ÉTICA PÚBLICA: DESAFÍOS E PROPOSTAS

XUNTA DE GALICIA

ÉTICA PÚBLICA: DESAFÍOS E PROPOSTAS

Escola Galega de Administración Pública
Santiago de Compostela, 2008

Edita_ ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)
Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

Coordinadores da publicación_ Antonio Izquierdo Escribano e Santiago Lago Peñas

Tradución_ Ramiro Anxo Combo

Deseño e maquetación_ Conchita Viñas DESEÑO

Imprime_

ISBN_ 978-84-453-4567-2

Depósito legal_

ÍNDICE

Introdución 7

Capítulo 1: Ética pública e control democrático. A función da ética pública no funcionamento da democracia 9

1. Ética pública 11
2. Control democrático 13
3. A relación fideicomiso/fideicomitente 13

Capítulo 2: A ética pública desde a perspectiva dos cidadáns en España 17

1. Civilidade e democracia 19
2. Os cidadáns españois ante a política 20
3. ¿Crise do público ou cultura política de fondo? 22
4. Compromiso cívico e sociedade civil 23

Capítulo 3: Cidadanía, función pública e interese xeral 27

1. Introdución 29
2. A investigación sobre ética administrativa 31
3. O bo cidadán e o bo funcionario: o reto do relativismo moral 33
4. Conclusións 40

Bibliografía 40

Capítulo 4: Democracia parlamentaria e transfuguismo. Sobre o «tamayazo» e as súas leccións 43

1. Democracia parlamentaria e disciplina de partido 45
2. O «tamayazo» como tipo ideal dunha dexeneración da democracia 47
3. Primeira lección do «tamayazo»: a dos aproveitados 49
4. Segunda lección do «tamayazo»: a dos buratos do sistema 51
5. Terceira lección do «tamayazo»: a das necesidades do sistema 54

Capítulo 5: Ética pública e defectos do financiamento dos partidos políticos en España: situación actual e propostas 59

1. Cinco preguntas sobre o financiamento dos partidos 61
2. ¿Por que nos debe preocupar como se financian os partidos políticos? 62
3. ¿Como debería ser un sistema de financiamento partidista se queremos conter a corrupción? 63
4. ¿Ata que punto cumpre o sistema español estes criterios normativos? 64
5. ¿Debe preocuparnos o actual sistema español de financiamento partidista? 66
6. ¿Cales deberían ser os obxectivos principais dunha reforma do sistema español de financiamento partidista? 76

Capítulo 6: Ética e control externo nos concellos galegos 77

1. Aprobación do orzamento e rendición de contas 81
2. Contabilidade 83
3. Xestión e gastos de persoal 84
4. Subvencións outorgadas 86
5. Urbanismo 86

Capítulo 7: Os efectos económicos da corrupción 89

1. Introdución 91
2. A medición da corrupción 92
3. Os efectos económicos da corrupción 94
4. Conclusións 100

Bibliografía 101

Capítulo 8: Recuperando o sentido ético na economía e na xestión pública: un decálogo de propostas sobre ética pública 105

1. Introdución 107
2. De como a economía convencional se foi desvinculando da ética 108
3. De como o novo paradigma se expandiu cara á política e a xestión públicas (Chicago School Policies, Public Choice, Principal-agent Theory…) 111
4. Pero… ¿será que "os tempos están cambiando"? 112
5. Recuperando a ética pública: un decálogo de propostas 113

Bibliografía 131

INTRODUCIÓN

A ética pública é a reflexión sobre a bondade das normas democráticas, sobre o recto comportamento dos políticos nas organizacións, sobre a vida virtuosa e en sociedade das persoas, e debe ser observada desde múltiples perspectivas que se complementan. Os temas da ética e os da política fertilízanse mutuamente, pois a política é a ética da vida en común. Non hai espazo público sen participación colectiva, nin políticos honestos sen cidadáns virtuosos. Non hai virtude, felicidade e equidade sen constitución, educación e xustiza. Desde esta óptica, os coordinadores deste libro que finalmente saíu do prelo optamos por unha nómina ampla e plural de colaboradores, que achegasen as súas reflexións desde a filosofía política, a ciencia política, a economía, a socioloxía e o dereito. E non é mera retórica dicir que o fan dende currículos ben coñecidos nas súas respectivas disciplinas.

Ao falar de ética pública hai que se referir ás súas causas e consecuencias. Causas que teñen que ver cos marcos legais e os mecanismos de control *ex-ante* e *ex-post* do conxunto das actividades públicas existentes, mais que derivan asemade de aspectos institucionais e culturais que son variables no tempo e no espazo, como así o demostran os índices internacionais de corrupción e transparencia que son elaborados periodicamente por diferentes organismos.

Canto ás consecuencias, é necesario abranguer tanto as políticas e sociais, como as económicas. Cidadáns que perciban fallas xeneralizadas canto a ética pública van ser vítimas preferentes dos procesos de desafección política que se están a verificar en moitos países, o que vai quedar reflectido en variables tan dispares coma as taxas de participación en comicios electorais ou a chamada "moral fiscal" e, de aí, a propensión á fraude tributaria. Mesmo é posible que a corrupción dane a confianza interindividual e o capital social. Doutra banda, tampouco non hai que esquecer os custos das eivas na ética pública en termos de crecemento e benestar económicos: as investigacións empíricas dispoñibles amosan a existencia de relacións estatísticas robustas entre indicadores de corrupción e desenvolvemento económico.

O libro está integrado por oito capítulos, ademais desta breve introdución. A análise comeza pola ontoloxía e as implicacións do concepto. Este é o obxecto fundamental da nota de Antoni Domènech que abre a publicación. A continuación, múdase a óptica da reflexión para abranguer as opinións dos propios cidadáns españois recompiladas polo Centro de Investigaciones Sociológicas. A autoría deste capítulo é do actual presidente do CIS, Fernando Vallespín.

Os capítulos tres a cinco, escritos respectivamente por Manuel Villoria, Roberto Blanco e Fernando Jiménez, céntranse no reverso da ética pública: na corrupción, no transfuguismo e no financiamen-

to irregular dos partidos políticos en España. A análise económica goberna os dous seguintes capítulos. O elaborado por María del Mar Salinas e Javier Salinas repasa polo miúdo a xa abondosa literatura sobre as consecuencias económicas da corrupción. Pola súa banda, Xaquín Álvarez Corbacho céntrase nos incumprimentos dos concellos postos de manifesto polo labor controlador do Consello de Contas de Galicia. O libro remata cun capítulo propositivo. O decálogo exposto por José Caamaño vai na procura de fortalecer a virtude no eido público pola canle de reformas lexislativas e de procedemento.

O obxectivo do libro é o de converterse en referencia para cursos en materia de ética pública no eido da Administración e como material de apoio docente en titulacións universitaria de economía (nomeadamente, de Economía Pública) e de Administración Pública e Ciencia Política.

Os coordinadores querémoslles agradecer aos autores o seu esforzo para que este libro poida ver a luz. Queremos agradecer tamén o apoio do Concello de Lugo e, en particular, do seu alcalde. A súa hospitalidade na celebración das xornadas que se atopan na orixe deste libro axudou, sen dúbida, a crear a atmosfera axeitada para a reflexión. Neste senso, queremos rematar salientando particularmente a capacidade organizativa de José Santiso.

