTIP incluye un sistema para arreglar los posibles contenciosos entre las diferentes partes incluidas en el tratado. En este caso, la solución elegida por el momento por los Estados Unidos y la Comisión



Europea son los ISDS (Investor-State Dispute Settlement). Se puede también llamarlos tribunales de arbitraje.

Estos ISDS son el mecanismo de resolución de disputas entre inversores extranjeros y Estados. Es decir que, si una empresa estima que un cambio de ley no es legítimo respecto al tratado, está puede perseguir el Estado con este tribunal.

Los ISDS fueron creados por los países desarrollados en los tratados internacionales con los países donde un sistema judicial sólido no existía. Fue así una manera de garantizar una seguridad jurídica a los inversores. Entonces, ¿cuál es la legitimidad de este proceso en un tratado entre los Estados Unidos y la Unión Europea donde hay sistemas jurídicos fiables que ya protegen los inversores?

Podemos entenderlo si nos referimos al documento datado del 17 junio de 2013 sobre los objetivos del TTIP (Documento: ST 11103/13 RESTREINT UE/EU RESTRICTED) en su artículo 45 que dice « El Acuerdo debe incluir disposiciones para una resolución rápida de los problemas, tales como un mecanismo de mediación flexible ». En efecto, el sistema jurídico de los estados puede ser muy lento (como por ejemplo en Italia), pero tal vez la eficacia se hace contra los derechos de los Estados y de los pueblos.

Los ISDS no son un sistema judicial clásico. Entonces, se trata aquí de un tribunal privado, sin ninguna relación con el sistema judicial ordinario de los Estados y también de la Unión Europea. Aquí no hay jueces de plena dedicación sino árbitros abogados especializados en derecho comercial quienes emiten el veredicto.

Como el sistema es espacial, su funcionamiento también lo es. Es decir, como los otros ISDS en otros tratados internacionales, el tribunal se compone de 3 árbitros. Cada partida elige uno (los inversores y el Estado), y el tercero está elegido para garantizar la gestión de un fallo equitativo.

Si el Estado elabora una política que contraviene al tratado y a los intereses de los inversores, estos árbitros definen las compensaciones a pagar. A diferencia de un sistema judicial ordinario, no hay en los ISDS un sistema de mecanismo de apelación. Es decir que la decisión del tribunal es final e irrevocable.

Unos de los grandes problemas de este sistema especial, es su amenaza a la democracia. Podemos verlo como una violación a los derechos de los Estados a

legislar. En efecto, por temor a compensaciones financieras que podría resultar una decisión de un tribunal de arbitraje a causa de una nueva legislación, un Estado acabaría siendo restringido al legislar. Por ejemplo, el productor de cigarrillos Philip Morris demandó a Australia a causa de su ley sobre el paquete neutral. Si gana, los otros Estados no serían propensos a hacer la misma ley, mientras que es una gran cuestión sobre salud pública.

Otro ejemplo, la empresa francesa Veolia, líder mundial de los servicios colectivos, demanda a Egipto a causa de su nueva ley del trabajo que ha aumentado su salario mínimo con 30 euros al mes. Según Veolia, la nueva ley contravendría a los compromisos de la ciudad de Alexandria en el contrato con ella.

No obstante, los europeos se preguntan mucho sobre este asunto, y también los Diputados del Parlamento europeo. Así, el Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas (S&D) ha formulado una proposición al Parlamento, que se convirtió en una resolución en el Parlamento Europeo el 8 de Julio de 2015. Esta proposición consiste en primer lugar, según las palabras de la Eurodiputada Inmaculada Rodríguez-Piñero Fernández, en « eliminar el sistema de arbitraje privado y crear un sistema basado en un tribunal público de inversiones ». Es decir, ya no sería árbitros privados sino jueces profesionales de carreras que forman el tribunal. Los jueces, especializados en relaciones internacionales y comercio exterior, serían elegidos por los Estados. La Corte se formará de 15 jueces elegidos por los Estados soberanos.

Además, ninguna empresa podría demandar a un Estado cuando la ley en cuestión sería sobre un tema de defensa del interés general, aunque se trate de una disminución de los ingresos de la empresa (como por ejemplo una política antitabaco).

Y por fin, el nuevo sistema preverá un mecanismo de apelación con la creación de un tribunal de apelación. Es decir que si las partidas no están de acuerdo con las empresas, podrían apelar esta decisión. Eso es uno de los elementos fundamentales del sistema jurídico ordinario.

Sin embargo, todo eso es, como hemos dicho antes una resolución de Parlamento de Estrasburgo, pero por definición una resolución no tiene ningún valor obligatorio. Es decir que al final, solo los negociadores de la Comisión Europea tiene el poder de cambiarlo. Así, las recomendaciones del Parlamento Europeo, es decir, de los



representantes directos del pueblo de las Naciones europeas no están escuchando. El problema democrático es grande.

Además de los problemas democráticos del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, es que hay una gran oposición de los pueblos europeos (y también americano) al proyecto de la Comisión.

4. La oposición de los pueblos

El rechazo de una parte de la población al TTIP está siendo cada vez más importante. Uno de los efectos concretos de esta oposición es el recurso a la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), como derecho garantizado por los tratados de la Unión Europea. El segundo efecto que veremos será el comienzo de la resistencia de algunos gobiernos de la Unión Europea.

4.1 El incremento de la oposición en Europa

Al inicio del proyecto, en 2013, casi nadie conocía el TTIP, excepto las elites y la burocracia de la Unión Europea. Como ya hemos explicado antes, fue sobre todo a causa del secretísimo que fue la norma en las negociaciones. Pero fue cuestión de tiempo que la sociedad descubriera más y más del contenido de las negociaciones con Washington.

