

20

Número 20 Primer trimestre 2013

Revista Democracia y Gobierno Local



Integridad institucional y buen gobierno local

(Coordinador: Juan Ignacio Soto)

- Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos, por Manuel Villoria
- Ejemplaridad pública, *Nudge* y *Benchmarking* local, por Ricardo Rivero y Valentín Merino
- El Sello Europeo de Excelencia en materia de Gobernanza, por Alina Tatarenko y Olivier Terrien

Sumario



Fotografía de portada: iStockphoto

03 Editorial

04 Tema central

Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos / Ejemplaridad pública, *Nudge* y *Benchmarking* local: herramientas del buen gobierno, la integridad institucional y la innovación democrática / El Sello Europeo de Excelencia en materia de Gobernanza, una herramienta del Consejo de Europa al servicio de la gobernanza local

22 Entrevista

Preservación de la transparencia y la integridad institucional

26 Debate

¿Cómo entiende su institución el buen gobierno local?

30 Se ha publicado en

Indicadores mundiales de gobernanza: la aproximación del Banco Mundial

34 Buenas prácticas

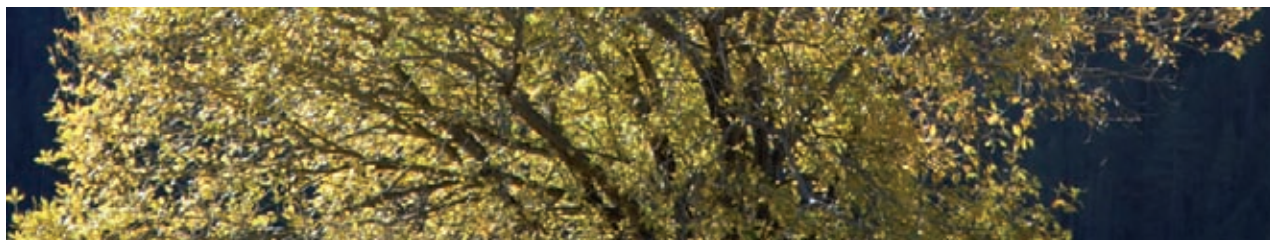
El buen gobierno local en perspectiva comparada

40 Novedades

La Fundación Democracia y Gobierno Local es una entidad constituida en el año 2002 e integrada por 21 diputaciones, cabildos y consejos insulares, cuyo objetivo es ser un espacio de encuentro y de intercambio de experiencias para promover la mejora de los Gobiernos locales de España. El Patronato de la Fundación está presidido por el presidente de la Diputación de Barcelona e integrado por los presidentes de las diputaciones de A Coruña, Alicante, Badajoz, Girona, Granada, Huesca, Jaén, León, Lleida, Lugo, Ourense, Pontevedra, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza; los presidentes de los cabildos de Gran Canaria y Tenerife; el presidente del Consejo Insular de Menorca.

La Revista: Consejo Editorial: Amalia Ballesteros, José Antonio Duque, Marina Espinosa, Martín Fernández, Mònica Fulquet, Francisco García, Gema Giménez, Francisco Cacharro, María Hurtado, José Luis Lucas, Gabi Moreno, José Negrón, Susana Orgaz, Silvia Pellicer, Encarna Pérez, Héctor Pérez, Beatriz Soler, Leticia Vilar. **Coordinación de contenidos:** Juan Ignacio Soto. **Corrección y revisión de textos:** M.^a Teresa Hernández Gil. **Proyecto gráfico:** Exitdesign. **Maquetación e Impresión:** Fotoletra, S.A. **Edita:** Fundación Democracia y Gobierno Local. **Depósito Legal:** B-17229-2008. **ISSN:** 2013-0333 (papel) / 2013-0341 (digital)

Fundación: Velázquez, 90, 4º - 28006 Madrid / Tel. 917 020 414 / revista@gobiernolocal.org



La percepción de los niveles de corrupción en la actividad de los dirigentes públicos por parte de los ciudadanos, tal y como ponen reiteradamente de relieve los sondeos de opinión, constituye en la actualidad uno de los problemas más acuciantes de nuestro país. La integridad institucional se ve fuertemente cuestionada, y, con ello, el propio sistema democrático se resiente. En este contexto, el papel ejemplarizante que corresponde cumplir a todos los niveles de Gobierno y Administración Pública se acentúa, si cabe, aún más en el caso de los Gobiernos locales, dada su mayor proximidad a la ciudadanía.

Esta edición de la *Revista Democracia y Gobierno Local* se publica en el momento en que se está tramitando en el Congreso de los Diputados la que puede convertirse en la primera Ley española en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; que coincide, además, con el llamado proceso de racionalización y sostenibilidad de la Administración local proyectado por el Gobierno, cuyo objetivo no es otro que transformar la organización y funcionamiento del régimen local para adaptarlo a las exigencias de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

La contribución de la **Fundación Democracia y Gobierno Local** a este trascendental debate se concreta en este número de la revista, en primer lugar, mediante el acercamiento a temas tan relevantes como los de la integridad institucional, el buen gobierno local y la innovación democrática, desde una doble perspectiva, tanto nacional como comparada. En este sentido, parecía importante proceder, antes que nada, a clarificar conceptos, como paso previo imprescindible para abordar después, con mejores herramientas, el análisis de otras cuestiones más concretas (ejemplaridad pública, *Nudge* y *Benchmarking local*).

Asimismo, hemos considerado de interés conocer los caracteres principales de dos destacados ins-

trumentos internacionales creados en el seno del Consejo de Europa (Sello Europeo de Excelencia en materia de Gobernanza) y del Banco Mundial (indicadores mundiales de gobernanza).

Conscientes, como señalábamos al comienzo, de que la corrupción es uno de los grandes problemas que nos aquejan, hemos entendido que tenía asimismo un especial interés realizar una entrevista al director de la *Oficina Antifraude de Cataluña*, una institución independiente que persigue el fortalecimiento de la integridad institucional del sector público en su ámbito territorial, cuya experiencia puede ser de gran utilidad para el conjunto del Estado.

Por su parte, en la sección Debate ha quedado de relieve la importancia que todos los participantes, máximos responsables en sus respectivas instituciones, tanto a nivel político como administrativo, otorgan al desempeño de las actividades públicas con objetividad, responsabilidad y transparencia, valores estrechamente vinculados a todo buen Gobierno local.

Por último, la racionalización de la estructura organizativa de la Administración local también es objeto de atención, mediante la exposición crítica de experiencias comparadas en el ámbito de las fusiones de municipios y las diferentes formas de organización y gestión de los órganos de gobierno local, en el bien entendido de que las buenas prácticas siempre son un seguro punto de partida para la construcción de soluciones inspiradas en ensayos ya contrastados.

Todo ello nos permitiría concluir que solo en la medida en que seamos capaces de transformar en oportunidades las reformas que la actual crisis está generando, nos encontraremos en condiciones de obtener verdaderas mejoras para la gobernabilidad local y la transparencia y eficacia en la gestión pública, demandas ciudadanas impostergables. •

Tema central





El buen gobierno, entre la integridad institucional y la innovación democrática

Desde hace algún tiempo nos encontramos insertos en un profundo debate sobre la calidad del buen gobierno, el eficaz y transparente funcionamiento de las instituciones y la profundización democrática en clave cooperativa y participativa. Debate que ha llegado con especial intensidad al ámbito local. Desde la Fundación Democracia y Gobierno Local queremos contribuir activamente al mismo, ofreciendo espacio en nuestra revista a diferentes voces muy autorizadas en sus respectivos ámbitos de trabajo y conocimiento.

Textos: *Manuel Villoria Mendieta* (catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos)

Ricardo Rivero Ortega (catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca) y *Valentín Merino Estrada* (secretario general del Ayuntamiento de Valladolid)

Alina Tatarenko y Olivier Terrien (Centro de Conocimientos Técnicos sobre la Reforma de la Administración Local de la Dirección General de la Democracia del Consejo de Europa)

Fotografías: iStockphoto

Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos

Manuel Villoria Mendieta

Los conceptos de buen y mal gobierno hunden sus raíces en las más lejanas brumas de la historia. Diversos textos e iconografías dan cuenta de la importancia que los seres humanos hemos dado a estos debates. Hoy en día sabemos que la variable más importante para predecir el bienestar o sufrimiento de una persona es el país en el que ha nacido y, por ello, el gobierno que disfruta o sufre. No es lo mismo nacer en Suecia que en Moldavia, por no salir de Europa. Ya no digamos si comparamos universalmente. Un buen gobierno puede permitir acceder a niveles de felicidad (medida como bienestar físico y mental) muy elevados a la inmensa mayoría de su población. Un mal gobierno puede ocasionar sufrimiento indecible a su población, además de expandir la guerra y desolación a países vecinos. En consecuencia, es un tema demasiado importante como para tratarlo superficialmente. Para saber de qué hablamos cuando hablamos de buen gobierno, hoy en día es necesario trabajar analíticamente y recoger las innumerables aportaciones que las investigaciones politológicas, económicas y jurídicas han realizado sobre el tema. Ello nos llevará a un ejercicio de repaso diacrónico de conceptos clave en las ciencias sociales actualmente. Por desgracia, ese repaso podría acabar con más confusión que la que inicialmente atesorábamos. Por esta razón, mi aportación aquí va a ser la de intentar aclarar los conceptos clave y dar una respuesta sintética al tema objeto de estudio. En suma, voy a intentar hacer una síntesis de lo que podríamos hoy entender por buen gobierno, considerando las múltiples ideas convergentes y las investigaciones más recientes sobre la materia.

Para empezar, podemos hablar de buen gobierno distinguiendo entre el “qué” y el “cómo”. Definir qué debe hacer un gobierno para ser buen gobierno es

un puzzle de muy difícil solución. Las piezas no encajan normalmente. Estar de acuerdo universalmente en qué fines debe perseguir un buen gobierno es poco menos que utópico. Por ello, aun siendo tan importante el gobierno para la libertad y felicidad de las personas, parece que, en los últimos tiempos, sobre todo tras las experiencias totalitarias del siglo XX, lo que más nos preocupa es cómo controlarlo, cómo reducir sus poderes, y menos qué podemos conseguir a través de él: en suma, obviamos el debate sobre qué debe hacer el gobierno, si debe ayudarnos a ser más libres o simplemente a vivir mejor. Cuanto más se escribe sobre gobernabilidad, gobernanza, calidad del gobierno o calidad democrática (ver, entre otros, Diamond y Morlino, 2004; Kaufmann, 2005; Kaufmann *et al.*, 2007; La Porta *et al.*, 1999; Rothstein y Stolle, 2003; Rothstein y Teorell, 2008), más oculto parece que queda el debate sobre los fines del gobierno; cuanto más sabemos sobre el “cómo” debe actuar un gobierno, menos pensamos en el “para qué” debe actuar. ¿Debe el Estado aportarnos más libertad o debe asegurarnos más felicidad? Esta es una pregunta central en la historia de la filosofía política, pero hoy en día, con la reemergencia del gigante chino, la cuestión vuelve a ser esencial. Modelos autoritarios eficientes en la persecución de bienestar para sus súbditos retornan a ser valorados globalmente; mientras, las democracias, que nos otorgan libertad, son criticadas por su incapacidad para asegurarnos mejoras permanentes de bienestar e, incluso, formas de libertad que nos aseguren verdadera autonomía personal y autogobierno.

Comoquiera que este es un debate que requeriría muchas páginas me remito a otros textos¹ y prosigo

dejando una propuesta esquemática sobre el tema. Una propuesta que nos demuestra que separar el qué y el cómo no es posible y que tras todo concepto de buen gobierno, por muy centrado que esté en los métodos, existe y existirá una propuesta finalista. Del mismo modo que tras una respuesta sobre fines no es posible obviar unas reflexiones sobre medios. Les apunto mi propuesta. En general, creo que un buen gobierno en términos finalistas es aquel que proporciona más libertad al ser humano, no aquel que le trata como un menor de edad al que se le busca bienestar material desde una especie de moderno despotismo ilustrado. Es decir, aquel que nos aporta capacidades para evitar toda dominación arbitraria sobre nuestras personas. Aquel que nos permite desarrollar nuestro modelo de vida y, al tiempo, el modelo de vida de todos los demás. En el ámbito del diseño institucional ello implica la promoción de espacios participativos, de diálogo y de cooperación. Implica intentar que el

principio de autonomía sea real y las decisiones clave sean la consecuencia del uso de la razón pública, en marcos deliberativos, por parte de todos los afectados. En el ámbito constitucional implica la protección de los dere-

chos y libertades fundamentales del liberalismo, e implica la prohibición de prácticas discriminatorias que atenten contra la imparcialidad en la formulación e implantación de las políticas públicas, en suma, que atenten contra la igualdad política. En el ámbito de las políticas públicas implica la promoción de aquellas políticas y programas que faciliten a la ciudadanía la comprensión, el debate y el análisis ilustrado de las decisiones que les afectan, así como una igualdad de oportunidades efectiva en el



Un buen gobierno promociona espacios de participación, diálogo y cooperación

¹ VILLORIA, Manuel, “¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI”, *Reforma y democracia*, núm. 51, 2011, p. 12-34.

desarrollo de su proyecto vital. En suma, lo que este apretado resumen nos dice es que ningún gobierno cumplirá con los fines de ampliar la libertad si no controla el poder de los grandes intereses económicos y construye rigurosamente, en la medida de sus posibilidades, un Estado democrático de derecho con fuerte desarrollo de aquellas políticas (educación, sanidad y seguridad, ante todo) que contribuyen a generar una ciudadanía no sometida a dominación arbitraria y capacitada para regir su destino. Junto a esas políticas de fondo, que en muchos países requerirían largos procesos de generación y desarrollo, es obvio que los gobiernos también tienen que hacer frente a decisiones concretas en las que valores positivos entran en conflicto, o a situaciones en las que deben elegir el mal menor (Ignatieff, 2004; Coady, 2009). Para hacer frente a esas situaciones con una base imparcial para la toma de decisiones, el principio de buscar el mayor bien para el mayor número o el menor mal posible, respetando al máximo posible los derechos y libertades del liberalismo, puede ser la opción *second best* más adecuada. Con dos matices, evitar al máximo lo irreversible y considerar a las generaciones futuras (Gutmann y Thompson, 2006).