Antonio Izquierdo Escribano
Director da EGAP e Universidade da Coruña

Santiago Lago Peñas
REDE e Universidade de Vigo

1. ÉTICA PÚBLICA E CONTROL DEMOCRÁTICO. A FUNCIÓN DA ÉTICA PÚBLICA NO FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA

Autor

Antoni Domènech
Universidade de Barcelona

Unha forma sinxela, e acaso a máis eficaz, de abordar un asunto como o que se me propón para este capítulo é explorar brevemente os conceptos que figuran no título e os problemas que van con eles. Tamén é a forma máis natural para un profesional da filosofía.

1. Ética pública

1.1. Ética e moralidade

"Ética" non é o mesmo que "moralidade". A ética é moral racional e dialoxicamente argüíble e, por tanto, nun sentido importante, "publicamente" argüíble, argüíble apelando á razón pública, non constrinxíndose a razóns privadas.

A da ablación do clítoris pode ser unha práctica moral (un "costume") amplamente aceptada nunha determinada cultura, pero para que fose ética habería que dar, ademais, argumentos publicamente debatibles no seu favor. A discusión sobre se debe castigarse penalmente esa práctica ou non –como sosteñen os relativistas éticos prescritivos–, é unha discusión propiamente ética, que se libra apelando á razón pública. E esa discusión, coma calquera deliberación ética, só se pode dar entre aqueles que se recoñecen mutuamente como persoas libres e iguais. Pode haber "negociación" ou forcexo, presión ou chantaxe, pero non hai deliberación posible entre amo e escravo, nin entre home e muller, se a muller é concibida patriarcal-patrimonialmente como un suxeito alienado, privado de dereito propio, como *alieni iuris*, como suxeito de dereito alleo.

1.2. Público e privado

Na ética, pois, mesmo na individual, hai unha primacía do público (Aristóteles expresouno dicindo que a política antecede á ética, é previa a ela; non hai ética fóra da *koinonía polité*, da *res publica* ou da *societas civilis*, que as tres cousas significan o mesmo).

Isto non quere dicir que non haxa lugar para a ética privada, ou que non se poida distinguir claramente entre ética privada e ética pública, senón que o espazo en que florecen as virtudes persoais e a boa vida privada é un espazo, por de pronto, creado pola *koinonía politiké*, a cal é, entre outras cousas, un ámbito de deliberación pública entre individuos que se recoñecen mutuamente libres e iguais, é dicir, que se recoñecen mutuamente como *cidadáns* (en grego, como *politoi*) con capacidade para codeterminaren igualmente os destinos da "cidade" (da *polis*), e no límite, "para gobernaren e seren gobernados de forma rotatoria", segundo o expresou Aristóteles.

Hai unha esfera privada (o *oikos*, na *polis grega*; a *domus* na república romana), e nesa esfera as relacións non son entre libres e iguais: "familia" vén de *famulus* –escravo, fámulo–, e na familia (que entre 1732 e –¡abráiense!– 1970 veu definida pola Real Academia Española de la Lengua como "la gente que vive en una casa debajo del mando del señor de ella"; sosténdose aínda na edición de 1970 que se trataba dun "grupo de personas emparentadas entre sí, que viven juntas bajo la autoridad de una de ellas"); na familia tradicional, digo, non había mutuo recoñecemento de igualdade e liberdade, senón todo o contrario; autoridade incontestada do *pater familias*, do señor da casa. Pero que o *pater familias* poida gobernar máis ou menos despoticamente e ao seu arbitrio aqueles que "tiene de su mando, como hijos, criados, esclavos" (voz "Familia" no *Tesoro de la Lengua Castellana* [ano 1661] de Covarrubias), depende, de forma crucial nas repúblicas mediterráneas antigas, de que a lei civil ou política, a lei republicana produto da deliberación en pé de igualdade dos cidadáns libres (ou sexa, el e o resto de homes propietarios) lle conferiu ao *pater familias* esa capacidade: a lei política construíu público-civilmente o espazo privado en que o cidadán libre pode manexar ao seu antollo e instrumentalmente a súa propiedade (o gando, no dereito civil romano, está categorizado como *instrumentum semivocale*; o escravo, como *instrumentum vocale*; e a ferramenta, como *instrumentum mutuum*). E só no espazo público –civilizado– resulta esa propiedade privada defendible e efectivamente defendida.

1.3. Moral, ética privada e ética pública

A primacía aristotélica da política sobre a ética pode verse tamén nisto: cambios no público traen consigo cambios no privado. Non serán poucas as familias tradicionais que sigan considerando unha práctica moral perfectamente razoable a de que o pai de familia teña baixo o seu mando, como propiedade, a muller e os fillos (pode verse un vestixio disto no feito de que é moi recente en España a penalización da violación da muller dentro do matrimonio: ata hai menos de vinte anos, o dereito penal español considerou, pois, a muller como propiedade do marido, razón pola cal a súa violación polo marido non podía considerarse delito). Emporiso, a suxeición da muller ao marido, a subordinación, total ou parcial, da súa personalidade xurídica á do marido, deixou de ser argüíble publicamente e, polo mesmo, deixou de ser "ética": así como a violación dentro do matrimonio é xa en toda Europa occidental un delito tipificado polo Código penal, tampouco as mulleres necesitan xa, como hai unhas poucas décadas en España, o permiso escrito do marido ou do pai para asinaren un contrato de traballo ou para abriren unha conta bancaria. Naturalmente, hai moitas outras cousas da vella moral de familia non tipificadas xuridicamente como delitos, pero que o cambio xeral na ética pública (da que o dereito é só unha parte, aínda que unha parte especialmente influente) "desetizou", se se me permite o feo neoloxismo, é dicir, converteu en moral privada, si, pero ético-privada-

mente indefendible e inargüíble. Pensen na falta de colaboración do home nas tarefas domésticas. (O que se acaba de dicir é outra forma de dicir que a ética está indexada historicamente).

2. Control democrático

2.1. Etimoloxía de "democracia"

Se nos atemos á etimoloxía superficial, quere dicir control polo pobo, e, se nos atemos a unha etimoloxía algo máis profunda e historicamente informada, quere dicir control polo pobo baixo, pola plebe, por aqueles que viven polas súas mans (iso significaba a palabra *demos* na Grecia do século V a.n.e., e máis ou menos iso seguiu a significar ata ben entrado o século XIX en Europa e nos EEUU; "democracia" é poder da plebe).

2.2. O control da plebe

Historicamente, o "control democrático" dos que exercen cargos públicos, políticos ou administrativos, ten sido fonte de varias inquietudes.

A máis coñecida ou vulgarizada hoxe está relacionada cos problemas que presenta o control duns funcionarios públicos cortados ou separados ou mesmo enfrontados ás coitas diarias da sociedade civil. O funcionario que se aproveita do seu cargo para promover intereses privados (a corrupción) é paradigmático disto. ¿Como se controla? ¿Como se corrixe?

Que ese control teña de ser "democrático", no sentido histórico da palabra, quere dicir: o control que o pobo chan, a plebe, poida facer dos que mandan.