Según el periódico Le Monde (Le Monde; 30/04/2016), en Europa los opiniones públicas desconfían del proyecto de este tratado en el cual los dirigentes hacían demasiado esfuerzo de pedagogía. Un estudio publicado al inicio de este año por la Fundación alemana Bertelsmann ha ilustrado la caída espectacular de la imagen del libre comercio. Así, sobre este sondeo la tasa de opiniones favorables al TTIP ha pasado del 55% al 17% de la población en Alemania de 2014 a 2016. También es el caso al otro lado del Atlántico, porque la tasa ha pasado de un 53% a un 13%, lo que podemos confirmar con la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos.

La diferencia con los EE.UU es que en Europa la oposición al TTIP no está fundada sobre el rechazo de la globalización sino más bien sobre el medio que se les imponga por la primera potencia económica del mundo algunas prácticas y normas contrarias a las tradiciones y a la cultura del antiguo continente.

Todo eso explica las grandes movilizaciones en todo Europa contra el proyecto de tratado transatlántico. Hay regularmente, manifestaciones en las grandes ciudades de la Unión Europea en las que se organizan después del llamamiento de numerosos asociaciones o sindicatos. Como por ejemplo, en Berlín, en octubre del año pasado donde se reunieron 200.000 personas (El país ; 10/10/2015) o en París el 15 de octubre de este año con 5.000 personas (Le Monde ; 15/10/2016).

El objetivo de estas movilizaciones populares es la de solicitar a los gobiernos nacionales que intervengan para que la Comisión Europea anule o al menos que modifique el tratado. Pero, otra opción que también fue elegida por los oponentes al TTIP, fue la de la petición.

4.2 El recurso a la ICE

En efecto, con el Tratado de Lisboa de 2007, se introdujo la Iniciativa Ciudadana Europea en el artículo 11, apartado 4 del TUE (Tratado de la Unión Europea). Se dice en este artículo que «un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados».

Así, una proposición de iniciativa ciudadana (ICE) llamada «STOP TTIP», datada del 15 de Julio de 2014 solicitaba a la Comisión Europea a recomendar al Consejo Europeo de «derogar el mandato de negociación por el TTIP» (y también de parar el acuerdo con Canadá). La iniciativa fue registrada por un colectivo ciudadano representando 230 organizaciones de 21 países de la Unión Europea. Más de 1 millón de firmas se recogieron en solo 5 meses. Sin embargo, en un correo a los organizadores de la iniciativa, la Comisión denegó la solicitud por numerosos razones. En primer lugar, el proyecto de leyes estaba por el momento solamente en preparación, y entonces no era un acto legal sobre el cual era posible legislar. En segundo lugar, ICE solo puede solicitar la aceptación de una ratificación de ley y no impedir una ratificación.

Además, la iniciativa continúa en internet, y ahora la ICE ha pasado las 3,5 millones de firmas contra el TTIP (igual que el CETA).



Está claro que existe una oposición popular de este tratado de libre cambio en la Unión Europea, y esta ICE es una manera muy concreta de verla. Sin embargo, algunos gobiernos de los estados europeos también se oponen a este proyecto junto a la población.

4.3 La resistencia de algunos gobiernos

Hablamos a menudo de los gobiernos que no escuchan sus poblaciones, y casi nunca de gobiernos que han cambiado de enfoque a causa de las preocupaciones del pueblo.

No obstante, el 30 de Agosto de 2016, Matthias Fekl, el Secretario del Estado del Comercio exterior francés, anunció «Al fin del mes de septiembre, cuando los ministros del comercio exterior se reúnan en Bratislava con el objetivo de tratar de este tema como otros, pediré, en nombre de Francia, la interrupción de las negociaciones sobre el TTIP». Antes de añadir que «Lo que pide Francia, es la interrupción pura, simple, y definitiva de estas negociaciones. ¿Por qué? Porque fueron entabladas en la opacidad. Deberíamos tener una parada brusca, clara y definitiva». El Presidente socialista francés François Hollande también habló de un «desequilibrio evidente» entre los Estados Unidos y la Unión Europea dentro las negociaciones.

Más recientemente, aunque no es específicamente sobre el TTIP, sino sobre el CETA (el equivalente tratado con Canadá), las implicaciones son las mismas, Paul Magnette, Primer Ministro de Valonia (parte francesa de Bélgica), ha rechazado aceptar el tratado. En efecto, hacia mediados de octubre, dio sus condiciones a la ratificación de su Parlamento del CETA. En su discurso del 16 de octubre, el Primer Ministro (también socialista) declaró que si tomó esta decisión, es porque «Valonia todavía fue una tierra de grande vitalidad democrática, con organizaciones sindicales, mutualidades, asociaciones [...] que han estudiado este texto muy seriamente, que han consultado los mejores expertos, que han emitido dictámenes [...], todo eso no podemos ignorarlo en una época en el siglo XXI cuando la democracia ya está en una grave crisis».

Así, el señor Magnette muestra la importancia que da a las preocupaciones de la población y las fuerzas democráticas de un país como son los sindicatos o asociaciones.

Además, podemos hablar también de actualidad con la elección de Donald Trump como Presidente de los Estados Unidos. En efecto, esta sorprendente elección del republicano puede también interpretarse como un rechazo de la globalización en general, y específicamente al TTIP, contra el cual el multimillonario está en contra.

En definitiva, hoy por hoy, las negociaciones parecen estar suspendidas hasta que el nuevo presidente electo, Donald Trump, se instale en Washington a finales del mes de enero del 2017.

Una vez dadas todas estas explicaciones a lo largo del texto, nos preguntamos si ese déficit de democracia puede ser solucionado de alguna manera, o simplemente es necesario para llevar a cabo unas negociaciones tan difíciles.