Dicho esto, y centrándonos ahora en la construcción del concepto de buen gobierno en su vertiente más instrumental, creo que, para entender lo que hoy consideramos como tal, es necesario recuperar el concepto de institución y los debates sobre las variables clave del desarrollo económico. Durante muchos años, el desarrollo como crecimiento ha sido visto fundamentalmente en clave de la disponibilidad de factores productivos, ya sean recursos naturales, inversión física de capital, tecnología, capital humano, o una combinación entre ellos. Más aún, durante bastante tiempo, sobre todo a partir de mediados de los setenta, se ha generado la idea de que el principal problema para el desarrollo económico era el excesivo desarrollo del Estado y la expansión infinita y fragmentada de las expectativas sociales (Arbós y Giner, 1996). En ese



momento histórico surge con fuerza la reflexión sobre la crisis de gobernabilidad (Crozier *et al.*, 1975), entendida como la incapacidad de un Estado para identificar problemas, definir políticas e implantarlas eficientemente. La gobernabilidad comienza a ser tema de preocupación para políticos y académicos a finales de los setenta, coincidiendo con las crisis de las economías desarrolladas, la discusión sobre el agotamiento del Estado de Bienestar y la transición a la democracia de algunos países en desarrollo, específicamente los latinoamericanos. En suma, se desarrolla el tema de la gobernabilidad cuando las instituciones que ostentan el poder legítimo en una comunidad parecen incapaces de cumplir la misión que tienen encomendada (Dahrendorf, 1980). La respuesta a este estado de cosas fue, desde la estrategia macroeconómica, el denominado Consenso de Washington, el cual incorporaba toda una serie de recomendaciones y recetas a los Estados para poder sostener su desarrollo: control del déficit, reducción del endeudamiento público, privatizaciones, reducción del gasto público, etc. Y desde la estrategia de reforma estatal el nuevo paradigma que se propone es el que se conoce como *New Public Management*, con todos sus componentes de subcontratación, cuasimercados, competencia y capacidad de elección por el ciudadano-cliente,

separación de dirección y gestión en los servicios públicos, etc. En conjunto, menos Estado y más confianza en la capacidad del mercado para resolver problemas sociales. En ese momento parece que buen gobierno es, ante todo, menos gobierno.

Los legados positivos de ese modelo tienen que ver, esencialmente, con la recuperación del equilibrio macroeconómico y, a corto plazo, la senda del crecimiento. La aplicación de las duras medidas del Consenso de Washington en América Latina, por ejemplo, dio lugar a que, tras la denominada década perdida, a mediados de los noventa, las tasas de crecimiento alcanzaran índices desconocidos desde hacía más de dos décadas; en concreto, en 1994 el incremento del PIB en la región fue del 3,4 %, las inversiones directas crecieron en más de un 60 %, el flujo de capital extranjero llegó al 6 %, y la inflación se redujo, en algunos países de forma espectacular. Pero ya en el periodo de 1997 a 1999 el crecimiento se redujo en toda la región y se empezó a percibir el agotamiento del modelo tecnocrático. ¿Por qué? Dejando aparte la crisis del peso de diciembre de 1994 y la crisis asiática, que son factores muy importantes para explicar la crisis del modelo, las razones esenciales son tres. En primer lugar, la de creer que se pueden hacer políticas sin considerar las instituciones estatales. La segunda razón, el olvido de la propia política y la sobrevaloración de los modelos tecnocráticos de gobierno. La tercera, el olvido de la equidad y la necesaria legitimación del sistema.

Por todo ello, a mediados de los años noventa se produce una nueva reevaluación de las instituciones estatales. Por

una parte, por la constatación, a través del milagro asiático, de que el estado desarrollista, si va acompañado de buenas políticas e instituciones, puede ser un factor clave de progreso económico y social. El desarrollo no se produce en un vacío de Estado, sino con un Estado que toma decisiones adecuadas para promover el desarrollo, y que garantiza el Estado de derecho y el desarrollo de políticas educativas y sanitarias eficaces y eficientes. Por otra parte, por los efectos devastadores que tuvo la transición al mercado de los antiguos países socialistas de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, en ausencia de instituciones públicas eficaces. El gran salto al capitalismo, sin la red de las instituciones estatales, dio lugar a un gran batacazo.

Desde una perspectiva teórica, los avances en las investigaciones de los representantes del institucionalismo económico son también muy importantes para aportar todo un arsenal de ideas que consolidan un nuevo paradigma. La solución esencial para asegurar el desarrollo económico no es eliminar el Estado, sino generar instituciones de calidad que aseguren derechos de propiedad, seguridad jurídica y control de los poderes omnímodos del Gobierno. De acuerdo con el premio Nobel de economía Douglass C. North, el “dilema fundamental” para explicarse el éxito o fracaso de las sociedades es el conflicto entre eficiencia económica y el egoísmo de los gobernantes, de ahí que, cuando en un país el

autointerés de los gobernantes se ha puesto por encima de la eficiencia y el progreso económico, los resultados han sido nefastos para el crecimiento económico y el bienestar social (1981). Para minimizar tal problema, el propio North junto con Weingast defendieron que lo mejor son las



**Instituciones estatales que
aseguren previsibilidad,
seguridad jurídica,
equidad e imparcialidad
son clave para el
desarrollo**

constituciones que limitan efectivamente el poder del gobernante (1989). En tal sentido, un poder judicial independiente también es esencial para el desarrollo económico. Pero, además, es clave para tal desarrollo una administración profesional y meritocrática (Rauch y Evans, 1999) y, en definitiva, un gobierno con calidad, sobre todo un gobierno que asegure la imparcialidad en la aplicación de la ley (Rothstein, 2011). En suma, que la generación de instituciones estatales que aseguren previsibilidad, seguridad jurídica, equidad e imparcialidad es la clave del desarrollo. No se trata, así pues, de dejar un gobierno sin instituciones, sino de reducir poder al gobierno a través de las propias instituciones estatales, las cuales, adecuadamente diseñadas, incentivarán conductas eficaces y honestas en los gobernantes y servidores públicos y desincentivarán conductas corruptas, abusivas y extractivas (Acemoglou y Robinson, 2012).

Por otra parte, otra fuente de ideas revitalizadoras del papel del Estado tiene su origen en preocupaciones de orden político y moral y se basa en situar la idea de desarrollo más allá del crecimiento económico, incorporando a su acervo la consideración de las libertades y de los derechos políticos y sociales, razonando además su coherencia y compatibilidad con los objetivos económicos del crecimiento. Amartya Sen con su idea de libertad, como medio y como fin del desarrollo (1999) y el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas expresan este nuevo paradigma. En suma, que las instituciones democráticas, además de su valor en sí mismas desde una perspectiva normativa, tienen valor también como generadoras de desarrollo y promotoras de iniciativas preventivas de hambrunas e injusticias lacerantes.

La suma de fracasos históricos y la generación de nuevas ideas sobre el origen del desarrollo, provocaron la iniciativa de ir “más allá del Consenso de Washington” en las instituciones internacionales o la distinción entre reformas de primera y segunda ge-



neración, señalando entre estas últimas las necesidades de fortalecimiento institucional. El Informe de 1997 sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, es frecuentemente considerado el punto de inflexión definitivo hacia esta tendencia. Basta citar la frase que lo encabeza: “han fracasado los intentos de desarrollo humano basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas”. Hoy en día, en este contexto, las instituciones, en general, se entienden como reglas del juego y pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y normalmente aceptadas por los agentes sociales, los cuales mantienen la expectativa de que dichas reglas y normas formales e informales, que sostienen las pautas, van a ser aceptadas y cumplidas por el resto (Ostrom, 2005). Las buenas instituciones formales e informales serían aquellas que, a partir de un conocimiento acumulativo, acaban siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles (North, 2010), y, por ello, son reglas del juego que constriñen conductas ineficientes, fraudulentas e ilegales en la sociedad y en el Estado, e incentivan lo contrario, además de dar certidumbre. Pero la clave a nuestros efectos es que estas instituciones deben ser generadas, en gran medida, por el propio gobierno al que limitan su poder.

Llegados a este punto, empieza a ser ya lugar común aceptar que instituciones adecuadas gene-

ran crecimiento y buen gobierno, y que estas instituciones adecuadas son la suma de instituciones democráticas, estado de derecho y gobierno de calidad. Esto es lo que de alguna forma sistematiza ahora el Banco Mundial con el concepto de buena gobernanza y los índices de medición de la buena gobernanza a nivel mundial. El Instituto del Banco Mundial la define como el conjunto de: "... instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo" (Kaufmann *et al.*, 2003, p. 2). Es decir, que serían aquellas instituciones formales e informales que incentivan que el gobierno y la propia sociedad actúen de forma cooperativa y eficiente, y evitan conductas extractivas por parte de los gobernantes y desintegradoras por parte de la sociedad. A partir de aquí, quedaría precisar los atributos y requerimientos institucionales específicos de la buena gobernanza, que podrían ser objeto de análisis y medición mediante indicadores, comúnmente llamados, por tanto, indicadores de gobernanza (*good governance*).²

Como ya señalamos, los indicadores tienen un triple origen: democracia, estado de derecho y calidad gubernamental. Según el Banco Mundial, incluyen: (1) los que miden el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y reemplazados, lo cual da lugar a dos tipos de indicadores: voz y rendición de cuentas; estabilidad y ausencia de violencia; (2) los que miden la capacidad de un gobierno para manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables, que incluyen los de: efectividad y capacidad regulatoria; y (3) los que controlan el respeto de

los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos: estado de derecho; control de la corrupción.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esos principios o características son: estado de derecho (imparcialidad), legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio). Estos principios suponen un cierto cambio con respecto al modelo del Banco Mundial, que se basa no tanto en principios y valores cuanto en indicadores (aun cuando estos remitan, lógicamente, a valores). Y en esa línea operativa, centrada sobre todo en la forma de relacionarse con la ciudadanía por parte de los poderes públicos, la Unión Europea también elabora su concepto de buena gobernanza. De acuerdo al Libro Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea (2001), la Buena gobernanza se refiere al conjunto de reglas, procesos y conductas que afectan a la forma en la que se ejerce el poder, en concreto en lo relacionado con la apertura, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia.

Llegados a este punto, desde el concepto de la buena gobernanza ya podemos descender al concepto de buen gobierno. En este caso nos centramos exclusivamente en el poder ejecutivo. Un buen gobierno sería, en definitiva, aquel que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, la coherencia y la participación. Más aún, tras las últimas revisiones teóricas, quizás sería preciso incorporar a estos

² No confundir con el concepto de gobernanza propio de las políticas públicas, en el que lo esencial es que "el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales" (Aguilar, 2006: 99). En suma, que la forma de gobernar hoy debe hacerse a través de redes público-privadas y/o con presencia de la sociedad civil.

principios un quinto, cual es el de integridad, y un sexto, esencial en la historia de la Administración democrática, el de la objetividad o imparcialidad en el servicio al interés general, máxime cuando, para nosotros en España, la Constitución lo proclama como guía. Y lo hace, en definitiva, creando las normas, pero también generando los procesos adecuados para que las normas se hagan reales e implementables. Finalmente, construyendo los ór-

ganos que asegurarán que esas instituciones y procesos se implementan adecuadamente. Órganos que, en múltiples ocasiones, necesitarán un cierto nivel de independencia del poder político correspondiente. Todo ello buscando la máxima colaboración posible con la sociedad y el mercado, pero sin perder nunca el rumbo que guíe la nave del Estado hacia mayores cotas de libertad para su ciudadanía. •

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLOU, D. y ROBINSON, J. A., *Why Nations Fail*, Crown Publishers, Nueva York, 2012.
- AGUILAR, L. F., *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- ARBÓS, X. y GINER, S., *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI eds., Madrid, 1996.
- COADY, T., "The Problem of Dirty Hands", *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Center for the Study of Language and Information, Stanford, CA, 2009.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas, 25.7.2001, COM (2001) 428 final.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. P. y WATANUKI, J., *The Crisis of Democracy*, New York University Press, Nueva York, 1975.
- DAHRENDORF, R., "Effectiveness and Legitimacy: on the Governability of Democracies", *The Political Quarterly*, vol. LI, núm. 4, 1980, p. 393-410.
- DIAMOND, L. y MORLINO, L., "The Quality of Democracy. An Overview", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, 2004.
- GUTMANN, A. y THOMPSON, D., *Ethics and Politics. Cases and Comments*, Thomson, Toronto, 2006.
- IGNATIEFF, M., *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Princeton University Press, Princeton, 2004.
- KAUFMANN, D., "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World", *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- KAUFMANN, D. et al., "Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006", documento de trabajo núm. 4012, World Bank Policy Research, Washington, 2007.
- LA PORTA, R. et al., "The Quality of Government", documento de trabajo núm. 6727, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1999.
- NORTH, D. C., *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton, Nueva York, 1981.
- NORTH, D. C., *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton, 2010.
- NORTH, D. C. y WEINGAST, B. R., "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History*, vol. 49, núm. 4, diciembre 1989, p. 803-832.
- OSTROM, E., *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton, 2005.
- RAUCH, J. E. y EVANS, P. B., "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, vol. 64, núm. 5, 1999, p. 748-765.
- ROTHSTEIN, B. y TEORELL, J., "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, núm. 2, 2008, p. 165-190.
- ROTHSTEIN, B. y STOLLE, D., "Social Capital, Impartiality, and the Welfare State: An Institutional Approach", en HOOGHE, M. y STOLLE, D. (eds.), *Generating Social Capital: The Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2003.
- ROTHSTEIN, B., *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago, 2011.
- SEN, A., *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford; Alfred Knopf, Nueva York, 1999.

Ejemplaridad pública, *Nudgey* **Benchmarking local: herramientas del buen gobierno, la integridad institucional y la innovación democrática**

Ricardo Rivero Ortega y Valentín Merino Estrada

1. Legitimidad al borde del abismo

¿Aceptamos los españoles el rendimiento de nuestro sistema político? El Barómetro de noviembre del CIS ofrecía datos elocuentes para responder a esta pregunta: la mayoría de los encuestados consideraban la situación económica española muy mala (obviamente, ninguno la consideraba muy buena); casi el 70 %, peor que hace un año; cerca de la mitad creía que en 2013 seguiría empeorando, como una situación política cuya percepción era también pesimista: casi el 75 % la consideraba mala o muy mala; alrededor del 90 %, peor o igual que hace un año; en el entorno del 77 % afirmaban que dentro de un año sería todavía peor o igual a la actual.