Pode observarse que aquí se produce un bucle: se antes vimos que a ética presupuña a política (*id est*, a institucionalización pública dunha comunidade de individuos libres e iguais que, á hora de deliberaren, se recoñecen mutuamente como libres e iguais), agora temos que observar que o control dos cargos públicos políticos non é posible sen unha ética privada robusta, sen virtude, tanto por parte dos controladores (fideicomitentes), como por parte dos controlados (fideicomisos).

3. A relación fideicomiso/fideicomitente

3.1. Dereito público e relacións civís fiduciarias

O dereito público e político moderno entendeu a relación entre os cidadáns (as persoas libres, con capacidade para realizar actos e negocios xurídicos) e as autoridades políticas e administrativas por analoxía cunha relación *iuscivil* de fideicomitente a fideicomisario. Locke –seguindo en boa parte ao noso Juan de Mariana, o xesuíta que a comezos do século XVII xustificou filosoficamente o rexicidio– considerou que a autoridade política suprema, o monarca, non era senón un *trustee*, un axente fiduciario –un fideicomisario– dos cidadáns, e que, como tal, podía ser deposto sen máis polo pobo se traizoaba esa confianza: exactamente igual que, na vida privada, podemos despedir o noso médico sen maiores explicacións, o mesmo podemos facer cando perdemos a confianza nese axente fiduciario ao cal lle temos encargado un labor, a boa execución do cal é, para nós, asunto de vida ou morte.

3.2. Coma o médico

Coma o médico, pois, un funcionario público é un axente fiduciario ao que lle encargamos unha tarefa moi importante, e se a encargamos é porque nós mesmos non a podemos levar a cabo. Coma co médico, trátase dunha relación moi perigosa: porque, ademais, nunca podemos estar seguros de que estea a cumprir esa tarefa como é debido: de aí que o da *confianza* sexa un asunto tan importante. Perdida a confianza por parte do fideicomitente (do paciente ou do cidadán), debe ser deposto ou despedido o fideicomisario (o médico ou o funcionario).

Non cómpre nin dicilo, o control do funcionario público presenta problemas moito máis complicados que o control do médico (ou de calquera axente fiduciario privado). Por de pronto, ao funcionario público, para que poida desenvolver a súa tarefa como servidor do ben público, temos que investilo dunha autoridade e dunha capacidade para se impor pola forza que pode logo empregar en contra do fideicomitente, é dicir, do pobo, é dicir, na nosa contra.

3.3. Persoas libres que non abdicaban de se defender pola forza

O mundo clásico grecorromano foi xa cabalmente consciente do problema. Para Aristóteles, a única solución a ese problema era que o poder armado da eventual autoridade política non fose demasiado grande, o que quería dicir que o poder armado conxunto dos cidadáns privados, en caso de conflito, puidese derrotalo, e impedir a evasión cara á tiranía do poder político. Non outra cousa defendeu no século XIV Marsiglio de Padua, o máis grande teórico político republicano medieval, no seu marabilloso tratado político *Defensor Pacis* (índice de libros prohibidos pola Igrexa).

3.4. O Estado moderno expropia aos privados os medios de produción de violencia

Pero o mundo moderno naceu da man dunha monarquía que, en dura contenda cos poderes privados feudais, logrou conquistar o monopolio da violencia armada sobre un territorio dado (que logo sería a "nación"). O "control" moderno da función e do funcionario público moderno non podía xa basearse na capacidade dos cidadáns para unirse e derrotar pola forza o mandatario que traizoara a súa confianza. Locke é, en certa medida, o reflexo dese cambio; a adaptación do republicanismo moderno á moderna realidade dun "Estado" composto por un corpo de funcionarios máis ou menos profesionais e, en calquera caso, asalariados; un corpo permanente, completamente separado da sociedade civil, e capaz de exixir con éxito o monopolio da violencia sobre o espazo xeográfico da "nación".

3.5. Controlar e controlar democraticamente

O problema especificamente moderno é: como controlar fiduciariamente o Estado, como exixirlle contas a ese corpo de funcionarios públicos, unha vez que a sociedade civil foi expropiada (Max Weber) polo Estado moderno de todo medio de violencia. E se ese control ten que ser "democrático", o problema concrétase en: como se pode lograr que o pobo chan "controle" fiduciariamente o Estado, entendido como corpo de funcionarios permanente, completamente independizado da sociedade civil.

A diferenza entre "control" e "control democrático" do Estado pódese ilustrar con esta pregunta: o Estado, ¿debe estar fiduciariamente controlado por unha parte distinguida da sociedade civil, por exemplo, os propietarios (os ricos), ou os que máis saben (os expertos), ou os moralmente máis decentes (*les gens de biens*), ou os aristócratas de sangue nobre?, ¿ou debe estar fiduciariamente

controlado polo pobo chan, por aqueles que viven polas súas mans (*les gens de rien*), polo groso da poboación traballadora? Por control "democrático" enténdese isto último. E se se quere isto último (que parece o máis natural en réximes políticos que aceptan o sufraxio universal), suscita dous problemas interesantes e específicos.

3.6. Selección e recrutamento dos funcionarios

Un é un problema de selección e recrutamento. A *selección* dos axentes fiduciarios públicos (os políticos e os funcionarios publicamente asalariados) é un problema xeral de calquera tipo de "control" civil da administración. É importante que os candidatos teñan pericia técnica (coma os bos médicos) e pericia ética (que poidan acreditar virtudes como a honradez, a laboriosidade, etc.). Iso é exixible universalmente de calquera axente fiduciario, e por iso antes se insistiu, no punto 2.2, no "bucle", na necesidade de que a ética privada desempeñe un papel na función pública. Agora ben, no caso do control *democrático* da función pública, ademais da acreditación de "virtudes" periciais e éticas do candidato, parece exixible tamén a igualdade social –se cómpre, con medidas e filtros de discriminación positiva– de *recrutamento* para o acceso a un cargo.

Max Weber, que cría –con razón– que os mellores funcionarios do mundo ("mandaríns diplomados") eran os da monarquía Guillermina, foi tamén o suficientemente sagaz como para observar o tremendo nesgo de clase que tiña na Alemaña do seu tempo a carreira do alto funcionario medio (xuíz, diplomático, oficial das forzas armadas, técnico comercial do Estado, catedrático de universidade): outras consideracións máis espirituais e culturais á parte, unhas oposicións difíciles que exixían unha longa preparación e que non culminaban con éxito antes dos 35 anos garantían por si soas que os funcionarios eran todos fillos de familias que se podían permitir manter o fillo ata esa idade.

E non é necesario saber moitas cousas sobre o poder xudicial na España de hoxe mesmo para decatarse de que o nesgo de clase segue a ser decisivo na conformación do corpo de xuíces e fiscais de carreira no noso país. Outro tanto vale para os diplomáticos, para técnicos comerciais do Estado ou para os notarios.

O nesgo de xénero é, así mesmo, importante, aínda que os partidos políticos parecen moito máis dispostos a tomar medidas para corrixir –por exemplo, con leis de discriminación positiva– ese nesgo que o nesgo de clase, que na miña opinión segue a ser o máis importante. Un Estado que non resolva satisfactoriamente este problema (o da desigualdade social de recrutamento na función pública), non ten dereito a chamarse "democrático", e segue sendo, como administración polo menos, un Estado de clase.