5. Bibliografía

- Anónimo. (20/03/2015). Acuerdo controvertido. El Pais (online). Available at http://economia.elpais.com/economia/2015/03/27/actualidad/1427458633_387742.html
- Anónimo. (03/05/2016). TTIP: mas garantias. El Pais (online). Available at http://elpais.com/elpais/2016/05/02/opinion/1462209560_362453.html
- Anónimo. (31/08/2016). Francia: El TTIP no es el problema. El Pais (online). Available at http://elpais.com/elpais/2016/08/30/opinion/1472579358_248844.html
- García, P. (27/03/2016). Los abogados españoles se rebelan contra el TTIP. El diario (online). Available at http://www.eldiario.es/economia/colegios-Espana-TTIP-arbitraje-inversores_0_495901200.html
- Montanés, G. (18/04/2015). "Con el TTIP, las multinacionales quieren cambiar las reglas del juego y dominarlo mas todavia". El diario (online). Available at http://www.eldiario.es/norte/navarra/ultima_hora/TTIP-multinacionales-cambiar-dominarlo-todavia_0_377263335.html
- Müller, E. (10/10/2015). Protesta multitudinaria en Berlin contra el tratado entre la UE y EE UU. El Pais (online). Available at http://economia.elpais.com/economia/2015/10/10/actualidad/1444503583_710400.html
- Anónimo. (15/10/2016). Les anti-Ceta et Tafta se retrouvent pour une manifestation nationale. Le Figaro (online). Available at



<http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2016/10/15/20002-20161015ARTFIG00008-les-anti-ceta-et-tafta-se-retrouvent-pour-une-manifestation-nationale.php>

- Anónimo. (15/10/2016). Mobilisation en France contre l'accord de libre-échange CETA avec le Canada. Le Monde (online). Available at http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2016/10/15/mobilisation-en-france-contre-l-accord-de-libre-echange-ceta-avec-le-canada_5014374_3234.html
- Anónimo. (30/04/2016). Traité de libre-échange transatlantique : vents mauvais pour le TTIP. Le Monde (online). Available at http://abonnes.lemonde.fr/idees/article/2016/04/30/traite-de-libre-echange-transatlantique-vents-mauvais-pour-le-ttip_4911441_3232.html

Otra documentación

- http://abonnes.lemonde.fr/economie-mondiale/video/2016/10/26/discours-de-paul-magnette-ministre-president-de-wallonie-pourquoi-la-wallonie-dit-non-au-ceta_5020796_1656941.html#xtor=AL-32280270
- http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155018.pdf
- <https://ttip-leaks.org/ttip/competition/>
- <http://www.bilaterals.org/?ceta-y-ttip-el-derecho-de-pernada&lang=en>
- <http://www.europapress.es/sociedad/medio-ambiente-00647/noticia-manifestaciones-espana-contra-ttip-20150418210734.html>
- <https://elmicrolector.org/2016/05/06/encuesta-revela-que-el-70-de-los-alemanes-se-oponen-al-ttip/>
- <https://stoptafta.wordpress.com/2016/04/21/le-soutien-au-ttip-tafta-en-chute-libre-en-allemande-et-aux-usa-sondage/>
- http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2016/10/15/mobilisation-en-france-contre-l-accord-de-libre-echange-ceta-avec-le-canada_5014374_3234.html
- <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/20150201PVL00037/Peticiones>
- http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-235_es.htm
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:FR:PDF>
- <http://www.europaforum.public.lu/fr/initiative-europeenne/index.html>
- <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2014/07/ice-stop-ttip/index.html>
- <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2014/09/comm-ice-stop-ttip-rejet/index.html>

- http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2016/08/30/tafta-la-france-reclame-l-arret-des-negociation-sur-le-traite-de-libre-echange-transatlantique_4989876_3234.html?xtmc=fekl_tafta&xtcr=10
- <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/questions-and-answers/>
- http://www.eldiario.es/economia/TTIP-miercoles-Parlamento-grupos-politicos_0_395460891.html
- <https://www.franceculture.fr/emissions/le%2Dchoix%2Dde%2Dla%2Dredaction%2D14%2D15/l%2Darbitrage%2Dprive%2Dmenace%2Dt%2Dil%2Dla%2Ddemocratie%2Dle%2Dparlement>
- <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2015-0252%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fES&language=ES>
- http://www.infolibre.es/noticias/politica/2016/03/08/los_seis_puntos_negros_del_tribunal_arbitraje_del_ttip_46156_1012.html
- <http://www.institutdelors.eu/media/ttipisds-fabrygarbasso-fr-neijd-jan15.pdf?pdf=ok>



CRISIS DE LOS PARTIDOS: ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA.

Victoria Rodríguez Blanco²²².

1. Introducción

Desde hace varios años, los partidos políticos vienen siendo considerados como uno de los principales problemas de los ciudadanos. Tras el movimiento 15M hubo un cierto resurgimiento de la participación ciudadana y fruto de aquella situación surgieron dos nuevos partidos políticos que han modificado el sistema de partidos en España, que ahora es más fragmentado y polarizado. No obstante los partidos políticos emergentes que han aparecido en el escenario político y que habían acogido gran ilusión ciudadana, parece que se han desinflado en las últimas elecciones nacionales como demuestran los resultados electorales del 26 de junio de 2016. Coincide que pese a todos los casos de corrupción que han afectado al Partido Popular éste ha remontado sus escaños y ha sido el ganador de las segundas elecciones nacionales.

Analizar por qué los nuevos partidos han sufrido esa rápida erosión electoral en los últimos meses y buscar explicaciones a la desafección ciudadana respecto a los nuevos protagonistas políticos será el objeto de esta comunicación.

Se partirá de la consideración de que la nueva política ha adquirido los mismos déficits que los partidos tradicionales y se propondrá un conjunto de medidas estructurales aplicables a todos los partidos para favorecer así una regeneración de la política. Debido a la indiscutible implantación de los partidos políticos en los órganos del Estado, es necesario reforzar el funcionamiento democrático de estas organizaciones para que a su vez reviertan en una mayor calidad democrática del sistema político.