Tras el paro, señalado como principal problema por el 80 % de los encuestados, aparecían los políticos, los partidos políticos y la política, a muchísima distancia del resto de preocupaciones. Aunque una gran mayoría se sentía todavía contenta por la transición democrática realizada hace décadas por nuestro país, un porcentaje tremendo se decía poco (47.6) o nada (19.9) satisfecho con la forma en que funciona la Democracia en España.

Particularmente ilustrativas para un iuspublicista resultan también las preguntas formuladas en torno a la Constitución española, su bajo grado de conocimiento (más del 75 % afirmaba que la conocemos muy poco o casi nada). Mayorías muy significativas reconocían no haber leído nunca ningún artículo, un abrumador porcentaje señalaba el muy escaso interés de los Gobiernos por su divulgación, y cerca de la mitad respondían que se respeta poco (31.3) o nada (13.3).

Todos estos datos se recaban antes de la publicación, en el mes de enero de 2013, de una serie de noticias que difícilmente contribuirán a la mejora de la percepción ciudadana sobre nuestro sistema político: la información sobre las cuentas en Suiza de un destacado exresponsable del Partido Popular, las prácticas contractuales en una de las fundaciones más emblemáticas del Partido Socialista, y la estremecedora cifra de casi seis millones de parados, con sus muy alarmantes efectos sobre la población más joven.

¿Son capaces los políticos españoles de resolver estas preocupaciones ciudadanas? De no hacerlo, ¿podría reproducirse en España un escenario similar al que han vivido otros países cuando sus poblaciones han alcanzado tan notorio grado de insatisfacción? Confiamos en que el proceso de integración europea nos resguarda de riesgos de brusca ruptura del sistema político, pero no cabe duda de que nos acercamos peligrosamente a los “soportes” de nuestro modelo. El clima social para el populismo y los movimientos extremistas está abierto.

2. ¿Es posible acabar con el mal gobierno en España?

Y nos podemos preguntar: ¿Cómo hemos podido llegar a este punto? ¿Qué parece haber cambiado respecto de otros contextos anteriores? ¿Por qué piensan ahora muchísimos ciudadanos que demasiados políticos son corruptos, que solo buscan su propio interés y que no se preocupan por las personas? Esta percepción es particularmente grave si se proyecta sobre el nivel local, porque alcaldes y concejales debieran ser cargos públicos particularmente identificados con las necesidades de sus vecinos. ¿Lo son? Muchos seguramente sí, pero cada vez menos lo piensan.

La gente no se lo cree porque en esta sociedad del conocimiento en la que vivimos el público dispone de un acceso muy considerable a información, cuyo sesgo expone la peor cara de la gestión pública. Cada vez resulta más difícil



**Es urgente la regeneración
del gobierno local dando
ejemplo**

ocultar los escándalos de la corrupción urbanística, echar tierra sobre decisiones impresentables en la selección de personal o disfrazar las adjudicaciones de contratos sin criterios suficientemente objetivos. Al final, todo se sabe, y muchas costumbres inveteradas de nuestra Administración local no son impolutas.

Las leyes, por sí solas, no sirven para cambiar estas viejas costumbres y malos hábitos. Debe recordarse que ya se intentó lanzar un mensaje de transparencia en la última reforma de la Ley de Bases de Régimen Local incorporada a la Ley del Suelo: ¿En qué medida se ha cumplido? Nuestro sistema de control de los incrementos patrimoniales de los políticos es bastante menos completo y satisfactorio que el argentino, y no se puede decir que en Argentina la corrupción esté controlada.

Para garantizar la integridad institucional, las leyes por sí solas no bastan, se necesita algo más: un cambio de mentalidades. Es urgente la regeneración del gobierno local dando ejemplo. No es suficiente publicar las declaraciones de la renta o del patrimonio, pues obviamente los ingresos ilegales no suelen declararse a Hacienda. Se trata de distanciarse definitivamente de los malos hábitos demostrando que se han eliminado, dejando perfectamente claro a los ciudadanos mediante un acto de contrición (no mediante la muy jurídica táctica de negación de la mayor) que esto va a cambiar de verdad.

Pero, ¿cómo?

3. Nuevas herramientas de buen gobierno: ejemplaridad pública y psicología cognitiva

Los cambios de mentalidades pueden ser favorecidos y propiciados por las leyes, pero no se producen si la disposición misma de las cosas no se orienta en tal propósito. Para que los responsables locales comiencen a variar malos hábitos y costumbres es preciso ensayar en la gestión municipal y provincial las propuestas formuladas desde la psicología cognitiva y la economía conductual, nuevas ciencias del comportamiento que últimamente también se proyectan sobre las políticas públicas y la reinención de las organizaciones.

Las propuestas de ejemplaridad pública van en esta dirección, pues enfatizan la relevancia de la percepción de los comportamientos de los políticos. Propuestas de adecuación de los salarios de los cargos públicos, la reducción de los coches oficiales o los gastos de protocolo (comidas, recepciones, regalos, etc.), no producen un gran efecto cuantitativo sobre el presupuesto, pero sí resultan cualitativamente significativas en un momento de imprescindible reivindicación de la gestión pública.

Los ciudadanos exigen un nivel suficiente de coherencia entre lo que los políticos afirman y piden (sacrificios, recortes, esfuerzo, competitividad) y lo que sus propias personas exponen. No aceptan incrementos de sueldos de los altos cargos cuando el común de la población ve rebajar sus nóminas. Rechazan la selección basada en contactos personales cuando se solicita de los trabajadores el esfuerzo y la preparación técnica como valores. Se muestran perplejos cuando conocen datos como los sueldos de los cuadros de las juventudes de los partidos, colocados prácticamente sin experiencia ni formación suficiente en puestos de alta responsabilidad.

Cuesta mucho a un jurista reconocer que el Derecho no resuelve por sí solo los problemas expuestos en estas páginas. Se nos educa en la creencia de que las leyes han de ser cumplidas, hasta un punto en el que confundimos el ser con el deber ser, nos quedamos en las formas y olvidamos que los protagonistas de su aplicación en las instituciones son personas con sus vicios y sus virtudes, su propia idiosincrasia y toda una serie de hábitos y pasiones que explican al fin comportamientos desviados o perniciosos.

Estas malas prácticas no se resuelven solo con leyes, pues presentamos un largo historial de fracasos cuando las reacciones se agotan en el papel del Boletín Oficial. La transformación de las entidades locales en clave de buen gobierno puede por supuesto ser favorecida por cambios legales, pero requiere ante todo un cambio de mentalidades, corrigiendo hábitos deletéreos y controlando realmente los abusos y excesos de quienes tienen a su cargo el manejo de fondos públicos.

¿Cómo se corrigen conductas y se modifican los hábitos? Nuestra propuesta pasa por la aplicación de estrategias innovadoras a los Gobiernos locales, proyectándolas sobre la regulación de los sueldos, los gastos de protocolo o la promoción en los puestos de responsabilidad. Para ello hemos puesto de manifiesto las utilidades de la aproximación *Nudge*, la ejemplaridad pública o el *Benchmarking*, oportunidades que podría tener presente la próxima Ley para la racionalización y la sostenibilidad de la Administración local analizada por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2013.

4. *Benchmarking* de buen gobierno: oportunidades de la nueva Ley de Gobierno local

Innovar no es igual a inventar. A menudo, supone aprovechar una posibilidad preexistente, nunca antes ensayada en la propia organización, pero sí en otras. Las innovaciones muchas veces son importadas, tomando como modelos prácticas o elementos culturales acertados a la vista de su éxito. La metodología innovadora incluye pues una lógica de mirar alrededor y aplicar las soluciones con mejores resultados, copiando a bajo coste (*Benchmarking*).

El *Benchmarking* no consiste en copiar o trasladar miméticamente experiencias, sino en propiciar un aprendizaje creativo de buenas prácticas ajenas, aplicándolas a la propia situación, siguiendo indicadores estandarizados. La futura Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local abre oportunidades de utilización de herramientas de ejemplaridad e innovación democrática.

Resulta en este sentido positiva la introducción de estándares de calidad de los servicios públicos locales y la cultura de evaluación de la eficiencia. Aunque teniendo en cuenta la trascendencia de los estándares, su evaluación debiera garantizar la plena objetividad y realizarse con un alto nivel de consenso, tal vez con un rango superior al reglamentario.

Otra novedad primordial de la reforma es la regulación del sueldo de alcaldes y concejales, medida probablemente necesaria pero insuficiente si se tienen en cuenta los múltiples conceptos por los que pueden obtener ingresos los responsables municipales. En lugar de fijar topes máximos por tramos de población, habría que tener presente que la inmensa mayoría de los alcaldes y concejales de toda España no cobra apenas por su labor en municipios pequeños y medianos.

Al fijar topes máximos, puede producirse el paradójico resultado de limitar a unos pocos y estimular a otros muchos a llegar al tope, considerándolo perfectamente legítimo. Así se realimentaría el círculo de la desafección y volveríamos a encontrarnos al borde del abismo de la ilegitimidad.

Como alternativa, proponemos aprobar un baremo concreto y escalonado de referencia. Para apartarse del mismo, un municipio tendría que justificarlo ante la opinión pública, lo que no resultaría nada fácil.

De este modo, recurrimos al *Nudge*, canalizando mediante la opción por defecto (pero sin imposición) las conductas perversas de las corporaciones locales, sin limitar su autonomía y sin efectos perversos. •

Referencias bibliográficas

- MERINO ESTRADA, Valentín y RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Gestionar mejor, gastar menos. Una guía para la sostenibilidad municipal*, CEMCI, Granada, 2011.
- MERINO ESTRADA, Valentín y RIVERO ORTEGA, Ricardo, “La reforma del régimen local: nuevos enfoques en el sistema competencial”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, 2012.
- MERINO ESTRADA, Valentín, “La reorientación estratégica: eco-

nomía del conocimiento y ciudades inteligentes”, *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, 2012.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, *La necesaria innovación en las instituciones administrativas*, INAP, Madrid, 2012.

RIVERO ORTEGA, Ricardo y MERINO ESTRADA, Valentín, *Innovación en los gobiernos locales. Municipios y diputaciones en un contexto de crisis*, pendiente de publicación (2013).

El Sello Europeo de Excelencia en materia de Gobernanza, una herramienta del Consejo de Europa al servicio de la gobernanza local

Alina Tatarenko y Olivier Terrien

Para más información:
<http://www.coe.int/localdemocracy>

Introducción

La democracia local no es accesorio. Se trata de un **elemento esencial del tejido democrático** de nuestras sociedades. El concepto de democracia local podría describirse globalmente en torno a dos series de relaciones fundamentales, distintas pero interconectadas: por un lado, las relaciones entre el Estado central y las entidades locales; por otro, las relaciones entre los ciudadanos y las entidades locales.

La primera serie de relaciones halla su expresión jurídica en la **Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa**. Se trata del único instrumento jurídico internacional en este ámbito y su importancia quedó patente al ser ratificada por 46 países europeos (de los 47 miembros que componen el Consejo de Europa).

En cuanto a la segunda relación, entre los ciudadanos y las entidades locales territoriales, está muy condicionada por el principio de buena gobernanza a escala local. Sea cual sea el lugar elegido para vivir, trabajar y realizarse como persona, la calidad de vida siempre se verá determinada en gran parte por la **calidad de la Administración local y de su gobernanza**.

Los ciudadanos quieren –y merecen– unos poderes públicos que se tomen en serio sus necesidades y esperanzas, que se centren en su calidad de vida y traten de mejorarla. También debería fomentarse en gran medida la participación, permitiendo que numerosos ciudadanos expresen sus ideas no solo en periodo electoral, sino también durante toda la legislatura de una entidad local, y especialmente en lo tocante al establecimiento, la organización o la redefinición de los servicios públicos.

Se espera de las entidades locales que respeten el derecho, pero también que mejoren continuamente sus servicios para seguir alineados con su entorno y su época. Gran parte de los servicios públicos son prestados por las entidades locales que recaudan impuestos locales. Por tanto, los ciudadanos tienen la legítima expectativa de disfrutar de servicios de calidad ofrecidos por entidades locales transparentes, responsables y con capacidad de reacción.

El Sello Europeo de Excelencia en materia de Gobernanza se enmarca plenamente en este contexto. Supone un elemento de la implementación de la Estrategia de Innovación y Buena Gobernanza Local, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en marzo de 2008.

1. Orígenes del Sello

El Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR), representante de los **ministros europeos encargados de las entidades territoriales**, destacó la importancia de la buena gobernanza local y regional en tres conferencias en particular: Budapest (2005), Valencia (2007) y Utrecht (2009).

En Budapest, en 2005, los ministros europeos responsables de las entidades locales y regionales de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa decidieron, en su declaración en favor de la buena gobernanza local y regional, que “la buena gobernanza a escalas local y regional es un objetivo esencial que deben perseguir nuestros Estados miembros para abordar los retos a los que se enfrentan nuestras sociedades y para dar respuesta a las legítimas expectativas de nuestros ciudadanos”.

Después, en Valencia, en 2007, se declararon “convencidos de que, para lograr una mejor gobernanza a escala local, hay que coordinar los esfuerzos de los Gobiernos centrales y locales sobre la base de unos objetivos claramente definidos y unos medios de acción enmarcados en una auténtica estrategia de innovación y buena gobernanza local”. En esta línea, han fijado la Estrategia europea de Innovación y Buena Gobernanza Local como un auténtico objetivo común.

La importancia de esta buena gobernanza fue reafirmada en Utrecht en 2009, en el marco de la “declaración sobre la buena gobernanza local y regional en un periodo difícil - el desafío del cambio”; los ministros resaltaron especialmente que “la presión ejercida sobre los recursos disponibles a todas las escalas pone aún más de relieve la importancia de nuestro objetivo común de buena gobernanza local y regional”, y se reafirmó que es fundamental intercambiar y poner en común información y experiencias para crear un nuevo marco de referencia de buenas prácticas.