3.7. Vixilancia e vixilancia democrática dos funcionarios

O segundo problema do control democrático é o da vixilancia. Levada ata o final, a concepción fiduciaria da autoridade política e administrativa redúcese á célebre fórmula de Robespierre: "o pobo [o fideicomitente] é bo, e os maxistrados [fideicomisarios], *corruptibles*". Como potencialmente corruptibles (non como activamente *corruptos*: esta última, coidadiño, coincidiría coa visión neoliberal da función pública, que nada ten que ver coa republicana tradicional), os funcionarios deben ser activamente vixiados. Iso non é posible sen unha gran e activa participación cidadá. E unha vez máis: tamén aquí hai un nesgo de clase na vixilancia. Os funcionarios son vixiados dun modo socialmente desigual. Hai cidadáns e grupos de cidadáns que gozan de máis oportunidades de vixilancia ca outros. Subornar un funcionario para que actúe en beneficio propio e contra do ben común é unha forma

individual de o "vixiar" que se chama corrupción, e que todo o mundo rexeita; presionar un funcionario de mil maneiras –con chamadas telefónicas ao seu despacho en calidade de vellos *"compas"*, con editoriais de xornal, forzados pola ameaza de retirar publicidade, etc.– en nome dun colectivo –a CEOE, por exemplo–, é outra maneira de vixiar, non particular, esta vez, senón colectiva, e que pasa tremendamente desapercibida. O certo é que un corpo de funcionarios, a vixilancia do cal se distribúe dun modo social desigual, non ten tampouco dereito a chamarse "democrático", e segue sendo, por moito, un Estado de clase.

2.
A ÉTICA PÚBLICA DESDE A PERSPECTIVA DOS CIDADÁNS EN ESPAÑA

Autor

Fernando Vallespín
Centro de Investigaciones Sociológicas

1. Civilidade e democracia

Non é fácil acoutar o campo semántico dun concepto tan amplo como o da "civilidade". Unha primeira –e "primaria"– acepción amósanolo como equivalente, a grandes trazos, á propensión a actuar seguindo unha orientación comunitaria; xa sexa porque esteamos implicados "afectiva ou sentimentalmente" no devir dunha determinada comunidade, ou porque nos motive un "sentido do deber" cara aos fins e intereses xerais do grupo en que convivimos. Esta orientación constitúe, en certo modo, un filtro reflexivo que nos impulsa a orientar a nosa acción alén do mero interese propio; o que nos guía é a busca dun ben *comunitario*. O compromiso cívico forma parte, pois, do concepto máis xeral das "virtudes políticas", aquel conxunto de predisposicións cara ao interese xeral que debe estar presente coa suficiente intensidade e entre un importante número de cidadáns como para asegurar a reprodución da democracia. Aínda que en si mesmos non teñen por que coincidir, existe unha conexión directa entre civilidade e saúde ou calidade da democracia. Canto máis intensa sexa aquela tanto máis valiosa nos parecerá a democracia.

A cuestión do civismo pasa a formar parte, por tanto, do debate máis amplo arredor da "calidade da democracia", cando menos naqueles aspectos desta en que o foco se pon sobre os "gobernados", os cidadáns, máis que sobre os "gobernantes" ou as institucións. É xa unha obviedade que o mellor funcionamento dunha democracia non depende só do vigor das institucións nin da posible excelencia, honradez e dedicación da clase política; un lugar central ocúpao tamén o propio activismo –formal e informal– da cidadanía. Hai que pensar que as institucións democráticas non só operan máis eficazmente grazas a gozaren de todo un conxunto de condicións socioeconómicas favorables ou do acerto dos seus líderes políticos; dependen tamén de modo decisivo da propia actividade e das virtudes públicas dos seus cidadáns. E se esta dimensión cobrou unha renovada importancia nos nosos días, isto débese á aparición de certos síntomas de "fatiga civil" (M. Gauchet), que se manifestarían nunha progresiva perda da confianza na política e nunha tendencia cara á apatía política, así como cara a menores cotas de activismo e participación políticos. Logo veremos ata que punto é certa ou non esta tese.

Os criterios a partir dos cales obxectivar ese suposto menor interese polas actividades público-comunitarias non sempre son evidentes. Ao meu xuízo, a literatura sobre o tema tendeu a centrarse en exceso sobre a parte máis *político-institucional* da relación entre cidadáns e poderes públicos (sobre a participación no proceso electoral, por exemplo). Hoxe tendemos a valorar tamén outras formas de participación ou implicación na cousa pública e, en xeral, na vida comunitaria, a partir de actividades máis plurais e heteroxéneas. O compromiso cívico non se pode esgotar na relación institucional entre cidadanía e proceso político. De ser así, teriamos que deixar fóra as numerosas maneiras en que a sociedade civil contribúe ao benestar da comunidade como un todo. Moitos son os exemplos que podemos presentar ao respecto, como a densidade do tecido asociativo, o vigor do terceiro sector, o interese e a predisposición de individuos e grupos a responsabilizarse por todo o que teña que ver coa colectividade (desde a participación en asociacións de pais ata dirixir cartas e peticións aos responsables políticos interesándonos por temas de natureza comunitaria), ou, en fin, cuestións tales

como as pautas de responsabilidade social das empresas, a súa inclinación a facer predominar un *stakeholder-value*, ou a maior ou menor presenza de altos índices de confianza e solidariedade social.

De forma un tanto simple poderiamos dicir, daquela, que todo sistema democrático consta dun *hardware* de tipo xurídico-institucional, cuxo valor e eficacia depende en última instancia dun *software*, constituído fundamentalmente pola capacitación e rendemento da clase política, pero tamén por elementos da cultura política sen os cales o sistema deixa de funcionar con eficacia. Entre os primeiros están, como é obvio, a presenza das institucións do Estado de dereito, coa súa preocupación polo principio de legalidade na Administración, unha separación de poderes efectiva e a implantación dos mecanismos imprescindibles para unha igualdade de acceso á xustiza, así como, en xeral, a garantía de dereitos humanos e civís, que deben sosterse e defenderse de forma independente. Tamén a creación dun espazo público aberto con plena liberdade de expresión, prensa e medios de comunicación plurais e receptivos a todo o pluralismo social, e un sistema de eleccións libres e imparciais, que incorporan unha xenuína competición de ideas, permitindo cambios de goberno consensuais e non violentos. Estas institucións xerais adoitan complementarse tamén nos países democráticos avanzados cunha rede de seguridade básica fronte ás necesidades sociais ou, o que é o mesmo, principios de xustiza social redistributiva dos recursos sociais. E, por último, a existencia de garantías para afianzar os dereitos de propiedade e a liberdade económica, ambos imprescindibles para gozar dunha economía de mercado.