2. La crisis de los partidos políticos.

A principios de los años setenta ya se empezaba a hablar de la crisis de la representación política y de la distancia cada vez mayor de los partidos respecto a los electores (Martínez, 2004:665). Las fuentes de financiación pública así como la existencia y propagación de los mensajes políticos a través de los medios de

²²² Profesora de Ciencia Política. Universidad Miguel Hernández

comunicación fueron factores claves que colaboraron en un distanciamiento de los partidos políticos no sólo con sus afiliados, que ya no precisarían tanto de ellos sino también respecto a sus votantes.

Para que exista una verdadera conexión entre ciudadanos y representantes políticos debe darse tres presupuestos esenciales; que el representante actúe en nombre del representado, que sea sensible a sus intereses, (por tanto debería guiarse por el programa electoral) y que los representados se comporten de forma activa e independiente, que se demostrará con el castigo o el premio a través del voto en futuras elecciones. Los ciudadanos pueden responder por tanto mediante el voto a esa fiel o desleal relación entre representante- representado. A su vez este voto puede ser emitido mediante un análisis “prospectivo” sobre las actuaciones futuras que puedan hacer los representantes (ligadas al programa electoral) o puede emitir un voto o juicio “retrospectivo”, basado en lo que los representantes han realizado en el periodo previo a las elecciones (Martínez, 2004:675). Desde esta perspectiva se podría considerar que en las elecciones del 20D-2015 el voto al Partido Popular fue un voto retrospectivo y se castigó la corrupción con la pérdida de 63 escaños respecto a las elecciones de 2011. Sin embargo el voto del 26J-2016 fue un voto pensado en lo que el Partido Popular podía hacer, en sentido prospectivo. Recordemos de modo superficial los mensajes coetáneos a las elecciones de junio, donde existían discursos con amenazas al “status quo”, en el ámbito territorial planteadas por UNIDOS PODEMOS y las confluencias que apostaban por un referéndum en Cataluña, ante el proceso unilateral de la “desconexión” iniciado por las autoridades catalanas. También por aquellas fechas se produjo el referéndum en el Reino Unido, que dejaba a este socio fuera de la Unión Europea. Es fundado sostener que todos estos frentes pudieron ser argumentos de peso para que los electores prefirieran pensar que la estabilidad territorial -nacional e internacional- eran razones más poderosas que los casos de corrupción a la hora de realizar un análisis y emitir el voto en una de las elecciones más polarizadas de los últimos años. A fin de cuentas algunos estudios indican que “la ciudadanía española cree que la acción de los políticos no parece orientarse hacia el bien común, sino hacia finalidades personales, son egoístas y corruptos”, (Font *et.al.*, 2012:88). Por tanto quedaría en segundo término la problemática de la corrupción, como si esta deriva fuera intrínseca a la mayoría de los partidos de modo indiscriminado. Si preguntamos por qué se votó a un partido tan manchado de corrupción, (Mora Molina, 2013:159) explica que puede ser por dos cosas o bien que “la sociedad no está madura políticamente por variables de distinta índole o bien que no puede hacer otra cosa que refrendar a sus patronos”. Por tanto en esta ocasión, las



amenazas al sistema eran más poderosas que las manchas corruptas del Partido al que mayoritariamente se votó.

Los partidos políticos han sido, y siguen siendo organizaciones indiscutibles de representación política. Han sido fundamentales en el desarrollo de nuestra democracia y son agentes de mediación política, entre los ciudadanos y las instituciones. No obstante desde hace tiempo vienen sufriendo un descrédito, ante la ciudadanía, de hecho desde el año 2010 vienen considerados como un importante problema para los españoles detrás del paro, y la situación económica y compartiendo con la corrupción, el tercer o cuarto puesto en la escala del CIS. Uno de los indicadores de la pérdida de confianza de los ciudadanos en los partidos políticos viene dados por los niveles de volatilidad y también por la disminución de la participación política. A su vez la presencia de los partidos en las instituciones y el traslado de las malas prácticas a los órganos del estado reporta un descrédito hacia ellos.

Una de las principales críticas que se vierten sobre el modelo representativo radica en la dimensión de la *accountability* o la rendición de cuentas (Martínez, 2014:693). Es aquí donde tenemos que aludir a los elevados casos de corrupción sin respuesta política, a la ausencia de responsabilidades por parte de los dirigentes de los partidos, a la no distinción entre responsabilidad política y responsabilidad penal y a todos los asuntos “irregulares” que no ofrecen mecanismos eficaces de asunción de responsabilidades por parte de los partidos políticos en su relación con los electores. Es en este marco, donde no se puede despreciar los “abusos de los partidos” sobre las instituciones (Belmonte y Rodríguez, 2011) así como la necesidad de afrontar reformas que posibiliten un funcionamiento más transparente, responsable y receptivo de la implementación de los partidos sobre el sistema político. Como sostiene (Mora Molina, 2013:144):“Las democracias adquieren mayores cotas de calidad a medida que los ocupantes de cualquier cargo son responsables frente a terceros sin ningún otro tipo de blindaje que su propia actuación a través de una transparencia real y no únicamente verosímil”. Es importante destacar también la labor de los medios de comunicación y su capacidad para incidir en la opinión pública y es sabido que la prioridad en el tratamiento informativo de algunos temas (escándalos, corrupción) influyen en una mayor desafección ciudadana (Martínez, 2004: 699). También la forma de gobierno incide en la *Accountability* y ésta es menos efectiva en un modelo parlamentario donde los grupos parlamentarios que sustentan al Gobierno pueden dificultar con sus mayorías aritméticas la rendición de cuentas y los instrumentos de

control parlamentario. “Los parlamentarios sólo refrendan disciplinadamente lo acordado en otras arenas” (Martínez, 2004:701).

La confianza en las instituciones “es el indicador central del sentimiento de los ciudadanos sobre su sistema político e implica la creencia de que la institución no actuará de forma arbitraria o discriminatoria, sino que lo hará de modo justo y correcto”, (Montero, 2008:21).