Sobre la base de diversos trabajos realizados por determinados órganos internacionales, y tras conversaciones de los socios del Consejo de Europa, **se adoptaron 12 principios europeos de buena gobernanza democrática** en Valencia. Estos principios resumen y proclaman la esencia de la buena gobernanza a escala local. En el anexo se ofrece una presentación detallada de estos principios.

En este sentido, las Administraciones centrales de los Estados crean y mantienen las condiciones institucionales adecuadas para la mejora de la gobernanza de las entidades locales, basándose en los compromisos previamente establecidos en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local y otras normas del Consejo de Europa.

Por otro lado, la implementación de la Estrategia se fundamenta en tres pilares:

- las **entidades locales**, invitadas a adoptar formalmente los 12 principios y a realizar evaluaciones periódicas en función de dichos principios para la mejora continua de sus resultados;
- **programas nacionales de acción** elaborados entre el Gobierno y las asociaciones de entidades locales, lo cual abarca las reformas jurídicas e ins-

titucionales vinculadas con los 12 principios, el diálogo institucional, el refuerzo de las capacidades de los Gobiernos en diversos ámbitos, incluida la formación de los gobernantes y de los funcionarios territoriales, las autoevaluaciones, la elaboración de planes de acción locales, etc.;

- el **Sello Europeo de Excelencia en materia de Gobernanza (ELoGE)**, destinado a ayudar a las entidades territoriales europeas a mejorar la calidad de su gobernanza y a recompensarlas por la calidad de sus prácticas, valoradas en función de los 12 principios europeos de buena gobernanza democrática.

2. Objetivos del Sello

El hecho de ser una entidad local eficaz, transparente y responsable no es un lujo, sino una **inversión acertada**. Racionalizar la toma de decisiones, mejorar la calidad de los servicios, escuchar a los ciudadanos, respetar la diversidad, dar respuesta a las necesidades de las personas socialmente desfavorecidas: todo esto lleva su tiempo, pero da resultados. Los ciudadanos se sienten escuchados, mejora su calidad de vida y la entidad local se convierte en una comunidad en la que les gusta vivir y trabajar.



El gobierno local es un elemento esencial del tejido democrático de nuestras sociedades

El **Consejo de Europa también fomenta la mejora continua de la calidad de la democracia** en todas las escalas, especialmente en la local. Respaldar a las entidades locales que se comprometen a ser lugares en que la democracia de acción aborde los retos de la eficacia de la gobernanza democrática. Anima a los Gobiernos a poner en marcha políticas y herramientas que ayuden a las entidades locales a gestionar los asuntos locales de forma eficaz. Facilita los intercambios de experiencias y de prácticas, de modo que las entidades locales y sus asociaciones aprendan las unas de las otras. El Sello Europeo de Excelencia en materia de Gobernanza participa plenamente en esta misión, recompensando a las entidades locales que alcancen un alto nivel global

de buena gobernanza en función de los 12 principios europeos.

Por añadidura, el proceso que pretende instaurar el Sello está **de plena de actualidad**. Efectivamente, la situación económica actual y las dificultades a las que se enfrentan algunas entidades locales europeas hacen que sea aún más pertinente el proceso de buena gobernanza fomentado por el Sello. Resulta indispensable contar con una gestión eficaz y transparente, así como con un uso eficiente de los medios disponibles en el marco de la mejora continua de la calidad de los servicios públicos prestados y de la participación democrática de los ciudadanos. La aplicación de los principios en que se basa el Sello permite dar respuesta a estos desafíos.

3. ¿Para qué sirve el Sello?

El objetivo del Sello es **“movilizar y estimular la acción de los actores locales y nacionales, para que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de una buena gobernanza democrática a nivel local**, mediante la mejora continua de los servicios públicos locales, la implicación de la población y unos políticos a la altura de sus expectativas” (objetivo de la Estrategia, expresado en el anexo a la declaración de Valencia de 2007).

De este modo, el Sello permite alcanzar este objetivo mediante tres acciones específicas:

- la valoración de los principios europeos de buena gobernanza democrática;
- el reconocimiento de las buenas prácticas en la materia;
- la mejora de las prácticas existentes.

La búsqueda de una mejor autonomía local está muy expandida por toda Europa. Los desafíos de la gobernanza local pueden variar de un país a otro, pero el objetivo sigue siendo el mismo: que todas las instituciones y todos los procesos democráticos se centren en el ciudadano. Para ello, las entidades locales deben mejorar constantemente su gobernanza no sin referencia alguna, sino **aplicando los 12 principios europeos de buena gobernanza democrática comunes en toda Europa**. Y es que estos principios reflejan los valores fundamentales de la



democracia europea y representan el conjunto de las condiciones que deben darse para una buena gobernanza democrática.

Además, esta valoración permite que los Gobiernos sepan cuáles son los puntos clave en materia de gobernanza. Mediante la evaluación de su progreso en cada uno de estos principios, el Sello les permite **premiar sus buenas prácticas en materia de gobernanza** y valorarlas, pero también saber qué aspectos deben mejorar. Tomando estos 12 principios como referencia, las entidades locales de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa pueden mejorar su gobernanza de forma continua.

Por último, el Sello ofrece a las entidades locales la oportunidad de **compararse respecto a unas bases comunes**. De esta forma, permite implementar la máxima según la cual “para mejorar, es necesario compararse o intercambiar”. En este sentido, Europa y sus entidades locales constituyen una valiosa fuente de información y buenas prácticas. Por tanto, las entidades locales podrán beneficiarse de las prácticas de gobernanza interesantes que sean oficialmente registradas y difundidas en el marco del proceso de implementación del Sello.

4. Funcionamiento del Sello

La Estrategia es dirigida por la Plataforma de actores del Consejo de Europa, que se compone de representantes del Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria, el Congreso de los Poderes Locales

y Regionales, el Comité Director para la Democracia Local y Regional (CDLR) y la Conferencia de ONG Internacionales.

La Plataforma tiene por fin realizar tareas de seguimiento y orientación para la implementación de la Estrategia y respaldar su desarrollo en función de la experiencia adquirida. Por tanto, su misión consiste en:

- brindar apoyo, cuando así se le solicite, a los Gobiernos nacionales y regionales y a las asociaciones de entidades locales para el desarrollo de programas de acción de buena gobernanza democrática de cara a la implementación de la Estrategia;
- respaldar estos programas de acción nacional;
- desarrollar en mayor profundidad el Sello Europeo de Excelencia en materia de Gobernanza en función de la experiencia de los Gobiernos y de las asociaciones que se hayan ofrecido voluntariamente para probarla;
- con posterioridad, fomentar en el continente el Sello Europeo de Excelencia en materia de Gobernanza;
- adoptar disposiciones para la concesión del Sello a las entidades locales de cada Estado miembro y, cuando así se solicite, aportar la asistencia técnica necesaria para la elaboración de estas disposiciones.

La Estrategia prevé fundamentalmente un **proceso descentralizado para conceder el Sello**. De este modo, los países que implementen la Estrategia (incluido el caso de que lo hagan mediante la elaboración e implementación de los programas de acción), pueden delegar la gestión del proceso en una organización nacional y establecer comisiones independientes de selección que se encargarán de evaluar, en función de los 12 principios, la calidad global de la gobernanza de los municipios candidatos.

Así, se forman **plataformas nacionales acreditadas por la Plataforma de actores del Consejo de Europa**, y compuestas por relevantes partes interesadas nacionales, principalmente representantes de los Gobiernos (o de las regiones con poderes legislativos), asociaciones de entidades locales, titulados universitarios y ONG.

El proceso de atribución del Sello pasa, en primer lugar, por la utilización de herramientas específicas elaboradas por el Consejo de Europa y que, posteriormente, son adaptadas a la terminología y al contexto, especialmente legislativo, de cada país. Estas **tres herramientas básicas** son:

- una ficha de evaluación (*benchmark*);
- un cuestionario dirigido a los políticos;
- un cuestionario dirigido a los ciudadanos.

Una vez rellenados estos documentos, a continuación la Plataforma nacional **encarga a expertos independientes** que examinen el expediente de candidaturas de las entidades locales y que visiten a las que superen una primera selección, para comprobar la veracidad de las respuestas aportadas en los tres documentos mencionados.

La decisión de conceder el Sello es tomada por la Plataforma nacional de actores. El Sello se otorga por un **periodo**

limitado (correspondiente a una legislatura), pero la entidad puede presentar de nuevo su candidatura.

Los criterios de concesión del Sello fueron puestos a prueba en unas cuarenta entidades territoriales europeas (Bulgaria, Noruega, Ucrania, Bélgica, España y Francia) antes de la finalización y validación oficiales por parte del Consejo de Europa (2010).

Los primeros Sellos Europeos fueron otorgados a **entidades búlgaras** en mayo de 2011 y se concedieron otros a **entidades noruegas** en mayo de 2012.

“
Ser una entidad local
eficaz, transparente
y responsable
es una inversión acertada

Se abrió un debate en **España** y **Francia** respecto a la implementación del Sello y a la creación de una plataforma nacional, vinculada fundamentalmente a las asociaciones de municipios (FEMP en España, AMF en Francia), los Gobiernos nacionales y los titulados universitarios. Además, gracias al apoyo del Euro-Instituto, la promoción del Sello en **Alemania**, sobre todo en el *Land* de Bade-Wurtemberg, comenzó en otoño de 2012.

Se prevé fomentar el Sello en el conjunto de las 300 000 entidades de la gran Europa. Se trata de una **herramienta evolutiva** que actualmente solo afecta a los municipios, pero que podría ampliarse posteriormente a las regiones, por ejemplo, mediante un hermanamiento voluntario de los municipios candidatos.

5. Síntesis de los puntos principales

- a) El Sello es una herramienta de valoración, mejora e intercambio de buenas prácticas, y en ningún caso de control de las entidades locales.
- b) El Sello es una herramienta evolutiva que actualmente solo afecta a los municipios por motivos de calendario, pero que podría ampliarse posteriormente a las regiones, por ejemplo, mediante un hermanamiento voluntario de los municipios candidatos.
- c) La composición de la Plataforma nacional no debe suponer un freno a la concesión del Sello, siempre que se respete la paridad Estado-entidades.
- d) El coste de implementación del Sello es variable y puede reducirse limitando el número de municipios urbanos candidatos preseleccionados.
- e) La principal partida presupuestaria se destina a los gastos de remuneración de los expertos nacionales contratados para examinar los expedientes de candidatura de los municipios, pero la contratación de titulados universitarios especializados y/o la puesta a disposición de funcionarios territoriales podría reducir los costes. Además, estos costes podrían ser cubiertos por las entidades locales preseleccionadas. •



Anexo. LOS 12 PRINCIPIOS EUROPEOS DE BUENA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

1) Elecciones periódicas; representación y participación justas

- Las elecciones locales se celebran de forma libre y periódica, respetando las normas internacionales y la legislación nacional, y sin fraudes.
- La acción pública se centra en los ciudadanos y se les implica de una forma claramente definida en la vida pública a escala local.
- Todas las personas tienen derecho a hacer oír su voz en el momento en que se tomen decisiones, ya sea directamente o mediante órganos legítimos que representan sus intereses. Esta concepción de la participación, que hace que intervenga toda la ciudadanía, se basa en las libertades de expresión, reunión y asociación.
- Todas las opiniones, incluidas las de los más desfavorecidos y vulnerables, son oídas y tomadas en cuenta en el momento en que se toman decisiones, especialmente las que atañen a la asignación de recursos.
- Siempre se realizan esfuerzos razonables para tratar de conciliar diversos intereses legítimos y conseguir un amplio consenso sobre los temas que son de interés para el conjunto de la comunidad, así como sobre los medios para conseguirlo.
- Las decisiones se toman en función de la voluntad de la mayoría de los ciudadanos, respetando al mismo tiempo los derechos e intereses legítimos de la minoría.

2) Capacidad de reacción

- Los objetivos, reglas, estructuras y procedimientos se adaptan a las legítimas expectativas y a las necesidades de los ciudadanos.
- Se garantizan los servicios públicos y se da respuesta a las solicitudes y quejas en un plazo razonable.

3) Eficacia y eficiencia

- Los resultados corresponden a los objetivos marcados.
- Los recursos disponibles se emplean de forma óptima.
- Gracias a sistemas de gestión del rendimiento, se mide y mejora la eficacia y eficiencia de los servicios.
- Se realizan evaluaciones externas periódicas para valorar y mejorar los servicios.

4) Apertura y transparencia

- Las decisiones son tomadas y aplicadas de manera conforme con las normas y reglamentaciones.
- Toda información que no sea confidencial por motivos claramente especificados por la ley (como la protección de la privacidad o la garantía de imparcialidad en los procedimientos de contratación pública) es públicamente accesible.
- Se informa al público de las decisiones, de la implementación de políticas y de los resultados obtenidos, para que pueda hacer un seguimiento eficaz de los trabajos de las entidades locales y contribuir a dichos trabajos.

5) Estado de derecho

- Las entidades locales respetan la ley y las decisiones judiciales.
- Las normas y reglamentaciones son adoptadas de manera conforme a los procedimientos definidos por la ley; se aplican de forma imparcial.

6) Comportamiento ético

- El interés general prima sobre los intereses individuales.
- Existen medidas eficaces para prevenir y combatir toda forma de corrupción.
- Los conflictos de intereses son declarados a su debido tiempo; las personas implicadas deben abstenerse de participar en las decisiones relativas a dichos conflictos.

7) Competencias y capacidades

- Las capacidades profesionales de las personas que garantizan la gobernanza son mantenidas y reforzadas de manera continua para obtener una producción y un impacto más relevantes.
- Se anima a los funcionarios a mejorar continuamente su rendimiento.
- Creación y utilización de métodos y procedimientos prácticos destinados a cambiar las aptitudes competenciales y a obtener mejores resultados.

8) Innovación y actitud abierta frente al cambio

- Se buscan soluciones nuevas y eficaces a los problemas y se emplean métodos modernos para prestar los servicios.
- Los Gobiernos y/o las entidades locales están dispuestos a probar nuevos programas y a aprender de la experiencia ajena.
- Se insta un clima favorable al cambio con el fin de lograr mejores resultados.