Xunto a estas institucións, prácticas ou medidas de fondo, que se arraigan fundamentalmente a partir de criterios de mero deseño xurídico-constitucional, ninguén dubida de que unha democracia debe incorporar tamén outros elementos –o *software* a que nos referiamos arriba– que son os que lle insuflan a súa vida democrática efectiva e real. Entre estes podemos mencionar a capacidade dos gobernantes para render contas polas súas actuacións e a transparencia nas súas decisións; unha sociedade de civil robusta e independente do Estado; unha cultura política participativa e favorecedora do diálogo público, favorecedora tanto da crítica construtiva como da confianza entre clase política e cidadanía, pero tamén entre as diferentes organizacións sociais, así como a presenza dunha conciencia moral pública insubornable; e, por último, os presupostos necesarios para realizar o libre acceso á información necesario para discutir, controlar e elaborar un xuízo sobre todos estes compoñentes dunha sociedade democrática. Unha sociedade democrática será tanto máis perfectible, por tanto, canto mellor instituído estea o seu *hardware*, pero tamén canto mellor saiba desenvolver eses elementos moito máis intanxibles do *software*. Seguindo coa metáfora, o problema hoxe radica en que sobre este *software* penden un conxunto de "virus" que ameazan gravemente o seu bo funcionamento e sobre os cales volveremos despois.

Como conclusión provisional a estas reflexións iniciais podemos afirmar, entón, que establecer algo así como un *índice de "civilidade"* que poida ser medido e aplicado a diferentes países se converte nunha necesidade case ineludible para definir a saúde cívica da que gozan os diferentes sistemas políticos europeos. Tamén, desde logo, para permitir a elaboración de estudos comparados. No que segue, e dados os límites deste traballo, trataremos de aplicar ao caso español algunhas das variables que necesariamente deberían estar presentes no dito índice, sen que isto nos exixa esgotar todas as posibles.

2. Os cidadáns españois ante a política

Entre estas variables, unha decisiva é o *interese pola política*. Entre outras razóns, porque hai unha estreita correlación entre a atención que se presta aos acontecementos políticos e á vida das institucións e a propensión a participar no proceso político. Polos datos empíricos das enquisas do CIS, este

interese amosa no noso país uns índices particularmente baixos. Un 70% da poboación española afirma que a política lle interesa pouco ou nada (Es. CIS 2588). Unha clara maioría confesa tamén que nunca ou raramente fala ou discute de política cando se reúne cos amigos, familiares ou compañeiros de traballo ou estudos (CIS, Es. 2633). E a información política non é seguida tampouco con particular fruición, imperando ademais un consumo de noticias políticas a través dos medios audiovisuais. Só arredor dun 18% recoñece seguir as noticias de forma habitual na prensa escrita. Estes datos corresponden a grandes trazos cos que nos ofrece a Enquisa Social Europea (ESE), tanto na súa primeira vaga de 2002 como na máis recente de 2004. Nesta última, só Grecia e Portugal tiñan unha maior porcentaxe de cidadáns aos cales non lles interesa *nada* a política. E estamos por debaixo da media europea nos aspectos seguintes: frecuencia con que se discute de política; proximidade a algún partido político; facilidade para se formar unha opinión política; índice de percepción da complexidade da política; ou, en fin, a confianza en poder ter un papel activo nun grupo ou organización que se dedique a temas políticos.

Se nos concentramos máis especificamente na repercusión da política parlamentaria –a actividade política central de calquera democracia– por parte dos cidadáns, atopámonos con que esta só é seguida con algún interese por algo máis dun terzo da poboación (CIS, Es. 2633). É moi probable que isto sexa produto da baixa imaxe xeral que os españois teñen da política e da desconfianza que mostran cara aos seus representantes e cara ás institucións políticas. Recentemente, en xaneiro de 2006, tivemos ocasión de volver sobre unha das clásicas preguntas do CIS para detectar os *sentimentos* que inspiran a política (CIS, Es. 2633), e os resultados non foron particularmente satisfactorios. Unha clara maioría inclinábase polo sentimento de "desconfianza" (30,3%) fronte ao de "interese" (14,1%), recibindo tamén un importante apoio outros sentimentos como os de "indiferenza" (18,4%), "aburrimento" (15,8%) ou "irritación" (7,9%). Un ano antes, en xaneiro de 2005, o 57% dos entrevistados contestaron que o principal motivo que leva a maioría dos candidatos a deputados a presentarse ás eleccións era "o poder e a influencia que se obtén a través do cargo". Só un 18% se apuntou á "posibilidade de loitar polos seus ideais e os do seu partido" (CIS, Es. 2479). E tampouco puntuamos particularmente alto no que respecta a iso que en ciencia política cualificamos como o "sentimento de eficacia política subxectiva", que a grandes trazos consiste en detectar qué tan difícil nos resulta formarnos unha opinión sobre temas políticos e se somos capaces de entendela nas súas liñas básicas, se non resulta complicada. Un 42% recoñece dificultades para facerse unha opinión sobre temas políticos, mentres que un 24% confesa que con frecuencia a política lle parece complicada.

Do visto ata aquí podemos establecer a tese de que os cidadáns españois se caracterizan por amosar un escaso interese pola política, considerablemente menor que o que está presente na maioría dos países europeos con democracias ben asentadas, e que este desinterese conduce a unha desafección cara a todo o que ten que ver co público-político, favorecendo unha ampla desconfianza cara ao sistema institucional e a clase política. Nisto coincidiriamos con outros países do sur e o leste de Europa dotados de democracias máis recentes. Paradoxalmente, este desapego político e desafección institucional conviven cunha ampla satisfacción co sistema democrático, cuxa lexitimidade non é cuestionada. Unha ampla maioría pensa que o sistema democrático funciona hoxe mellor que hai dez anos e danlle un aprobado alto ou un notable (CIS, Es. 2575, 2004). Tamén hai un amplo consenso (o 69%) en que o Goberno non restrinxa os dereitos democráticos "baixo ningún concepto", algo co que só se manifesta de acordo o 15% (CIS, Es. 2575). Este paradoxo non o é tanto cando nos decatamos de que os niveis de accións de apoio ou protesta política que emprenden os cidadáns españois non difiren en exceso dos dos outros europeos que gozan de democracias máis asentadas. Así, a teor da ESE, somos o país onde un maior número de persoas afirma ter participado nunha manifestación autorizada nos últimos doce meses (34%), e estamos practicamente na media no relativo á colaboración con algunha organización ou asociación (17%). Tampouco estamos mal no relativo a asinar

unha petición nunha campaña de recollida de sinaturas. Con todo, seguimos lonxe noutro tipo de actividades que denotan trazos de alta participación política como pode ser o boicot de produtos por razóns políticas ou a compra de produtos por motivos políticos, éticos, ambientais, ou dar diñeiro a un grupo ou organización política ou a colaboración cun partido político ou unha plataforma de acción cidadá.

A tese anterior é compatible coa xeneralización nos últimos anos dun amplo conxunto de programas públicos dirixidos a fomentar a participación política en todos os ámbitos, ben que ten unha maior presenza no espazo municipal e autonómico. É aínda pronto para avaliar o éxito relativo destes esforzos institucionais para conseguir unha maior implicación política dos cidadáns, pero o feito é que, hoxe por hoxe e salvo na práctica dalgunhas minorías, non se aprecian aínda grandes cambios a este respecto.

3. ¿Crise do público ou cultura política de fondo?