Cuando los partidos decidan firmemente mejorar las estructuras partidistas y respetar las instituciones, aumentará la credibilidad ciudadana hacia estos actores y posiblemente se acrecentará también la calidad de nuestra democracia.

3. La fallida esperanza en los partidos emergentes.

La crisis económica que surgió en 2007, las políticas de austeridad seguidas por la Unión Europea y sus socios, la poca capacidad de los partidos estatales para desafiar la política de recortes, el hastío ciudadano ante tantos casos de corrupción y la falta de respuestas firmes ante ello originó un descontento con los partidos políticos y el surgimiento del Movimiento social más importante que ha habido en España, el 15M. A este distanciamiento de la sociedad respecto a los partidos políticos ya se había referido (Font, Montero y Torcal, 2007) al indicar que la sociedad española parece estar movilizándose en torno a nuevos movimientos sociales. Esto era así porque como se avanzó en las líneas precedentes los partidos se habían distanciado ya antes de los afiliados. “Los partidos están fracasando porque la zona de interacción- el mundo tradicional de la democracia de partidos en el que los ciudadanos interactuaban con sus líderes políticos y se sentían vinculados a ellos-se está vaciando”, (Mair, 2013:34). Es en este contexto, cuando surge con éxito el movimiento 15M tal vez como el más eficaz instrumento de denuncia de los defectos de los partidos políticos actuales. Viene a reunir esta nueva plataforma cívica las características típicas de los movimientos: a) Expresar y hacer evidente un conflicto social, se manifestaban como “indignados”, b) La utilización de la acción colectiva para un cambio social y c) La adopción de las decisiones en asamblea.

Como cualquier otro movimiento, el 15M fue muy heterogéneo y así en el movimiento que surgió en España en la primavera del 2011 había desempleados, ciudadanos que protestaban contra el gobierno, contra la crisis, grupos que pedían la nacionalización de la banca o que aludían a reformas del sistema electoral, familias enteras



preocupadas por el futuro de los jóvenes, personas que habían perdido su vivienda etc. Se decía “lo llaman democracia y no lo es” y ya denunciaba la corrupción, los privilegios de la clase política o la tutela de las grandes corporaciones sobre las decisiones nacionales (Taibo, 2011:42). Surgió como movimiento de acción colectiva para el cambio social y sus métodos fueron en todo momento y de modo general, pacíficos.

El 15M supuso un desafío a los partidos tradicionales, y los ciudadanos mostraron su entusiasmo con este movimiento, de hecho el Barómetro del CIS de junio de 2011 señalaba que los ciudadanos habían seguido con interés y valoraban de modo positivo esta protesta colectiva. Del 15M surgiría un nuevo partido, PODEMOS, que fue capaz de acoger parte de las reivindicaciones ciudadanas, de recoger el descontento con la situación social y política y fue capaz de “ilusionar” a los ciudadanos con la posibilidad de una democracia mucho más desarrollada (Navarro, 2014). En su éxito posiblemente, además de la crisis económica, influyó el rendimiento electoral de los partidos políticos, de los últimos años, donde pese a la existencia de varios partidos, sólo dos eran los partidos mayoritarios con opciones de gobierno, o ganaba el Partido Popular o si éste no satisfacía las expectativas de la labor gubernamental, se votaba al PSOE. De ahí, que pese a tener un sistema de partidos multipartidista, el efecto sobre el Gobierno o sobre el Parlamento era cuasi bipartidista. Con las elecciones de 2015 se romperá esta tendencia de preeminencia de dos grandes partidos nacionales e irrumpen dos partidos nuevos en el Parlamento, CIUDADANOS y PODEMOS. Pero los resultados del 2015 no conformaron un acuerdo suficiente para la investidura del Presidente. El partido Popular ni siquiera inició negociaciones para acudir al proceso de investidura y el PSOE y Ciudadanos intentaron un acuerdo de investidura que se trasladó en un compromiso escrito de más de sesenta folios que conformaban un grupo de medidas relevantes de regeneración política. Entre ellas destacaban el fortalecimiento de los instrumentos de control parlamentario, que con las mayorías absolutas han resultado en muchas ocasiones ineficaces y así se establecía la obligatoriedad de comparecencia de los miembros del Gobierno y Presidente del Gobierno cuando lo solicitara una “minoría cualificada”. También se contemplaba facilitar la creación de Comisiones de Investigación sin necesidad de mayoría absoluta, se proponía la dedicación exclusiva de diputados y senadores que sólo podrán recibir retribuciones por su actividad parlamentaria y que podía imposibilitar determinadas actuaciones incompatibles que se habían dado en algunos casos. En el documento que pactaron ambas formaciones se proponía el cese de altos cargos y parlamentarios cuando se abriera contra ellos el procedimiento de Juicio Oral. Se