9) Sostenibilidad y orientación a largo plazo

- Las políticas actuales tienen en cuenta las necesidades de las futuras generaciones.
- Se tiene en cuenta en todo momento la sostenibilidad de la comunidad. Las decisiones se toman con el objetivo de internalizar todos los costes y evitar transmitir a las generaciones futuras las tensiones y los problemas, ya sean de índole medioambiental, estructural, financiera, económica o social.
- El porvenir de la comunidad se planifica a largo plazo, con una perspectiva amplia; esta concepción se acompaña de una conciencia de las necesidades que conlleva este tipo de desarrollo.
- Esta perspectiva se funda en una comprensión de complejidades históricas, culturales y sociales.

10) Gestión financiera sana

- Los gastos no exceden el coste de los servicios prestados y no reducen la demanda excesivamente, sobre todo en el caso de los servicios públicos esenciales.
- La gestión financiera se lleva a cabo de manera prudente, en particular cuando se trata de contratar préstamos y utilizar este dinero, estimar los recursos, los ingresos y las provisiones, y utilizar los ingresos excepcionales.
- Se preparan programas presupuestarios plurianuales previa consulta al público.
- Los riesgos son calculados y gestionados correctamente, lo cual requiere principalmente la publicación de las cuentas consolidadas y, en el caso de las colaboraciones entre entidades públicas y privadas, un reparto realista de los riesgos.
- La entidad local participa en los acuerdos de solidaridad entre municipios, en el reparto equitativo de los gastos y beneficios y en la reducción de los riesgos (sistemas de perecuación, cooperación entre municipios, compartición de los riesgos, etc.).

11) Derechos humanos, diversidad cultural y cohesión social

- Se respetan, protegen y aplican los derechos humanos, y se combate la discriminación de cualquier tipo, dentro del límite competencial de las entidades locales.
- La diversidad cultural se considera una riqueza y se realizan esfuerzos permanentes para garantizar que todos los ciudadanos tengan una función que desempeñar en su comunidad local, que se identifiquen con ella y que no se sientan excluidos.
- Se fomentan la cohesión social y la integración de las regiones desfavorecidas.
- Se garantiza el acceso a los servicios básicos, especialmente para los sectores de población menos favorecidos.

12) Obligación de rendir cuentas

- Todos los gobernantes (grupos o personas) responden de sus decisiones.
- Se rinden cuentas sobre las decisiones; se explican y pueden ser sancionadas.
- Existen medidas eficaces para poner fin a los abusos administrativos y a las actuaciones de las entidades locales que no respeten los derechos civiles.



Daniel de Alfonso Laso
Director de la Oficina Antifraude
de Cataluña

Preservación de la transparencia y la integridad institucional

A través de esta entrevista se nos ofrece la posibilidad de conocer de primera mano, a través de su máximo responsable, las funciones principales que desarrolla la Oficina Antifraude de Cataluña, en tanto que organismo independiente que trabaja por el fortalecimiento del sector público de Cataluña, mediante la prevención de la corrupción y la investigación de conductas corruptas.

Texto: Carles Sabater

Fotografía: Oficina Antifraude de Cataluña

La Oficina Antifraude es una institución independiente que trabaja para fortalecer la integridad del sector público de Cataluña, mediante la prevención de la corrupción y la investigación de conductas corruptas, tales como el uso o destino ilegales de fondos públicos, o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que impliquen conflicto de intereses, o el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público.

En definitiva, la Oficina Antifraude ha de velar para que la actuación de los poderes públicos y de sus representantes sea coherente con los valores de integridad, honestidad, probidad, transparencia, legalidad, neutralidad, imparcialidad y objetividad. Es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, creada por la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña. Por otro lado, la Oficina es pionera en dar cumplimiento a los mandatos de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, en sus artículos 5, 6 y 36.

Se adscribe al Parlamento de Cataluña, lo que la legitima y garantiza su independencia, a fin de cumplir con ecuanimidad y eficacia las funciones encomendadas. La Oficina desempeña su labor en torno a dos ejes: por un lado, prevenir la corrupción, impulsando el establecimiento, la implementación y, en su caso, la modificación de los correspondientes marcos normativos; y, en todo caso, promoviendo los valores sociales que dificulten tanto la aparición como la aceptación acrítica y resignada de los actos de corrupción y de aquellos que exhiben comportamientos contrarios a la integridad, ya sea en el sector público como en el privado. Y por otro lado, investigar los casos de corrupción, a fin de someter al conocimiento de las autoridades administrativas competentes, del Ministerio Fiscal y de la autoridad judicial –según corresponda– aquellos hechos o conductas de que se tenga noticia y que sean susceptibles de sanción administrativa o bien de condena penal.

Recientemente se ha puesto sobre la mesa la posibilidad de impulsar la creación en España de una Oficina Antifraude, a semejanza de la ya existente

en Cataluña. ¿Cree que ello supondría un paso adelante en el actual contexto?

Efectivamente. Creo que contar con un organismo especialmente dirigido a preservar la transparencia y la integridad de las Administraciones y el personal al servicio del sector público, refuerza y complementa los instrumentos con que se cuenta para un efectivo control de la corrupción.

¿Cree que podría ser un *handicap* que la creación de esta Oficina fuera fruto más de una actitud reactiva que reflexiva?

Yo no la calificaría de actitud reactiva. Hay que recordar que el mandato de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, que data de 2003, ya obliga a los Estados a garantizar la existencia de un órgano especializado e independiente encargado de prevenir la corrupción. Diez años de reflexión no me parecen pocos.

La Oficina Antifraude de Cataluña se estructura en tres direcciones. Una de ellas es la de Prevención, que gestiona programas de formación, asesora en el diseño de programas de prevención y lucha contra la corrupción, participa en propuestas y recomendaciones en la elaboración de leyes, realiza el seguimiento de las investigaciones finalizadas por la Oficina y prepara respuestas a consultas no vinculantes. ¿Cómo valora lo realizado hasta ahora en este capítulo?

Valoramos positivamente nuestra labor de asesoramiento a normas en elaboración –más de 30 aportaciones públicas y accesibles a través de nuestra web–, con una contribución significativa, por su trascendencia en la prevención de la corrupción, a la Proposición de Ley de transparencia y acceso a la información, en trámite en el Parlamento de Cataluña. En breve haremos público un completo informe sobre este tema.

Hemos sido especialmente activos en formación, especialmente en el ámbito local, en sesiones para directivos públicos y cargos electos que han alcanzado un total de 1248 participantes. Somos conscientes de que, con frecuencia, la formación es la puerta de entrada para sensibilizar a los consistorios de que deben tomar medidas para reforzar su sistema de integridad y gestionar los riesgos, siempre existentes.

Falta dar pasos visibles en esta dirección, elaborando y desarrollando planes integrales de prevención.

Una segunda línea de actuaciones es la que lleva a cabo la Dirección de Investigaciones, que se encarga del examen, la inspección, y de otras tareas operativas de la Oficina, además de velar por la indemnidad personal y profesional del denunciante. ¿Nos puede analizar su eficacia?

La Oficina Antifraude actúa, en cierto sentido, como un radar, ya que aumenta las posibilidades de detección de conductas irregulares (145 denuncias recibidas durante el año 2012). Por otra parte, pone a disposición de la autoridad competente los casos identificados y colabora con jueces y fiscales aportando conocimiento especializado. Y, muy importante, emite recomendaciones a los organismos públicos –accesibles a través de nuestra página web– para que puedan corregir las disfunciones que les señalamos.

Una tercera función básica de la Oficina es la de análisis. La Dirección de Análisis identifica actos irregulares del sector público o privado subvencionado con fondos públicos, y se encarga de determinar la verosimilitud de las denuncias y comunicaciones recibidas. ¿Qué nos puede decir al respecto?

La evaluación previa de verosimilitud es un filtro específico que nuestra ley prevé, y que se suma al control de competencia que la Oficina verifica en cada caso. Su objetivo es evitar, en lo posible, la instrumentalización de las denuncias que recibimos. Por eso no hay automatismo en la apertura de una investigación.

Una función bastante desconocida que impulsa esta Oficina Antifraude es la que desarrolla en el ámbito de la prevención y de la formación. Según ustedes, la lucha contra la corrupción debe empezar antes de que se produzcan las conductas corruptas. La prevención resulta menos costosa y suele ser más efectiva que la represión, dicen ustedes. En este sentido, la Oficina apuesta por construir una cultura de integridad en los organismos públicos y por establecer sistemas de prevención de conductas corruptas. ¿Nos puede evaluar el camino andado hasta ahora en esta dirección?

No disponemos de datos objetivos sobre la corrupción, cuyo concepto excede del ámbito penal, más allá del sumatorio de las cifras de determinados delitos, ni siquiera agrupados en un tipo penal unificado. La Oficina Antifraude, a fin de orientar su estrategia de prevención, recaba datos sobre percepción y sobre las actitudes de la ciudadanía (Barómetro 2012), y, junto con la sensibilización de los servidores públicos, trabaja en la introducción de contenidos de ética e integridad en la educación secundaria y la formación universitaria.

Esta Oficina aboga, entre sus objetivos fundamentales, por construir una cultura de integridad en los organismos públicos. Por ello la Oficina promueve que las Administraciones catalanas inicien estrategias de integridad pública y de resistencia contra la corrupción, a medio y largo plazo, con enfoques globales en cada Administración y en el sector público en su conjunto. En consecuencia, adopta iniciativas y coordina esfuerzos con objeto de construir un entorno social, político y administrativo que facilite el éxito de la implementación de las reformas. Desde su óptica, ¿cómo funcionan las relaciones de la Oficina con el entramado institucional catalán?

La colaboración institucional es satisfactoria, en términos generales. Otra cosa es la implicación, uno por uno, de los organismos públicos en el fortalecimiento de sus estructuras y procesos, de su propio sistema de integridad. Ahí tenemos un largo camino por recorrer, que empieza con la sensibilización de los cargos electos acerca de su propia responsabilidad, ya que no creemos que la imposición o un mandato imperativo sean el mejor camino.

La Oficina promueve que los organismos públicos designen responsables o creen comités para salvaguardar los valores éticos y prevenir la corrupción. ¿Les hacen caso?

Pocos organismos públicos han desplegado una política de integridad que alcance la profundidad que requieren medidas de estas características, aunque hay varios ayuntamientos que están en ello. Ofrecer pausas al personal o aprobar un código ético es más inmediato, y por ello algunas corporaciones empiezan por ahí. De lo que se trata es de concebir una acción

integral que no descuide los distintos ejes sobre los que podemos trabajar.

También se ocupa de prestar asesoramiento, ante dudas y situaciones complejas en sus ámbitos de actuación, a los organismos y a los servidores públicos. ¿Les consultan mucho?

Recibimos muchas solicitudes informales para casos concretos, pero todavía se hace poco uso del mecanismo formal de la consulta no vinculante que nuestra ley prevé.

El Gobierno español impulsa el Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, texto que fue sometido a consulta pública y que en el mes de septiembre pasado inició su proceso parlamentario. ¿Qué espera de esta Ley?

De entrada, que se apruebe con celeridad, porque el déficit es flagrante y disponer de una ciudadanía bien informada es la mejor garantía para que pueda participar en los asuntos públicos y ejercer un saludable

control, en exigencia de la rendición de cuentas. La transparencia no elimina la corrupción, pero la ahuyenta significativamente; es el antídoto más poderoso con que contamos.

En cuanto a la Ley, hace falta tanto que prevea el deber proactivo de los poderes públicos de liberar amplios contenidos de datos de interés público, como que regule –mediante un procedimiento ágil, gratuito y garantista– la facultad de la ciudadanía de solicitar el acceso a determinada información pública. Es esencial que la norma alcance a todos los poderes públicos y defina los ámbitos de aplicación subjetiva y objetiva de la forma más amplia posible, al tiempo que se restrinja el alcance de las excepciones.

Es preciso, finalmente, que una institución independiente garantice que la Ley no quede en papel mojado, porque sería una agria decepción para la sociedad en su conjunto. •

Actuaciones posibles de la Oficina Antifraude de Cataluña

A efectos ilustrativos, se recogen a continuación algunas de las situaciones que pueden motivar la actuación preventiva e investigadora de la Oficina Antifraude:

- uso o destino ilegal de fondos públicos;
- derivación de subvenciones para fines ajenos a los que determinan su otorgamiento;
- parcialidad, pago de comisiones ilegales y otras irregularidades en la contratación pública;
- negociaciones y actividades prohibidas a los dirigentes políticos, las autoridades y los funcionarios;
- pagos no admitidos a empleados y autoridades públicas;
- operaciones urbanísticas que generen un enriquecimiento indebido;
- arbitrariedades que determinen un acceso desigual a bienes, subvenciones y servicios públicos;
- aprovechamiento particular y arbitrario de bienes e instalaciones públicas;
- favoritismo u otras irregularidades en la concesión de licencias, permisos o autorizaciones;
- conflictos de intereses, incumplimientos del deber de abstención y de la normativa de incompatibilidades;
- aceptación de regalos o tratos de favor por parte de servidores públicos;
- uso en beneficio privado de informaciones obtenidas en el ejercicio de funciones públicas;
- incumplimiento grave de la normativa de acceso a la ocupación pública o de incompatibilidades;
- falta de neutralidad política o ideológica en la actuación profesional de servidores públicos;
- toma de decisiones bajo influencias indebidas;
- tráfico de influencias;
- lucro patrimonial injustificado de autoridades y funcionarios, derivado del ejercicio de sus responsabilidades públicas;
- falta de transparencia y presencia de obstáculos indebidos en el acceso a la información pública.



¿Cómo entiende su institución el buen gobierno local?

Que la transparencia, la objetividad, la eficacia, la calidad y la responsabilidad en la gestión de lo público constituyen condiciones inexcusables de un buen gobierno, es algo que hoy en día no se discute, y menos aún desde nuestros Gobiernos locales, tal y como se pone de relieve en las respuestas obtenidas a la pregunta formulada a cuatro de nuestros patronos, así como al secretario general de la FEMP, que a continuación reproducimos.

Fotografía: iStockphoto



Valentín Cortés Cabanillas
Presidente de la Diputación de Badajoz

«Buen gobierno: objetividad, responsabilidad y transparencia»

Junto a la crisis económica que padecemos se ha asentado en la ciudadanía un grave sentimiento de falta de confianza en la política y los políticos, de la que tampoco se ve ajeno el mundo local, quien, por su cercanía, siempre gozó de la valoración de los ciudadanos.