Non é fácil saber a que obedece este problema de relación coa política que se manifesta entre a cidadanía española. Hai trazos presentes no noso país que son comúns con outros lugares da nosa mesma cultura política –como Italia, por exemplo– e que se caracterizan por mostrar baixos niveis nas formas de capital político. Fronte ao "modelo nórdico", que presenta altos niveis de civismo e de capital social, o noso encaixaría nos de deficiente cultura cívica, manifestada –como acabamos de ver– na desconfianza cara ás autoridades e institucións e nos baixos índices de participación política. Tamén en menor capital social xeral. Respecto a isto último cabe introducir, porén, algunhas dúbidas. España non é un país no que predominen as actitudes de retraemento respecto aos concidadáns, nin está tan presente como na Italia do sur o refuxio nun hostil "familismo" amoral. A ESE forneceu algúns datos comparados ao respecto que rompen con ese tópico, ou cunha apresurada cualificación do hispano como radicalmente contrario ás redes da confianza social ou interpersoal. Comecemos pola confianza nos outros. Aquí a pregunta habitual nas enquisas trata de inquirir sobre se "se pode confiar na maioría da xente ou nunca se é o bastante prudente no trato cos demais". Na resposta a esta pregunta España está por riba da media europea en índice de confianza, e por riba de países como Bélxica, Alemaña ou Italia. Algo similar cabe corroborar se aquilo sobre o que poñemos o foco é a forma e a intensidade en que as persoas se relacionan entre si. Así, en relación con aqueles que se reúnen no seu tempo libre con amigos, familiares ou compañeiros de traballo, como mínimo, unha vez á semana estamos claramente por riba da media europea, só superados por cinco países. E a profundidade no trato tamén é moi elevada, xa que o 90% dos entrevistados declara contar con persoas coas que falar de temas íntimos e persoais. Logo veremos como matiza esta imaxe da confianza na nosa participación en asociacións.

Se, como adoitan recoñecer os politólogos, a confianza nos outros e a alta sociabilidade son factores que favorecen a maior participación social e política dos cidadáns, esta variable non parece ser a que explique os baixos índices de participación política en España. Neles seguramente teña unha maior influencia a longa etapa de apoliticismo franquista, favorecedora dunha cultura política de desconfianza cara ao poder e as institucións, e a propia xuventude relativa das institucións democráticas. Quizais tamén os residuos dunha cultura en que impera o *particularismo* propio dunha sociedade con grandes diferenzas territoriais e de identidades, cun centro claramente diferenciado das nacionalidades periféricas e onde perviven, ademais, inercias localistas e parroquiais; ou o longo desenvolvemento entre nós diso que Gabriel Almonde cualificaba como unha "cultura de súbditos", onde os cidadáns se someten ao poder do Estado do que dependen pasivamente.

Xunto ás particularidades da cultura política forxada pola nosa historia recente hai que salientar tamén as tendencias que son perceptibles en case todas as sociedades contemporáneas. Serían algo así como os "virus" que distorsionan un efectivo funcionamento do que viñemos cualificando como o "software" da democracia. Baste con mencionar, sen ánimo exhaustivo, algúns exemplos:

a) A "crise do público", que é produto da crecente dificultade para traducir problemas privados en cuestións públicas, e que se manifesta ante todo nun continuo proceso de *privatización ou individualización*. O seu efecto máis inmediato sería o abandono ou a diminución da predisposición a actuar seguindo ese interese xeral ou comunitario ao cal nos referiamos arriba. A perda paulatina da orientación cara ao público amósanos unha política reducida á xestión de meros intereses privados na cal o interese xeral aparece como o mero equilibrio ou a sumatoria de intereses individuais ou de grupo. E unha política crecentemente privatizada diminúe o interese pola política, salvo cando aparece ameazado un interese que consideramos central para a nosa propia vida. De aí que máis que de cidadáns participativos caiba falar de cidadáns *reactivos*.

b) A caída en políticas identitarias, que tenden a reconstruír ese interese privatizado a partir do recurso a valores fortes de identidade étnica ou cultural máis que arredor dos valores cívicos dun "patriotismo constitucional", por utilizar unha expresión de Habermas que fixo fortuna. Isto convive cunha crecente "multiculturalización" da sociedade produto dun progresivo aumento da inmigración, así como dun pluralismo de valores xa inevitable, que fai difícil o recurso a unha meta-identidade mediadora ancorada en valores cívicos. Estes fanse, non obstante, tanto máis imprescindibles a medida que afondamos na corporativización, o pluralismo grupal e, en xeral, a progresiva pluralización de formas de vida e identidades das sociedades complexas.

c) A crecente "abstracción" e tecnocratización da política dos nosos días, que moitas veces non se deixa seguir se non é dedicándolle un tempo do que non todos dispomos. Paradoxalmente isto convive cunha certa banalización do sistema político a través do *infotainment*, da "política-espectáculo", na cal os cidadáns aparecen cada vez máis como unha "audiencia" que segue a representación dos actores políticos nos medios de comunicación.

4. Compromiso cívico e sociedade civil

Con todo, é difícil verificar empiricamente o peso relativo de cada unha destas tendencias na posible erosión dos impulsos cívicos nas sociedades contemporáneas. Por iso convén conxugar eses factores con outros máis tradicionais e tamén máis fáciles de detectar, como é a densidade do tecido asociativo. Xa desde Tocqueville se viu no asociacionismo voluntario unha formidable "escola da democracia" que contribúe a unha maior madurez social e política da cidadanía. E hoxe en día é habitual vincular o vigor do asociacionismo á maior ou menor presenza de capital social. No seu libro *Democracy and Associations* (Princeton University Press, 2001), Marc Warren analizou algúns dos principais efectos da participación en asociacións. O primeiro e principal sería a súa capacidade para desenvolver determinadas habilidades entre os seus membros, como a aprendizaxe de prácticas políticas, a obtención e o manexo de información relevante, ou o sentimento de eficacia política; logo estaría tamén o que el cualifica como a capacidade para "crear espazo público", para contribuír a formar opinión e estar presentes na esfera pública, xa sexa xerando debates ou presionando a favor ou en contra de determinados temas; e, por último, estarían os "efectos institucionais", como a *subsidiariedade* (o labor de cooperación coas institucións), o *contacto* (que vai desde a representación ata as prácticas de tipo clientelar) ou a *resistencia* (que abarca todo o abano de prácticas abertamente reivindicati-

vas). Como é lóxico, estes efectos estarán máis ou menos presentes nas asociacións dependendo da súa natureza específica, pero si cabe atribuírllelos en xeral a todas elas. E, en todo caso, a vida asociativa serve para avaliar o vigor das relacións de cooperación e vertebración social en xeral. Xa sexan ou non de natureza política, a súa maior virtude reside na súa indubidable capacidade para crear redes sociais e fomentar hábitos cooperativos.

Cando nos aproximamos á participación en asociacións en España atopámonos cunha imaxe similar á que detectaramos respecto da participación política en xeral: unha certa distancia coa pauta das democracias máis avanzadas de Europa. Por tanto, menor densidade asociativa, aínda que isto non signifique necesariamente un menor activismo por parte daqueles que pertencen a elas. Os resultados da ESE a este respecto amósannos que arredor dun terzo dos españois pertence a algunha asociación e só un cuarto participa nas súas actividades, o cal nos coloca entre o grupo de cola en Europa. Se nos fixamos na práctica de doazóns ou do traballo voluntario atopámonos con cifras aínda máis baixas. Tampouco é demasiado amplo o número de persoas que participan en máis dunha asociación (non chega a dúas como media), sendo as asociacións recreativas, as deportivas e as culturais e de lecer as que acollen un maior número de persoas. Estes datos non coinciden de todo cos propios do CIS, onde a *participación activa*, non só a pertenza, en asociacións ou grupos en xeral aparece como máis elevada (véxase CIS, Es. 2633).