recogía la tipificación del delito de enriquecimiento injusto, la tipificación expresa de la figura del “testaferro”, la protección al denunciante de los delitos de corrupción. La prohibición del indulto a cualquier delito vinculado con la corrupción, violencia de género y contra los derechos humanos. Se preveía un reforzamiento de las competencias y de la capacidad sancionadora del Tribunal de Cuentas. Se planteaba también la supresión del aforamiento a diputados y senadores²²³. Pero PODEMOS no se sumó a la investidura del candidato socialista y el resultado de la votación para la elección de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno no alcanzó la mayoría suficiente y por tanto se convocaron nuevas elecciones el 26 de junio. De éstas últimas habría que destacar que los resultados arrojaron una mayoría más amplia para el Partido Popular, que subió 14 escaños en seis meses y lo que es más llamativo, que los partidos que habían intentado un acuerdo de gobierno, fueron castigados por el electorado. El Partido Socialista perdió 5 escaños y el partido emergente CIUDADANOS perdía 8 diputados. Los resultados del 26 Junio manifiestan que no hay una cultura política del Pacto en España, cuando ésta es tan necesaria, sobre todo a la luz de que el sistema de partidos cada vez es más fragmentado y los partidos emergentes van a tener presencia parlamentaria de ahora en adelante. Tanto los partidos tradicionales como los partidos emergentes pueden colaborar en transmitir una mayor ilusión ciudadana. “Todos ellos están llamados a contribuir a la gobernabilidad y restaurar entre todos la confianza en la política” (Vallespín y García Delgado, 2014). Pero es necesario también destacar que la ilusión con la que se acogió a los partidos emergentes, fue desvaneciéndose, poco a poco. Posiblemente entre algunas causas pueda citarse el crecimiento de afiliados excesivo e incontrolado en pocos meses, la falta de una fuerte organización y la poca experiencia política. Enseguida empezó a traslucir defectos y abusos típicos de los partidos clásicos. Asomaron casos de corrupción, alteración y modificación de los resultados de las elecciones primarias, episodios de transfuguismo y otra serie de tácticas “viejas” que emergían en la “nueva” política. Además, constitutivamente, PODEMOS tiene, desde su creación, tensiones organizativas muy intensas de carácter estructural, tiene un líder fuerte y carismático, de tipo dominante, lo que provoca una formación altamente centralizada y escasamente inclusiva en su dirección (Tasa y Bodoque, 2015: 244). Tanto PODEMOS como Ciudadanos, pese a su corta trayectoria, ya presentan casos de transfuguismo en las instituciones. A modo de ejemplo, PODEMOS tiene una concejal no adscrita a su grupo electoral de procedencia en el ayuntamiento de Alicante y una diputada autonómica no adscrita en las Cortes Valencianas. Ciudadanos tiene un concejal tráfuga en el ayuntamiento de Alicante y en la

²²³ <http://www.psoe.es/media-content/2016/02/acuerdo-gobierno-reformista-y-de-progreso-2016.pdf>



Diputación provincial. Por tanto tampoco escapan los partidos nuevos al uso de las malas prácticas en las instituciones. Existía la posibilidad de saber “si los recién llegados serían capaces de cambiar los entramados institucionales o si al revés, serían los nuevos partidos los que acabarían acomodándose a las exigencias y rigideces de esos mismos entramados”, (Subirats, 2016). Al final más bien se puede afirmar que ha ocurrido lo segundo y ha quebrado la esperanza en lo primero.

4. Conjunto de propuestas para sanear las estructuras partidistas.

El desarrollo democrático de nuestras instituciones está empeorando en los últimos años y “los niveles sobre la satisfacción con la democracia están alcanzando progresivamente las cotas más bajas desde la instauración de la democracia” (Delgado, 2015:10). Los partidos políticos presentan una valoración muy baja por parte de los ciudadanos que lo califican con 3,1 según el último estudio del CIS de enero de 2016. La calificación más alta de los últimos años fue en el año 2009 con un 3,8²²⁴. Así mismo desde el año 2010 vienen considerados por los ciudadanos como un problema, alternando con la corrupción y el fraude el tercer o cuarto puesto.

Lo más preocupante, afirma Benedicto “es la capacidad demostrada por los partidos políticos para dominar y controlar el entramado institucional (Benedicto, 2006:121). Los partidos políticos están por tanto mediatizando la división de poderes que debe garantizar un régimen constitucional, y por ese motivo se deben perfeccionar los mecanismos de control democrático (Linde, 2002). Los excesos y abusos de los partidos sobre las instituciones son perniciosos para el modelo democrático y “éste puede llegar a ser tan clientelista como un régimen totalitario y en la medida que aumente el número de personas dependientes de las instituciones, disminuye la posibilidad de alternancia y el sistema puede superar al Estado de Derecho” (Mora Molina, 2014:40).

Por todo ello si los partidos políticos sufren defectos, éstos deben ser subsanados para evitar su traslación a las instituciones fundamentales del Estado. De lo contrario se corre el riesgo de que los ciudadanos, perciban una falta de representación real por parte de los políticos, creen que las instituciones no funcionan como fueron configuradas y consideren que todos los políticos parecen actuar bajo unos mismos parámetros, aumentando por tanto aún más si cabe, el desencanto y la pérdida de legitimidad. Por ello se proponen como inmediatas una serie de medidas estructurales

²²⁴ Puede verse la Serie A.1.02.06.045; <http://www.analisis.cis.es/cisdb.jsp>

que deberían adoptar todos los partidos políticos, para que una vez, regenerados en su seno interno, repercutan allá dónde los partidos políticos actúan.

1. Que se regulen legalmente canales de cumplimiento democrático en el interior de la organización partidista. Desde esta perspectiva por ejemplo puede ser válida la obligatoriedad de elecciones primarias o la necesidad ineludible de elección democrática real de las cúpulas de los partidos políticos. Esta medida ya ha sido adoptada por las nuevas formaciones políticas como PODEMOS o Ciudadanos, sin embargo en el Partido Popular, no se ha iniciado si quiera el debate para su adopción. La obligatoriedad de estas elecciones primarias supone necesariamente que se establezcan sanciones en caso de incumplimiento. También se incluiría en el ámbito de esta medida “no hacer trampas” y por tanto se debiera respetar los resultados de las elecciones internas²²⁵. Algo que no siempre ocurre, ni siquiera en los partidos emergentes que han nacido al amparo de este lema democrático²²⁶. Los partidos son protagonistas esenciales de la vida democrática y “deben ser impecablemente democráticos en su funcionamiento” (López Garrido, 2013:27).