La reiteración en el deterioro de la conducta en la vida pública, hace que los ciudadanos vigilen el acontecer político de manera mucho más rigurosa que en el pasado. La gran mayoría de quienes conforman la vida pública cumplen las reglas, pero la percepción que los ciudadanos tienen ha empeorado considerablemente.

Quienes desempeñamos responsabilidades públicas tenemos la obligación, política y moral, de gestionar las instituciones en que gobernamos con pulcritud e integridad, con eficacia y eficiencia, añadiendo valor y multiplicando su repercusión y beneficios sobre los ciudadanos.

La credibilidad en los valores que lo público representa y la concienciación ciudadana de que lo público nos concierne a todos, constituyen unos de nuestros objetivos prioritarios. La Diputación de Badajoz viene trabajando conjuntamente con los municipios para impulsar y mejorar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Instituciones locales fuertes, con normas claras y reglas de juego conocidas, generan confianza en la sociedad. La objetividad en el desempeño de nuestra actividad pública, la responsabilidad en las decisiones y actos que afectan a la sociedad y la transparencia en la toma de decisiones y actos que se adoptan, son los principios en que se basa nuestro hacer cotidiano, pero que, en la coyuntura actual, deben acrecentarse y convertirse en paradigmas de conducta.



Isabel Carrasco Lorenzo
Presidenta de la Diputación de León

«La transparencia es nuestra premisa, la agilidad en los trámites un compromiso, y la posibilidad de recoger opiniones de nuestros usuarios una garantía de cercanía»

Las diputaciones son las entidades más cercanas a los ciudadanos, especialmente del mundo rural, así como las más valoradas por los alcaldes y concejales de los pequeños municipios. En provincias como León, con 208 núcleos de menos de 20 000 habitantes y 1260 juntas vecinales, la institución provincial adquiere una especial relevancia y nos obliga a estar en permanente búsqueda de su beneficio, con premisas como la cercanía o la transparencia, y bajo estos dos compromisos trabajamos en León.

Las nuevas tecnologías nos han permitido abrirnos más a la sociedad y llegar donde antes no se llegaba, favoreciendo la participación activa de nuestros vecinos por muy lejos que residan. Pese a tener 200 años de historia, nos hemos tenido que modernizar para ser más eficaces y más eficientes y ofrecer mejores servicios. Desde el inicio de la legislatura, nuestra web www.dipuleon.es se ha convertido en nuestra carta de presentación. En ella, la transparencia es nuestra premisa, la agilidad en los trámites un compromiso, y la posibilidad de recoger opiniones de nuestros usuarios una garantía de cercanía.



Alfonso Rus Terol
Presidente de la Diputación de Valencia

«La esperanza del buen gobierno»

El concepto de buen gobierno o gobernanza ha arraigado recientemente tanto en el discurso y la gestión políticos como en el mundo empresarial y, en general, en la opinión pública. La gobernanza se ha convertido en una especie de guía ideológica de lo que debe o no debe hacerse en el ejercicio de las responsabilidades públicas.

Si por gobernanza o buen gobierno se entiende el justo proceder de una Administración al adoptar una serie de medidas con el fin de conseguir la eficacia, la calidad y la buena orientación en la gestión pública, habría que decir que ese talante o aspiración debería anidar en todas y cada una de las entidades que conforman la arquitectura administrativa, tanto en su vertiente política como en lo que afecta a las relaciones con la llamada sociedad civil.

Las diputaciones españolas y, en concreto, la que me honro en presidir, siempre han querido estar cerca de su principal objetivo, los pueblos. Quizás por la propia filosofía en su nacimiento, la práctica durante décadas y décadas ha llevado a las diputaciones a estar más cerca de la calle, de las necesidades de los vecinos, lo que ha motivado también que estuvieran más cerca del buen gobierno.

Ahora, las diputaciones vuelven a adquirir el protagonismo y el liderazgo institucional que habían perdido con la aprobación de nuestra Constitución y el consiguiente desarrollo autonómico. Están a punto de pasar de un perfil institucional medio a otro de carácter superior, dada la posibilidad que se les ofrece, en el proyecto de reforma de la legislación sobre régimen local, de incrementar la prestación de servicios de mayor envergadura en las poblaciones pequeñas y medianas. Y, lo que es más importante, esta vez se hará de una forma ordenada, partiendo de una delimitación de las competencias que les son propias.

Tenemos la tranquilidad de que, si ese momento llegara, las corporaciones provinciales podrán afrontar esa nueva etapa con la práctica del buen gobierno que se les reconoce y les es exigible.



Jesús Julio Carnero García
Presidente de la Diputación de Valladolid

«Transparencia y participación ciudadana se convierten en este s. XXI en haz y envés del actuar público, especialmente en la Administración local»

La situación actual, marcada por la crisis económica, ha alumbrado la importancia y la necesidad de potenciar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos, abriendo nuevas vías de interacción que nos permitan sumar fuerzas, ser más eficientes y eficaces, para afrontar los retos que se nos plantean como sociedad en un mundo globalizado, competitivo y sujeto a cambios vertiginosos en todos los órdenes de la vida.

Por eso, en la Diputación de Valladolid apostamos por la transparencia, por la gestión responsable, por una administración más ágil y próxima al ciudadano, haciendo del consenso uno de nuestros valores esenciales. En ello juegan un papel esencial las nuevas tecnologías, asumiendo los principios de buen gobierno de la FEMP. Y todo con el objetivo de prestar el mejor servicio a nuestros municipios y nuestros ciudadanos, haciéndoles partícipes de nuestro actuar.



Ángel Fernández Díaz
Secretario general del la FEMP

«Código de Buen Gobierno Local: cumplimiento de objetivos»

Es conocido que la Administración local es la que mejor está cumpliendo los objetivos de deuda y déficit público. Y también está intentando liderar el buen gobierno público, mediante la aplicación de procesos de transparencia a la gestión local, de forma que todo lo que tenga que ver con la gestión pública sea conocido por los ciudadanos.

Desde la Federación Española de Municipios y Provincias colaboramos con las entidades locales españolas en el objetivo de que su gestión sea transparente. Hace tres años aprobamos el Código de Buen Gobierno Local, que pretende servir de guía a las entidades locales en el objetivo de trasladar a los vecinos la mayor información posible sobre la gestión pública local. Y estamos trabajando en las aportaciones del mundo local a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que a buen seguro supondrá un antes y un después en la manera de gestionar los recursos públicos. Fomentamos asimismo desde la Federación las buenas prácticas en la gestión pública, administrando los servicios públicos eficaz y austeramente.

Tenemos que seguir avanzando, y esperamos poder hacerlo mediante la clarificación competencial y la desaparición de gastos impropios que, junto con otras medidas, se contemplan en la reforma local.

Se ha publicado en





Indicadores mundiales de gobernanza: la aproximación del Banco Mundial

El Banco Mundial ha desarrollado unos indicadores de buena gobernanza, aplicables a 215 países, que se caracterizan por su completud, al tomar en consideración seis grandes dimensiones: imperio de la ley; control de la corrupción; calidad de las regulaciones; efectividad del gobierno; estabilidad política y ausencia de violencia; y participación ciudadana y rendición de cuentas.

Texto: *Xavier Bertrana Horta*. Centro para la Innovación Local (Diputación de Barcelona)

Fuente:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Fotografía: iStockphoto

Hace veinte años prácticamente no existía ninguna medida comparable a nivel internacional sobre la calidad de la gobernanza, la transparencia o los niveles de corrupción de un país.

En la actualidad, en cambio, vivimos una importante eclosión de la promoción de estándares de “buen gobierno”, “buena gobernanza” o “gobernanza democrática”, por utilizar tres expresiones al uso.

La razón por la que se ha producido este interés por la gobernanza, que podemos definir brevemente como aquel conjunto de acuerdos institucionales y procesos a través de los cuales se toman las decisiones colectivas, responde a dos grandes factores interrelacionados:

En primer lugar, a la reacción política que se produjo ante los excesos del llamado “Consenso de Washington” de finales de los años 80 y principios de los 90, a través del cual el Fondo Monetario Internacional, el propio Banco Mundial y el Tesoro norteamericano protagonizaron el impulso de políticas de liberalización comercial, privatización y desregulación para favorecer el crecimiento macroeconómico de distintos países a través de un “estado mínimo”, sin tener en cuenta su impacto en el desarrollo humano, social y económico.

Y, por otra parte, a la emergencia de una corriente académica cada vez más relevante, estimulada en parte por estos mismos organismos ante el fracaso de sus políticas previas, que empezó a demostrar empíricamente la estrecha interrelación que existe entre el desarrollo y la calidad de las instituciones públicas y sus relaciones con el sector privado y la sociedad civil de un país.

Esta breve reseña no puede profundizar en las premisas teóricas y conceptuales que motivan la existencia de distintas aproximaciones a la gobernanza o a la calidad de las instituciones públicas, ni tampoco entrar en debates académicos de fondo sobre si la “buena gobernanza” es una causa o un efecto del desarrollo.

Sin embargo, para contextualizar adecuadamente la presentación de los “indicadores mundiales de go-

bernanza” del Banco Mundial, que constituye el objetivo de este artículo, merece la pena distinguirlos brevemente de otras formulaciones similares.

Sobre todo porque otras organizaciones de la comunidad internacional, como Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional o la propia Unión Europea, han definido qué consideran una “buena gobernanza”, con propósitos relativamente distintos.

En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, la noción de gobernanza se ha promovido tanto para hacer referencia a la “gobernanza democrática” de las instituciones europeas, como para fijar unos principios comunes y esquemas de coordinación basados en el *soft law* comunitario para orientar las relaciones de gobierno multinivel con los Estados, regiones y Gobiernos locales.

En cambio, otros organismos internacionales -como el Fondo Monetario- se han mostrado tradicionalmente más preocupados por la mejora del impacto de sus políticas internacionales de asistencia financiera, a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales de las sociedades receptoras.

Finalmente, las Naciones Unidas vinculan con frecuencia la “buena gobernanza” al desarrollo holístico de las sociedades.

En este contexto, los “indicadores mundiales de gobernanza” del Banco Mundial tienen un especial interés por dos razones básicamente.

En primer lugar, porque proporcionan indicadores sintéticos basados en numerosas fuentes y bases de datos secundarias que enriquecen su aproximación a la “buena gobernanza”.

A diferencia de otras aproximaciones que

delimitan la gobernanza a los procedimientos democráticos, a sus resultados, a las instituciones públicas o al sector privado, el Banco Mundial utiliza parámetros de evaluación que incluyen todas estas dimensiones.

Y, en segundo lugar, porque los aplican a 215 países, que se han ido incorporando paulatinamente al estudio desde su puesta en marcha en el año 1996, y no solo a un país o a un número muy limitado de países como acostumbra a ser frecuente en estas herramientas de análisis.

Además, el Banco Mundial permite un acceso interactivo a los datos, y la consulta y descarga libre y gratuita de las bases de datos, país a país e indicador por indicador, facilitando el análisis comparado.

Los “indicadores mundiales de gobernanza” incluyen seis grandes dimensiones de la gobernanza definidas por expertos de reconocido prestigio, como el profesor Daniel Kaufmann de la *Brookings Institution* o Massimo Mastruzzi del Banco Mundial.

El Banco Mundial incluye dimensiones clásicas en este tipo de estudios como el (I) “imperio de la ley”, que mide el grado de seguridad jurídica de una sociedad, o el (II) “control de la corrupción”, que evalúa hasta qué punto existe la percepción de si el poder público está siendo ejercido para el beneficio privado.

Paralelamente, en el estudio también encontramos indicadores sobre la (III) “calidad regulatoria” existente en un país, que se centran en la percepción sobre la habilidad de los Gobiernos para formular e implementar políticas y regulaciones para promover el desarrollo del sector privado.

También se utilizan indicadores sobre la (IV) “efectividad del gobierno”, es decir, sobre sus “resultados”, con el objetivo de

“
Existe una estrecha
interrelación entre la
calidad de las instituciones
públicas y el desarrollo
del sector privado

capturar la percepción sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de sus procesos de formulación e implementación de políticas y la credibilidad de los compromisos gubernamentales.

Y, por último, indicadores relacionados con la calidad de la democracia, que también acostumbra a ser frecuentes en otros estudios sobre sistemas políticos comparados.

En este ámbito, el Banco Mundial incluye indicadores tradicionales vinculados a la (V) “estabilidad política y ausencia de violencia”, pero también indicadores relacionados con la existencia de mecanismos de (VI) “participación ciudadana” y de “rendición de cuentas” en las instituciones públicas.

Por tanto, no hay duda de que nos encontramos ante una herramienta de gran valor para profundizar en el conocimiento sobre la contribución de las instituciones públicas y su impacto en el progreso de la sociedad.

Sin embargo, su utilización para promover políticas de reforma institucional debe evitar introducir “un sesgo hacia un modelo de ‘mejores prácticas’, que supone que es posible determinar un conjunto de ajustes institucionales universalmente adecuado y ve la convergencia hacia él como algo inherentemente deseable”, como advierte Dani Rodrik.

La capacidad de adaptación de estos “ajustes institucionales” a los que alude Rodrik a contextos polí-

ticos y culturales muy distintos, es clave para garantizar su éxito.



Los indicadores mundiales de gobernanza son muy útiles para conocer la contribución de las instituciones públicas al progreso de la sociedad

Analizar la buena gobernanza no puede servir “exclusivamente” para orientar políticas de reforma institucional ajenas a la realidad a la cual se aplican. O para establecer *rankings* de países o de autoridades públicas concretas al servicio de estrategias de comunicación política. Es fundamental que los indicadores contribuyan progresiva-

mente a generar una mayor conciencia colectiva, en cada país o cada sociedad, acerca de su importancia.