Si chama a atención que haxa un gran contraste entre o que os cidadáns opinan en xeral das asociacións e o seu comportamento asociativo real. España está entre os países onde se dota dun maior valor ou importancia as asociacións na vida persoal, algo que contrasta despois co seu comportamento asociativo efectivo. Polo que atinxe ás características sociais do asociacionismo en España, percíbese unha maior implicación nel por parte das persoas que teñen estudos. Canto máis elevado sexa o nivel de estudos tanto maior será tamén a propensión a participar. Máis da metade dos que posúen estudos universitarios pertencen a algunha asociación, mentres que isto só ocorre entre un cuarto dos que carecen deles ou non completaron os estudos anteriores. Hai tamén unha lixeira maior propensión a participar en asociacións por parte dos homes que das mulleres, aínda que non se perciben diferenzas no relativo á doazón de diñeiro ou a realización de traballo voluntario. Nesta última actividade destaca, como é lóxico, a implicación da xente nova. Non así no nivel de asociacionismo, que encontra nas persoas de 35 a 54 anos o groso dos seus membros, aínda que son os mozos tamén os que amosan un maior grao de activismo. En doazóns, coma no traballo voluntario, adoitan estar máis implicadas as persoas que se sitúan á esquerda do espectro político.

Non é fácil esmiuzar, en todo caso, a estrutura profunda da vida asociativa e só recentemente se ten avanzado en estudos empíricos relativos a cales son os motivos que conducen as persoas a participar en asociacións, a definir quen participa e como o fai. Tamén unha valoración de se tal participación consegue realizar todos eses efectos que sinalabamos arriba, así como os "custos de oportunidade" asociados a ela e, en xeral, os determinantes individuais da participación. Como xa viamos, no que se refire a esta última dimensión, hai bastante consenso en establecer unha certa interrelación entre as actitudes e orientacións dos individuos cara a outros cidadáns e/ou as institucións sociais en xeral, e a participación en asociacións. Esta adoita resultar atractiva cando existe unha forte identificación coas ideas, os actores ou os colectivos sociais concretos que sosteñen un determinado grupo ou organización. Pero, en xeral, inflúen os trazos máis xerais da cultura política de fondo (o interese pola política, a confianza nos demais, etc.). Con isto chegamos a unha conclusión similar á que viamos arriba ao falarmos da participación política convencional. Canto máis robusta sexa a cultura cívica tanto maior será tamén a propensión a participar politicamente e/ou a entrar e estar activo en asociacións. Pero estas actividades, pola súa vez, crean as condicións para unha mellor cultura cívica. A cuestión sobre cales son os mecanismos causais é, pois, difícil de establecer. E a gran cuestión reside en saber

como se inicia o "círculo virtuoso" que acaba confluíndo en maiores cotas de civilidade. O que si parece obvio, e esta podería ser a conclusión provisional desta presentación, é que as posibilidades para acceder a un maior compromiso cívico non deberían deixarse exclusivamente en mans das institucións públicas. Sen unha activa participación dos principais sectores da sociedade civil en crear redes e xerar hábitos cooperativos é moi difícil que melloren os niveis de civilidade. A tarefa debe ser, en todo caso, público-privada. E non deben regatearse esforzos para incentivar este tipo de prácticas e condutas entre os axentes da sociedade civil.

3.
CIDADANÍA, FUNCIÓN PÚBLICA E INTERESE XERAL

Autor

Manuel Villoria
Universidade Rey Juan Carlos

1. Introdución

A periódica presenza de escándalos de corrupción na vida política dos países máis desenvolvidos –máxime cando nalgún deles a presenza non ten nada de periódica e si moito de continua– reabriu o debate sobre a ética política, xerando unha densa literatura e unha apertada axenda institucional vinculada á *accountability*, a responsabilidade e a transparencia na acción de goberno. A razón desta recuperación dos debates históricos sobre ética e política parece estar na consciencia de que, ao final, a mellor garantía contra a corrupción é a honestidade dos políticos e dos funcionarios. E, superando o simple debate filosófico, o que parece querer demostrarse é que esta honestidade pode ser incentivada cos adecuados deseños institucionais. Así, a transparencia podería xerar, unida a unha cidadanía activa e vixilante, un marco de constricións á acción gobernamental que reducise substancialmente a arbitrariedade e o abuso. Pola súa banda, a rendición de contas sitúa os gobernantes e os funcionarios ante a necesidade de se xustificar socialmente, o que abre as portas ao control cidadán. Para iso, a propia Administración debe facilitar a participación e o control social, traballando para que a cidadanía dispoña das capacidades que lle permitan exercer un racional e razoable autogoberno dos seus intereses.

Na que quizais sexa a peza lexislativa máis avanzada sobre ética e transparencia nas administracións españolas, a Lei 4/2006, de transparencia e boas prácticas na Administración pública galega, indícase: "a participación da cidadanía nos asuntos públicos confórmase hoxe como un elemento fundamental no contexto dun novo modelo de goberno caracterizado pola transparencia, a información e a asunción de responsabilidades", e máis adiante subliña que a transparencia permite que "a sociedade asuma un papel activo na vida administrativa". Pola súa parte, a Constitución española, en especial os artigos 9.2 –que indica que a Administración debe remover os obstáculos que impidan a liberdade e a igualdade da persoa e dos grupos en que se integra– e 10.1 –que dispón que o libre desenvolvemento da personalidade é un dos fundamentos da orde política e da paz social– configura tamén un modelo de democracia en que á Administración parece que lle corresponde algo máis que a mera execución burocrática de programas ou o uso da mellor técnica dado un fin que nin pode analizar, nin considerar á luz da mellor razón. De aí que, por exemplo, o Estatuto básico do empregado público, ademais de establecer como o primeiro principio ético o respecto á Constitución e ao resto de normas que integran o ordenamento xurídico, explicite que os empregados públicos perseguirán coa súa actuación a satisfacción dos intereses xerais e respectarán os dereitos fundamentais e as liberdades públicas (art. 53).

A preocupación dos constituíntes e lexisladores españois e, como se ve pola Lei 4/2006, dos lexisladores galegos, é a de configurar un modelo de democracia que supere os requisitos básicos de tal modelo de goberno e penetre polo camiño –tal vez inacabable– da procura, sempre complexa e sinuosa, da cada vez maior calidade en tal modelo de réxime político: unha democracia que ha de buscar a máxima fidelidade posible aos principios que a sosteñen e configuran, xerando institucións formais e informais que promovan o perfeccionamento permanente. E unha democracia que demanda das Administracións un conxunto de requirimentos morais que non se esgotan na mera eficacia, eficiencia ou obxectividade que todos os códigos deontolóxicos reclaman aos empregados públicos, senón que, ademais, avanza por novos camiños en que a participación, a transparencia e a rendición de contas encontran pleno acomodo, con todo o conxunto de requirimentos normativos e deberes procedementais concretos que isto implica. En suma, estamos a vivir un momento histórico en que a Administración se converte nun dos principais espazos para a participación democrática nas sociedades contemporáneas (Peters, 2006, p. 31). E, con isto, espérase que os empregados públicos se perfeccionen moralmente mediante os incentivos que xeran a participación e a transparencia.