2. Como se ha señalado en otro apartado el afiliado ha perdido influencia en el seno del partido, sobre todo cuando no forma parte del grupo de poder ni de la cúpula dominante. Tenemos el ejemplo de la gran crisis del PSOE en septiembre de 2016 donde se produjo un “golpe de estado” en el seno de la formación histórica y se derribó a la cúpula elegida por los militantes dos años antes. Por ello es urgente, fomentar medidas que regeneren el funcionamiento democrático interno de los partidos y permitir la discusión *de los disidentes*. En muchos casos las voces críticas de los afiliados hacia la dirección provocan la apertura de expedientes disciplinarios y la suspensión de militancia o expulsión de la organización. Los actuales tribunales de garantías o “Comités de conflictos” existentes en el seno de los partidos, poco escuchan al militante díscolo, y entre otros motivos porque estos “Comités” suelen ser designados por la cúpula directiva del aparato, y por tanto existe en estos falsos órganos de garantías, la misma autoridad partidista, limitándose a *aplicar la disciplina de partido* en línea jerárquica. Para evitar esta situación de dominio de poder de la élite respecto a los afiliados se apuesta por la creación de una figura ajena a los partidos políticos que bien podría llamarse el “Defensor del Afiliado”. Pudiera ser un órgano colegiado, elegido por instancias ajenas a los partidos y por concurso público reuniendo determinados requisitos o méritos. Evidentemente este órgano actuaría

²²⁵ http://www.eldiario.es/politica/Podemos-cremallera-Zaragoza-Fuerzas-Armadas_0_448655742.html

²²⁶ <http://www.republica.com/2015/11/17/la-rebelion-de-podemos-en-andalucia-agrieta-la-formacion-a-un-mes-de-las-elecciones-generales/>



como árbitro o mediador, entre el afiliado y el partido y se encargaría de resolver los expedientes basados en aquellas conductas que tuvieran tipificación de graves en los estatutos, que por otra parte, vienen a coincidir en parecidas infracciones en todos los partidos.

3. Reformas en los Reglamentos del Congreso y Senado así como en los respectivos reglamentos de las Cámaras Autonómicas tendentes a evitar el dominio del grupo parlamentario sobre el parlamentario individual. En la actualidad, sabemos que toda la actividad parlamentaria se realiza a través del Grupo Parlamentario, concretamente, por medio del Portavoz del Grupo. Existe una total “incapacidad legal” para que el parlamentario individual pueda realizar su función en las Cámaras y hasta para pedir un informe debe solicitar la autorización de su Portavoz. Los Grupos parlamentarios suponen la proyección en la Cámara de los partidos políticos donde los diputados se adscriben obligatoriamente al constituirse la asamblea y de cuya disciplina y estructura orgánica pasan a depender, sin que haya diputados “individualmente considerados”²²⁷. Los Grupos eligen a los miembros de la Mesa, conforman la Junta de Portavoces, determinan la composición de las Comisiones, establecen el orden del día de las sesiones, disponen de medios financieros, personales o materiales para realizar su trabajo y son en definitiva los protagonistas únicos del quehacer parlamentario, los verdaderos impulsores activos del funcionamiento de la Cámara, quedando ésta configurada, “como un Parlamento de Grupos” (Martínez Sospedra, 1997:252). Se pretende por tanto, que con las debidas reformas de los Reglamentos, se otorgue mayor libertad y autonomía al parlamentario individual, al cargo electo, como fiel representante de los ciudadanos que lo eligieron y evitar así esa traslación exagerada de los partidos a las instituciones representativas. Sería deseable reformar los Reglamentos para que permitieran una mayor autonomía a los parlamentarios de modo individual, para que éstos pudiera presentar iniciativas, o proposiciones de ley con menos limitaciones, atenuando así la disciplina férrea que ejerce el grupo político sobre los representantes que a fin de cuentas y en última instancia son los que han sido designados y elegidos por los votantes.

4. Reforma del sistema electoral para permitir el sistema de listas cerradas y no bloqueadas. Con este modelo, se sigue dando protagonismo a los partidos políticos

²²⁷ No hay una definición constitucional que delimite claramente “Grupo parlamentario”, la única referencia del texto de la Constitución es la del artículo 78 cuando expresa “en cada Cámara habrá una Diputación permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembro, que representarán a los Grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica”. Los artículos 23 y siguientes del Reglamento del Congreso así como los artículos 27 y siguientes del Reglamento del Senado, regulan la obligatoriedad de diputados y senadores de adscribirse a un Grupo parlamentario, pero sin que en ningún caso se señale una descripción jurídica de “Grupo parlamentario”.

pero también aumentaría el margen de maniobra de los ciudadanos para *poder elegir algo más*. Se fomentaría que los partidos políticos cuidaran los candidatos que presentan en sus listas electorales y posiblemente así se abstendrían de realizar determinadas prácticas y buscarían a los mejores para confeccionar las listas electorales. Con este tipo de lista cerrada pero no bloqueada se sigue apostando por el protagonismo de los partidos políticos pero se ofrece mayor grado de elección al ciudadano-votante. Esta propuesta puede ser una solución intermedia entre la lista completamente abierta y la cerrada actual y ello por dos razones fundamentales. Una primera a favor de los partidos, porque esta opción sigue dando protagonismo a los partidos políticos, no creo que éstos puedan/deban ser sustituidos como instrumentos de representación. La lista cerrada y no bloqueada les seguiría dando mucho margen de maniobra. La segunda razón sería a favor del votante. La lista no bloqueada permite al elector “un plus” de elección. Facilita al votante que se interesa por conocer a sus candidatos, la opción de escoger entre aquellos que los partidos políticos le ofrecen. Transparencia Internacional también ha solicitado a los partidos y dirigentes políticos, esta modificación del sistema electoral para ofrecer a los electores mayores posibilidades a la hora de emitir el voto donde puedan excluir o alterar el orden de los candidatos²²⁸. Se posibilita al elector, de este modo “un elemento corrector” de ciertos posibles abusos de los partidos, a la hora de elegir entre diversos candidatos. Esta posibilidad de ofrecer listas no bloqueadas, supondría también un reforzamiento legítimo para los parlamentarios elegidos, de modo, que los partidos se verían en la útil conveniencia de cuidar mejor el perfil de los candidatos que ofrecen a los electores, valorando el respaldo electoral, la valía personal, los méritos, la honestidad, etc. Con fecha de febrero de 2015 el Parlamento catalán ha aprobado una iniciativa legislativa popular, sobre una ley electoral para Cataluña. Es la única Comunidad Autónoma que no tenía una ley electoral propia. El proyecto fue defendido en el parlamento catalán por el catedrático de Ciencias Políticas, Joan Botella. En dicho propuesta legislativa se establece la lista cerrada y no bloqueada²²⁹.