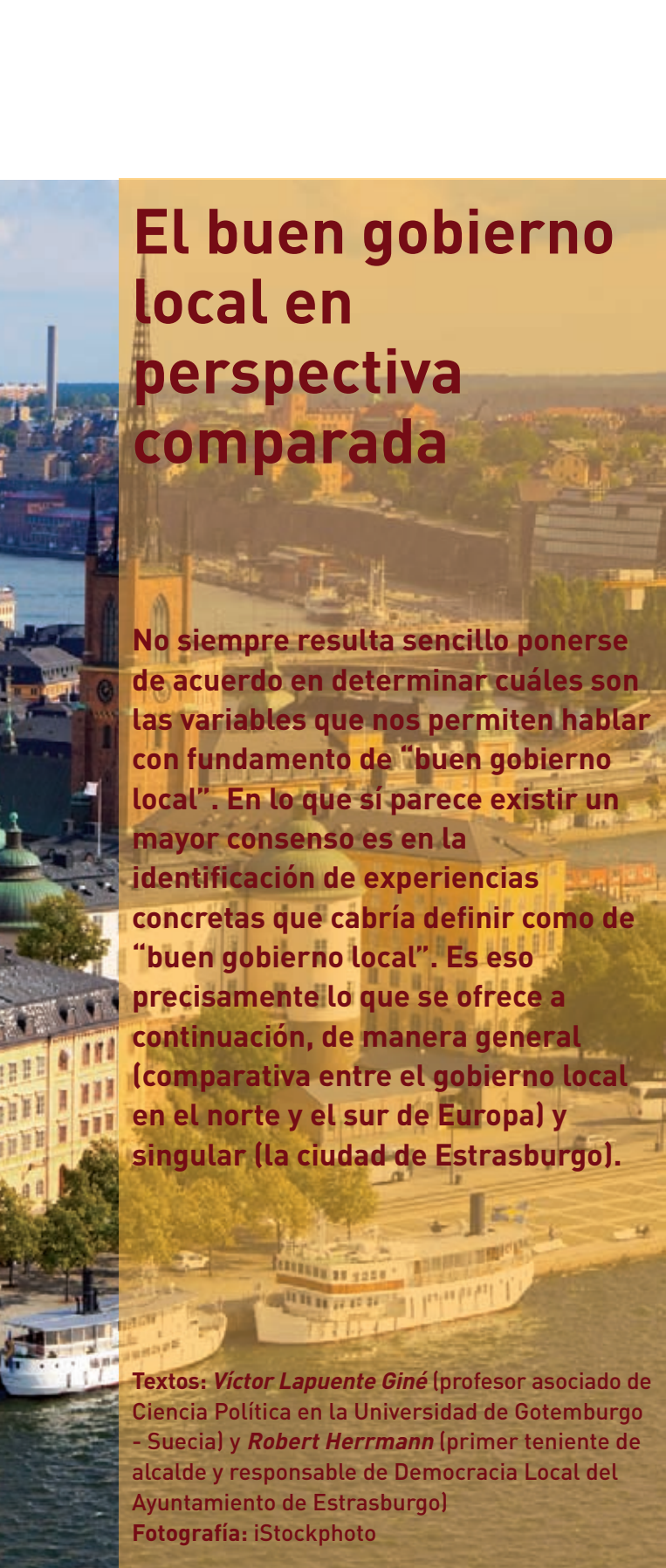
A pesar del creciente consenso entre analistas de políticas y académicos sobre la relevancia de la buena gobernanza para el desarrollo, la implementación de reformas concertadas para mejorarla no siempre es prioritaria en muchos países. Y, sin una mayor conciencia por parte de las élites políticas y económicas y de la propia ciudadanía, resultará difícil que lo sea.

Esta conciencia es decisiva para que la ética pública, la ejemplaridad y la transparencia se sitúen en el centro de las reformas políticas y administrativas.

Sin ella, las evaluaciones sobre la “buena gobernanza”, la elaboración de códigos y normas de conducta en las instituciones o incluso el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a una “buena administración”, plasmado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea incorporada en el Tratado de Lisboa, por poner un ejemplo próximo a nuestra realidad, difícilmente se afirmarán a través de la práctica política y administrativa. •

Buenas prácticas





El buen gobierno local en perspectiva comparada

No siempre resulta sencillo ponerse de acuerdo en determinar cuáles son las variables que nos permiten hablar con fundamento de “buen gobierno local”. En lo que sí parece existir un mayor consenso es en la identificación de experiencias concretas que cabría definir como de “buen gobierno local”. Es eso precisamente lo que se ofrece a continuación, de manera general (comparativa entre el gobierno local en el norte y el sur de Europa) y singular (la ciudad de Estrasburgo).

Textos: *Víctor Lapuente Giné* (profesor asociado de Ciencia Política en la Universidad de Gotemburgo - Suecia) y *Robert Herrmann* (primer teniente de alcalde y responsable de Democracia Local del Ayuntamiento de Estrasburgo)
Fotografía: iStockphoto

Gobierno local en el norte y sur de Europa

Víctor Lapuente Giné

Este artículo se inserta en la sección de Buenas prácticas de esta revista porque creo que, de la dilatada experiencia sobre reformas de gobierno local que nuestros vecinos de la llamada Europa del Norte tienen, podemos extraer conclusiones que nos guíen en el camino de reforma en el que parece que nos adentramos este año. Pero, si algo muestra la diversidad de tipologías de gobierno local existentes en Europa, es que no existe un modelo ideal. Necesitamos inspiración para nuestras reformas, pero sería un error tratar de trasplantar directamente modelos de gobierno local que son el resultado de décadas de reformas, de pruebas y de errores.

En este artículo me concentraré en dos de esas “inspiraciones”, dos características que, vestidas con ropajes algo diferentes, están presentes en los gobiernos locales de los países que presentan niveles más bajos de corrupción y más altos de calidad de gobierno según los indicadores comparados más frecuentes (p. ej., Transparencia Internacional, *International Risk Country Guide* y Banco Mundial). Obviamente la asociación entre estas características de los gobiernos locales y los buenos resultados de esos Estados a nivel agregado no deja de ser más que una correlación. Y correlación no implica causalidad. Sin embargo, hay razones para pensar que estas características juegan un papel importante a la hora de conseguir Gobiernos que actúan de forma imparcial y, a la vez, de forma eficaz y eficiente. Las inspiraciones son las siguientes:

1. Racionalización del mapa municipal

Casi todos los países de la Europa del Norte han vivido oleadas de reformas del mapa municipal, a diferencia de la mayor continuidad en los países del arco mediterráneo, donde sobreviven muchos micromunicipios. La mayoría de estos procesos de unificación se produce en las décadas centrales de la expansión de las políticas de bienestar en esos países, entre los años 60 y mediados de los 70 del siglo pasado. Como Wollmann (2008) señala, razones de eficiencia administrativa y de economías de escala

llevaron a una drástica reducción del número de municipios. Por ejemplo, Suecia tenía cerca de 2500 municipios a principios de los 60 y, tras forzar las fusiones municipales, en la actualidad tiene tan solo 290. Reino Unido, Alemania y otros Estados de bienestar del norte de Europa también llevaron a cabo fusiones, aunque fueran de menor intensidad. Dinamarca es, quizás, el país que ha ido más lejos en este proceso, ya que tras reducir ostensiblemente el número de sus municipios durante la segunda mitad del siglo XX, en el periodo 2005-2010 agrupó 238 municipalidades en 65 entidades, y simplemente dejó 33 municipios tal y como estaban.



En los países del norte de Europa la fusión de municipios coincide con la expansión de las políticas de bienestar

Estos procesos de fusión de municipios despertaron ciertos recelos. En primer lugar, se argumentó que, en aras de la eficiencia, se perdería “identidad local”. Sin embargo, estudios que comparaban la identificación que los ciudadanos tenían con sus representantes locales antes y después del proceso de reunificación, descubrieron, no sin cierta sorpresa, que, tras la fusión, las distancias ideológicas entre representados y representantes empequeñecieron. En otras palabras, y siempre teniendo en cuenta que el instrumento para medir la identificación política de los ciudadanos con sus cargos electos era solamente la distancia ideológica, la calidad democrática no parecía sufrir por pasar de vivir en un municipio de 100 habitantes a otro de 20 000. No hay explicación clara a esta aparente paradoja –que los ciudadanos estén más cercanos ideológicamente a sus representantes

en “nuevos” municipios de mayor tamaño que en sus pequeños municipios de toda la vida–, pero la interpretación habitual es que las agrupaciones ayudaron a debilitar el poder ejercido por los “hombres fuertes” o caciques locales que, en algunos municipios, habían monopolizado la vida política.

Por otra parte, también había dudas acerca de que las mejoras en eficiencia de estas fusiones municipales fueran tales. Sobre este tema ha habido mucho debate en la doctrina, pero existen indicios de que las fusiones han tenido una repercusión positiva en la prestación de servicios públicos. Para empezar, porque los Estados que llevaron a cabo los agrupamientos más ambiciosos han sido los que han podido construir –desde antes, pero también desde después de las fusiones municipales– unos estados de bienestar más sólidos. El caso más nítido sería el de Suecia, considerado por muchos no como un estado de bienestar, sino como un estado local de bienestar, pues las políticas más específicas de su estado de bienestar –como las escuelas desde los 0 años o la asistencia a la tercera edad– son prestadas a nivel local. Un nivel local que goza de mucha autonomía para, por ejemplo, externalizar en mayor o menor grado la provisión de muchos servicios. Y un gobierno local que, antes de las fusiones, con unos municipios enormemente dispersos, no hubiera podido acometer estas tareas.

Tan o más importante como la fusión municipal es conseguir unos municipios con un alto nivel de comparabilidad. El contraste que hemos vivido los que hemos crecido en un municipio de 150 habitantes y luego nos hemos trasladado a ciudades como Madrid o Barcelona –en términos de acceso a servicios– es difícil de concebir en la Europa del Norte, con unos municipios más homogéneos: las ciudades altamente descentralizadas, y los pueblos concentrados en municipios más grandes. Esta mayor homogeneidad repercute en menos injusticias territoriales en el acceso a los servicios básicos y en otra característica que, con frecuencia, pasa desapercibida: los municipios entran a competir en “ligas” informales sobre quién lo está haciendo mejor en diferentes servicios. Son muy conocidas, por ejemplo, las comparaciones sobre niños/aula en guarderías.

Este espíritu de competición –que en España suele quedar restringido a pocos casos; por ejemplo, Madrid *versus* Barcelona– supone un incentivo constante para la superación.

2. El modelo gerencial de gobierno local

Si el punto anterior versaba sobre la cantidad óptima de municipios, este versa sobre la calidad de sus instituciones. Los Gobiernos de los países desarrollados presentan variaciones importantes en su estructura. Repasemos brevemente su tipología y compáremosla con la propia de los municipios españoles.

En primer lugar, algunos países, como EE.UU., Australia, Noruega o Irlanda han adoptado el modelo llamado *council-manager*. Es un modelo que, en el fondo, imita la corporación estándar americana, con los concejales como equivalentes al consejo de administración, y un gerente para cuyo nombramiento y cese se requiere, por lo general, un consenso político entre distintas fuerzas, ejerciendo de director ejecutivo. En su versión moderna, el modelo *council-manager* surgió en EE.UU. a principios del siglo XX como reacción a la enorme corrupción local en los años de la democracia *Jacksoniana* (a partir de 1829) y, sobre todo, en la posguerra civil. En su versión antigua, algunas ciudades italianas, entre las que destaca Génova, recurrieron a *city-managers* profesionales que, venidos de fuera de la ciudad y, por tanto, sin lazos de amiguismo con los clanes locales, gestionaron la ciudad a finales de la Edad Media. A juicio de algunos historiadores, se trató de una experiencia exitosa, ya que redujo las constantes luchas entre los poderosos clanes genoveses.

Un segundo tipo de gobierno, llamado *committee-leader*, se da en países como Suecia, Dinamarca o el Reino Unido. El poder ejecutivo está repartido entre un “líder político” que actúa como alcalde, aunque

normalmente sin esa denominación, y varios comités departamentales. También esta forma de gobierno institucionaliza la fragmentación de poderes. Mouritzen y Svava (2002), en su excelente estudio en el que comparan diferentes gobiernos locales, que debería ser de obligada lectura para toda persona interesada en estos temas, consideran que este tipo de gobierno de *committee-leader* representa una mezcla de los dos principios básicos de gobierno: el “laico” y el “profesional.” Un gobierno puramente laico es aquel en el que el control casi absoluto de la organización queda en manos de cargos electos (como nuestros alcaldes), que no tienen por qué tener experiencia previa en gestión de organizaciones. Y un gobierno “profesional” sería un gobierno tecnócrata, más parecido al modelo de *council-manager*.

En tercer lugar, en el extremo de mayor acumulación de poderes ejecutivos en cargos electos –y, en particular, en el alcalde– tenemos el modelo de *strong-mayor*. El alcalde suele disponer de prerrogativas para nombrar libremente tanto a cargos directivos como, en demasiadas ocasiones, cargos en niveles inferiores. Se trata de una gestión en manos de “laicos”, lo cual obviamente no ha de verse exclusivamente como algo malo. Pero, como enfatizan diversos autores, lo ideal sería que el gobierno “laico” de cargos electos tuviera un contrapeso de gobierno “profesional” y viceversa (Cooper, 1998). Ese contrapeso está ausente en esta forma de gobierno *strong-mayor*, y podría ser una de las razones por las que los cuatro Gobiernos que tienen el modelo de *strong-mayor* de los quince analizados por Mouritzen y Svava (2002) –Francia, España, Italia y Portugal– son también los cuatro que suelen aparecer peor en las tablas comparativas de calidad de gobierno. Son países que, sistemáticamente, aparecen con peores índices de efectividad de gobierno o de control de la corrupción. •

Referencias bibliográficas

COOPER, T., *The Responsible Administrator*, Jossey-Bass, San Francisco, 1998.
MOURITZEN, P. y SVARA, J., *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2002.

SELF, P., *Administrative Theories and Politics*, George Allen and Unwin, London, 1972.
WOLLMANN, H., *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany*, 2008, disponible en www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government.

En Estrasburgo, el diálogo es una oportunidad

Robert Herrmann

Actualmente, numerosos sondeos y encuestas dan constancia de un estado muy sombrío de la opinión de los franceses y, sobre todo, de una creciente desconfianza respecto a las instituciones y los gobernantes de Francia. El 24 de enero, el despacho Res-Publica* y la empresa de sondeos Harris Interactive publicaron la segunda edición del Barómetro de opinión de los franceses sobre la concertación local y la toma de decisiones públicas. Al mismo tiempo, otra encuesta de Ipsos** y un barómetro de la confianza política publicado por el Centro de investigación política de Sciences Po (CEVIPOF)*** revelaban una profunda pérdida de confianza de los ciudadanos franceses en sus instituciones y gobernantes.