5. Conclusiones.

Se ha puesto de relieve que si los partidos políticos sufren dolencias y malas prácticas, éstas deben ser subsanadas para evitar su traslación a las instituciones fundamentales del Estado, debido a esa implantación de las organizaciones partidistas

²²⁸ http://www.transparencia.org.es/Partidos_Pol%C3%ADticos/Nota_TI_contra_corrupci%C3%B3n.pdf de 3 de noviembre de 2014.

²²⁹ <http://www.lavanguardia.com/politica/20150219/54426320276/parlament-da-luz-verde-a-tramitar-ilp-para-que-cataluna-tenga-ley-electoral.html>



en el poder estatal (partitocracia). De lo contrario se corre el riesgo de que los ciudadanos, perciban una falta de representación real por parte de los políticos, que las instituciones no funcionen como fueron configuradas y que se perciba que todos los políticos parecen actuar bajo unos mismos parámetros, aumentando el desencanto y la pérdida de legitimidad. Los nuevos partidos que emergieron al panorama político y a las instituciones después del 2011, elecciones europeas (2014) y municipales y autonómicas y nacionales (2015) fueron un estímulo a la participación y proyectaron una nueva ilusión ciudadana hacia el sistema político, pero los problemas de organización, la creciente afiliación, y ciertos errores estratégicos provocaron que en poco tiempo los partidos nuevos hayan manifestado “costumbres de la vieja política”. Debido a la implantación de los partidos en las estructuras del Estado y la necesaria percepción ciudadana de que las instituciones deben ser desempeñadas con credibilidad, es preciso establecer mecanismos de reforma para sanear el funcionamiento democrático de los partidos tanto a nivel interno como en su proyección pública, otorgando mayores posibilidades a los electores. Con las propuestas planteadas se puede reforzar la legitimidad democrática del sistema político.

6. Bibliografía.

- Benedicto J. (2006). “La Construcción de la ciudadanía democrática en España, (1977-2004); de la institucionalización a las prácticas”, *REIS*, Nº 114, Madrid.
- Belmonte y Rodríguez. (2011). “Movimientos anticipados en instituciones representativas, un análisis de caso”, *Revista Corts*, Nº 25, Valencia, pp-165-186
- Blanco Valdés R. (2001). *Las Conexiones políticas*, Alianza, Madrid.
- Delgado Sotillos I. (2015). “La satisfacción con la democracia en España: ¿qué efectos produce ganar o perder en las elecciones?”, *RIPS*, Volumen 14, Nº 2, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 9-32
- Font J. et.al. (2012). *¿Democracia sigilosa en España? preferencias de la ciudadanía española sobre las forma de decisión política y sus factores explicativos*, CIS, Madrid.
- Font J. Montero J.R. y Torcal M. (2007). “La participación política de los Españoles”, *Claves de la Razón práctica*, Nº 173, Madrid
- Linde Paniagua E. (2002). *Constitucionalismo democrático*, Colex, Madrid.
- López Garrido, D. (2013). “Una reforma Constitucional para España”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Iustel, Madrid, pp. 24-30

- Mair P. (2013). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Trad. María Hernández, Alianza, Madrid
- Martínez M^a A. (2004). “La representación política y la calidad de la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, N° 4, México, pp. 661-710
- Martínez Sospedra M., 1.997. “Democracia, pluralismo y representación, consideraciones acerca de la reforma del Parlamento”, *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas* N° 4, pp. 239-277.
- Melucci A. “¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?” *Los Nuevos Movimientos Sociales*, CIS, Madrid, 1994
- Montero J.R, (2008). “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia”, *REIS*, N° 122, Madrid.
- Mora Molina, J.J. (2013), *Calidad y democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas*, Tecnos, Madrid
- Navarro V. (2014). ¿Por qué salió el 15 M y por qué le siguió PODEMOS?, *Diario Público* de 5 de noviembre.
- Soriano Díaz, R.L. (2013). Prólogo a la obra de MORA MOLINA, J.J., (2013), *Calidad y democracia. Del sistema electoral a la rendición de cuentas*, Tecnos, Madrid
- Subirats J. (2016).”Lo que queda, lo que viene”, *El País*, 15 de mayo de 2016.
- Taibo C. (2011).*Nada será como antes. Sobre el Movimiento 15-M*, Catarata, Madrid
- Tasa V. y Bodoque A. (2015). “Política abierta y participación. El caso PODEMOS”, *Regulating Smart Cities*, 11 Congreso Internacional Internet, Derecho y Política, Universidad Oberta de Cataluña, Barcelona, [http://edcp.uoc.edu/proceedings_idp2015.pdf]
- Vallespín F. y García Delgado J.L. (2014). “Por una cultura del pacto”, *El País*, 12 de mayo de 2015

Recurso Web

www.cis.es

<https://www.ciudadanos-cs.org/>

<http://www.eldiario.es/>

http://edcp.uoc.edu/proceedings_idp2015.pdf

http://elpais.com/elpais/2015/05/05/opinion/1430835581_710044.html

http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/05/14/catalunya/1463243287_210666.html



<http://www.infoelectoral.mir.es/>

<http://www.psoe.es/media-content/2016/02/acuerdo-gobierno-reformista-y-de-progreso-2016.pdf>

<http://www.republica.com/>

<http://transparencia.org.es/>

http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2014/11/por-que-salio-el-15_m-y-por-que-le-siguio-podemos-V0327-DEF-05.11.14-Edit.pdf



Anexo I. Cuadro participación elecciones municipales y nacionales



Fuente: Ministerio del interior. Elaboración propia.