Principales conclusiones: los franceses quieren tener voz en el asunto. Expresan su deseo de ser informados, aprender y debatir.

Por un lado, sale a la luz la aspiración de los ciudadanos a participar en el diálogo público y a ser respetados en su función de usuarios. El barómetro indica un aumento de la demanda de debates públicos en ámbitos que afectan a la vida cotidiana, los transportes, el ordenamiento y el urbanismo. Y son muchos los franceses que quieren dar su opinión cuando se toman decisiones financieras, especialmente en relación con el importe de los impuestos locales. Expresan una visión plena de sentido de la democracia local. Lo que es más embarazoso: estas encuestas revelan una creciente desconfianza respecto a los políticos. Aunque los gobernantes locales disfrutaban de una valoración superior a la de los nacionales, el deterioro de la relación entre gobernantes y ciudadanos es algo que debe hacernos reflexionar a todos. Los franceses quieren más diálogo

público en un momento en que el nivel de desconfianza respecto a la política es más alto que nunca. El mensaje dirigido a los gobernantes es severo, aunque el análisis de los resultados demuestre que los políticos de izquierda están, en general, más alineados con las expectativas de los franceses.

3000 reuniones públicas en 4 años

Jean-Paul Delevoye nos advirtió del daño del *burn out* de la sociedad, fenómeno que presentaba en 2010, cuando era defensor del pueblo. Pierre Rosanvallon, historiador y sociólogo, describe la degradación de la convivencia y una sociedad organizada en torno a mecanismos de segregación y “guetoización”. ¿Qué se observa? Un repliegue hacia la familia, el entorno cercano y conocido, los círculos cerrados. En definitiva, lo que se cuestiona es el buen funcionamiento de la democracia francesa. Estas situaciones constituyen señales de alarma para los políticos, que deben escucharlas y beneficiarse de ellas para hacer que evolucione el diálogo público.

Me ha sorprendido el observar que, a escala nacional, la mayoría de los ciudadanos franceses afirma no haber sido invitada jamás a una reunión pública. En Estrasburgo se han organizado 3000 reuniones públicas desde 2008, además de los dispositivos de democracia local que hemos implementado. Los dispositivos de participación han sido concebidos y organizados de forma coherente con los distintos estamentos urbanos: consejos de distrito y los talleres territoriales de entidades participantes a escala de distrito, los talleres de proyectos para elaborar conjuntamente proyectos más estructuradores para la ciudad en su conjunto, el taller urbano como lugar de prospectiva para la aglomeración urbana, así como dos dispositivos temáticos: el consejo de la juventud y el consejo de los residentes extranjeros. La ciudad de Estrasburgo ha aceptado el reto que supone la crisis de confianza y se ha dotado de los medios financieros (un presupuesto anual de 420 000 euros), temporales y humanos (una dirección de 60 personas dentro de la Administración) para desarrollar un diálogo continuo entre gobernantes, habitantes y Administración, y para tener en cuenta de forma auténtica y concreta la opinión de

* www.barometre.respublica-conseil.fr

** Encuesta de Ipsos/CGA Business Consulting.

*** Barómetro de la confianza política publicado por el Centro de investigación política de Sciences Po (CEVIPOF) y el Consejo Económico, Social y Medioambiental.

los ciudadanos en los proyectos que lleva a cabo la ciudad.

La cultura del diálogo permanente

Puede hablarse de un cambio de cultura. El diálogo público se ha generalizado. El objetivo es legitimar la opinión del ciudadano, al que se tiene en cuenta previamente a los proyectos y gracias a la comparación con las opiniones aportadas por los consejos de distrito en las deliberaciones sometidas a voto en consejo municipal (poder ejecutivo de la ciudad de Estrasburgo). Hemos creado espacios de información y debate, con el objetivo de llegar a un compromiso dinámico y no a un consenso frágil. En efecto, hemos hecho que emerja una auténtica calidad de debate.

Sin embargo, no nos libramos de algunos escollos: esta cultura exige una nueva organización más transversal en el desarrollo de los proyectos, para someterlos a consenso con gran antelación respecto a su elaboración; además, siguen existiendo dificultades. También requiere, incluso para los habitantes, abandonar el modo de funcionamiento reivindicativo tan extendido en Francia.

Devolver el encanto a la política

En Estrasburgo nos hemos atrevido a hacer que los consejos de distrito sean independientes, sin la presencia de los gobernantes, y a dotarlos de los medios necesarios para debatir. El diálogo con los demás no es una traba, sino una oportunidad. Debemos ir más allá, dar más transparencia a la vida pública e inyectar más ética, herramientas de evaluación y transparencia en nuestras deliberaciones para que los procesos de decisión sean más com-



La ciudad de Estrasburgo desarrolla un diálogo continuo entre gobernantes, habitantes y Administración

prensibles. Es el precio necesario para devolver el encanto a la política. Que recobre su importancia el coraje, en el sentido en que lo presenta la filósofa Cynthia Fleury. No puede haber coraje político sin coraje moral, sin ética y sin independencia.

Debemos dejar atrás la cultura del conflicto para dar paso a la del diálogo permanente. Es la base de la construcción urbana para luchar contra la segmentación y los círculos cerrados. Corresponde a los políticos el proponer puntos de vista, dar sentido a la acción y arbitrar, decidir, pero no sin antes haberse esforzado en escuchar y dialogar. Se trata de forjar una democracia que reconozca las individualidades. A los que hablan del riesgo que corre la democracia local, les respondo que es el coste imprescindible para suscitar los cambios económicos, energéticos y sociales que resultan ineludibles. También es el precio de la credibilidad de los gobernantes. •

Novidades



Tribunal Constitucional. Pleno. Sentencia núm. 246/2012, de 20 de diciembre de 2012

Cuestiones de inconstitucionalidad 1992-2010 y 7128-2010 (acumuladas). Planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con los artículos 32.4 y 33.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid. Derechos a la igualdad en la ley y al ejercicio de los cargos públicos: nulidad del precepto legal autonómico que excluye absolutamente la participación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas municipales; interpretación conforme del precepto legal que atribuye menos derechos a los concejales no adscritos que a aquellos otros incorporados a un grupo municipal (SSTC 32/1985 y 169/2009).

Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 5.ª. Sentencia núm. 320 /2013, de 30 de enero de 2013

Recurso de casación núm. 5052/2009. Urbanismo. Plan Parcial. Determinaciones introducidas por la Comisión Provincial de Urbanismo. Ausencia de valoración probatoria. Principio de autonomía local. La Sala insiste en que ni la aprobación del Texto Refundido por parte del Ayuntamiento, ni su ausencia de impugnación jurisdiccional, pueden servir como límite infranqueable para poder entender -a instancia de un tercero- que el principio de autonomía local no pudiera resultar vulnerado como consecuencia de las determinaciones que la Comisión de Urbanismo introdujo en el Plan Parcial.

Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 2.ª. Sentencia núm. 307/2013, de 25 de enero de 2013

Resuelve el recurso interpuesto contra la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, a favor de empresas explotadoras de suministros de servicios de interés general, del Ayuntamiento de Montellano. La exigencia de una tasa a las operadoras de telefonía móvil que, sin ser propietarias de las redes, las utilizan para prestar servicios de telefonía móvil, resulta contraria a la Directiva 2002/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Primera) núm. 159/2012, de 17 de septiembre de 2012.

Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 2.ª. Sentencia núm. 317/2013, de 25 de enero de 2013

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación y estima en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general del Ayuntamiento de Santa Amalia (Badajoz). En su virtud, los operadores de telefonía móvil no tendrán que abonar tasas municipales por el uso del dominio público municipal cuando, no siendo titulares de redes, lo sean de derechos de uso, acceso o interconexión a estas. Efecto directo del artículo 13 de la Directiva de autorización. La Directiva de autorización como Directiva de máximos.



Cuadernos de Derecho Local, núm. 31

Febrero de 2013

Fundación Democracia y Gobierno Local

En este número de la revista se incluyen cuatro estudios sobre temas diversos de gran actualidad: la vigencia de las diputaciones provinciales andaluzas; el impacto de la reforma laboral en el ámbito público; la administración electrónica en el contexto de la Unión Europea; y el “retorno” a la gestión municipal, que se está produciendo en algunos países de Europa, de los tradicionales servicios públicos.



Crisis económica y entidades locales

Editorial Lex Nova, Valladolid, 2013

Coordinadores: María José Portillo Navarro y Valentín Merino Estrada

En esta obra se incorporan numerosas ideas que pueden servir para la mejora de la situación actual de las Haciendas locales desde una perspectiva multidisciplinar, lo que le proporciona un mayor valor añadido. Así, se abarcan diversos aspectos, como los ingresos y gastos locales, la sostenibilidad, la innovación, la eficiencia o la colaboración público-privada en el marco del análisis de la situación actual y la realización de propuestas de reforma.



Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local

La Ley Actualidad, Madrid, 2013

Coordinadora: María del Mar Muñoz Amor

Esta obra trata de mostrar las oportunidades que ofrece la Agenda Local 21 en la actual coyuntura histórica y económica, porque además, como reconoce la OIT, la transición hacia una economía verde podría generar entre 15 y 60 millones de empleos adicionales en el mundo durante las próximas dos décadas, y ayudar a decenas de millones de trabajadores a salir de la pobreza. Según el informe, el sector de la energía renovable emplea en la actualidad a cerca de 5 millones de trabajadores, más del doble de los que había en el período 2006-2010. En Alemania, el programa de renovación de edificios para mejorar la eficiencia energética ha movilizado 100 000 millones de dólares en inversiones, un proceso que está reduciendo las facturas de energía, evitando las emisiones y creando cerca de 300 000 empleos al año.



Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina

Guías metodológicas URB-AL III, núm. 6, 2012

Autores: Joaquín Tornos Mas, Alfonso Arroyo Díez, Mar Martínez Martínez y Juana López Pagán

La Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III ha editado un estudio que aborda la transparencia, la rendición de cuentas y la participación como requisitos imprescindibles para el impulso de la buena gobernanza y la cohesión social, así como su intrínseca relación con la confianza institucional.

La buena gobernanza y, por tanto, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, son elementos fundamentales de cara a la ejecución de agendas y políticas públicas, que favorecen la construcción de sociedades más cohesionadas. Una realidad que se hace incluso más evidente en el nivel local de Gobierno, el más cercano al ciudadano, pero también el que suele tener menos recursos financieros.



Novedades



Maia (Portugal), 3 de marzo

1st Go Local Conference - "Local Answers to Global Challenges"

Más información:

<http://www.cidadesglocais.org/en/library/news/695-1st-go-local-conference-qlocal-answers-to-global-challengesq>

Madrid -Sede de la FEMP-, del 8 al 12 de abril

Los retos actuales del municipalismo. Estrategias para la captación de recursos y mejora de la eficiencia. Seminario del Programa de Desarrollo de Alcaldes y Cargos Electos de Gobiernos Locales

Modalidad presencial. Inscripción hasta el 24.03.2013

Objetivos:

- Analizar la situación de los Gobiernos locales ante la actual crisis económica.
- Proporcionar herramientas para la detección y captación de fondos públicos y privados.
- Conocer e intercambiar buenas prácticas de entes públicos y empresas.
- Elaborar modelos estratégicos para una gestión eficaz y eficiente del ajuste.

Más información: http://www.goblonet.es/pagina/Cargos_Electos_de_Gobiernos_Locales

Ginebra (Suiza), del 17 al 19 de abril

7.ª Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles

Más información: <http://www.sustainablegeneva2013.org/wp-content/uploads/2012/11/2nd-announcement-ESP.pdf>

Madrid -Sede de la FEMP-, 6 y 7 de mayo

Organización, dirección y motivación de equipos. Seminario del Programa de Desarrollo de Alcaldes y Cargos Electos de Gobiernos Locales

Contenidos:

El nuevo entorno para la gestión política e institucional. Relaciones laborales y gestión de personas en la Administración. Función pública local: Estrategia e instrumentos para su modernización. Políticos, directivos y funcionarios. Diseño organizativo. Retos actuales para la organización/reorganización en los ayuntamientos. Organización y Recursos Humanos. Reestructuración y reasignación de efectivos. Gestión y motivación de las personas. Los equipos para el cambio. Creación y desarrollo de equipos. Automotivación, aprendizaje y confianza. Habilidades.

Más Información: <http://www.goblonet.es/cursos/show/daorga13>



<http://www.charter-equality.eu/?lang=en>

Observatorio de la Carta Europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local

En esta web, puesta en marcha recientemente, se ponen a disposición de los usuarios: directrices para la elaboración, ejecución y seguimiento de un plan de acción para la igualdad en el ámbito local; un atlas que permite a los usuarios descubrir los municipios que han firmado la Carta Europea en España, por ejemplo; una plataforma en línea para el intercambio, lo que permite a un municipio de España intercambiar con una ciudad en Francia experiencias sobre la implementación de un plan de acción para la igualdad de representación de hombres y mujeres en la Administración local; así como información, a fin de que los usuarios puedan aprender más acerca de cómo su municipio puede convertirse en una ciudad modelo para la igualdad.



<http://openlylocal.com>

Openly Local

Openly Local es una iniciativa desarrollada en el Reino Unido que tiene como objetivo hacer más transparente la gestión de los Gobiernos locales. Mediante esta web se fomenta un modo abierto y unificado de acceso a la información sobre los diversos aspectos de la Administración local.

Hasta ahora se han abierto datos de más de 163 autoridades locales, y cada semana se agregan más.



<http://www.oidp.net/es/inicio>

Observatorio Internacional de Democracia Participativa

Este sitio web, creado por una red de más de 500 ciudades del mundo –entidades, organizaciones y centros de investigación–, favorece el intercambio de experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local para profundizar la democracia en el gobierno de las ciudades. Adicionalmente, pone a disposición del público interesado en el tema de la participación un banco de recursos bibliográficos y audiovisuales, que incluye guías metodológicas, estudios e investigaciones, leyes y reglamentos, y blogs, entre otros.





Fundación
Democracia
y Gobierno Local