Non obstante, a pesar do indubidable avance que esta opción supón, a situación actual, desde unha perspectiva académica e de xestión, suscítanos en España algún problema en relación coa ética política e, máis en concreto, a ética dos empregados públicos ou ética administrativa. En xeral, existe unha ausencia de estudos de caso que dificulta metodoloxicamente a contribución de melloras formativas e na elaboración de códigos deontolóxicos. A investigación sobre ética non pode quedar reducida á mera descrición de institucións formais e o seu marco de constricións ou á dedución filosófica. A ética administrativa inclúe, pero non se esgota nel, o deseño institucional e a reflexión filosófica. Obviamente, un bo deseño institucional axuda a mellorar os comportamentos, pero ao final é necesario comprobar como os funcionarios incorporan ás súas prácticas cotiás os valores propostos; como se produce a loita interna por gobernar a súa vida de acordo con principios e valores formalmente asumidos. Sen un acercamento máis fenomenolóxico é imposible entender os dilemas morais dos servidores públicos. E sen entender os dilemas, dificilmente se poden deseñar códigos deontolóxicos ou programas formativos que sirvan para algo. A ética administrativa é unha ética aplicada que debe ter un ánimo propositivo e útil. E para que sexa útil, a formación en ética, por exemplo, debe fundarse nun coñecemento máis próximo dos casos que viven realmente os funcionarios. A transformación dun cidadán, e por suposto dun funcionario, "non pode vir só de campañas de formación, nin de plans educativos ditados polos poderes executivos e lexislativos. Hai sempre unha visión política cotiá en que todo iso se ventila mediante emocións, paixóns e "soños" moi intensos; un mundo en que os medos alteran o coñecemento e onde as necesidades son plásticas e cambiantes dependendo da continxencia" (Róiz, 2006, p. 35).

Por outra parte, non se pode esquecer que a ética política e, dentro dela, a ética administrativa ten enfoques diferentes en función da tradición filosófica –e o modelo de interese xeral– con que se traballe. É necesario recordar que a concepción normativa sobre a boa cidadanía e sobre o interese xeral inflúe profundamente sobre o modelo de "bo funcionario". Desde esta perspectiva, faltan tamén análises que sitúen a reflexión sobre a ética administrativa na súa dimensión pluralista. É preciso deixar claro que a promoción da ética dos servidores públicos non se pode basear unicamente na loita contra a corrupción, e non se pode basear só nisto porque a ética non trata só de evitar o mal, senón que, sobre todo, trata de buscar a mellor solución moral –a máis universalizable– para os dilemas a que se enfrontan os funcionarios. En moitas ocasións os empregados públicos non adoptan a mellor decisión eticamente, sen por iso caeren en actuacións corruptas. E, nese momento, os debates sobre cal sexa a mellor opción estarán ineludiblemente repletos de principios e valores que, incluso aínda que sexan semellantes, poden dar respostas diferentes ao problema suscitado.

2. A investigación sobre ética administrativa

A ética administrativa podería considerarse parte da ética política, en tanto en canto, en última instancia, se trata de definir que principios e valores deben rexer unha parte da vida pública. Os principios éticos neste ámbito deben especificar: 1. Os dereitos e deberes que as persoas deben respectar cando actúan nun ámbito en que os seus actos afectan seriamente o benestar doutras persoas e da sociedade; 2. As condicións que as prácticas colectivas e as políticas deberían satisfacer cando tamén afectan o benestar das persoas e da sociedade (Thompson, 1985, p. 555). Os métodos de investigación usados en ética pública, en xeral, foron de dous tipos: por unha parte, os de natureza filosófica, con todos os compoñentes lóxico-dedutivos propios dela; por outra, os propios das ciencias sociais. Neste último ámbito, porén, cómpre recoñecer que os conceptos cos cales se traballa son conceptos moi ricos normativamente e que un positivismo excesivo podería desviarnos da comprensión sobre a interpretación e integración dos valores na vida real dos empregados públicos (Cooper, 1992).

A investigación empírica en "ética administrativa" tense baseado en moi diversas estratexias. Para empezar, o deseño experimental foi moi difícil de pór en marcha; os experimentos Hawthorne demostran cómo, mesmo con todo a favor, se demostrou o contrario do que se quería demostrar (Mayo, 1946); no ámbito público, exercer un total control experimental é case imposible. Ten sido máis común usar deseños cuasi-experimentais. Os cuestionarios, non obstante, non axudaron moito a xerar coñecemento, máxime cando os empregados públicos son, con frecuencia, malos coñecedores do seu propio traballo e dos seus máis profundos dilemas morais (Mintzberg, 1979, citado por Behn, 1993). A investigación baseada na exposición sistemática polo xestor do seu traballo e os seus valores –*manager-philosopher researc*h–, da cal hai exemplos moi influentes como o de Barnard (1959), ten problemas de validez. A investigación "*gedanke*" ou de gran pensamento, baseada na lóxica máis que na investigación empírica, nun coñecemento xeral e nunha racionalidade poderosísima, como é a que deu lugar a algunha das obras máis prestixiosas de Weber ou Waldo, só está ao alcance de mentes preclaras. A investigación baseada na observación e nas entrevistas, como a famosa de Mintzberg sobre o traballo directivo (1983), suscita o problema da selección, pois adóitase escoller o que funciona e rexeitar o que non funciona, con perda importante de información.

En xeral, o estudo de caso vén sendo recoñecido como unha das estratexias máis útiles de investigación para a ética pública, e sobre a súa base pódese xerar coñecemento cientificamente válido (Cooper, 1982; Lynn, 1996). O estudo de caso busca non só relatar feitos, senón achar os principios subxacentes que explican por que unha combinación de específicas actividades, interactuando con específicas circunstancias, producen uns resultados, e describir tales principios para que poidan aplicarse a outras situacións. Pode servir como exemplo o do estudo de Kaufman sobre o *U.S. Forest Service* (1960). Certamente, é fundamental construír os casos con obxectividade, con investigación previa suficiente e con abundante uso das notas a pé de páxina e os anexos. Stillman (1992) utilizou casos para o estudo da ética no seu famoso libro de texto. Cooper (1982) utilizounos para exemplificar os dilemas éticos do empregado público. Perry (1993) utilizou o estudo de caso nas súas investigacións sobre *"whistleblowing"* no goberno federal estadounidense, e os seus achados amosan o limitado papel que estas accións representan para transformar os rendementos na Administración. Os estudos de caso ben construídos permiten unha análise do detalle e o contexto de cada problema, características que os fan moi recomendables para a investigación sobre estándares de conduta na Administración. Os seus defectos son: o seu curto espazo de tempo útil, pois a miúdo pasan de moda os problemas que formulan; a súa difícil obxectividade e a individualidade de cada caso, coas dificultades que isto suscita para a análise de conxunto. Estes casos son excelentes instrumentos para coñecer o contexto da toma de decisións ética e as normas existentes no ámbito estudado.

Para iso, é preciso recoñecer que os xestores públicos fan fronte a unha realidade moi complexa, e que deben intentar comprender esa realidade ata o punto en que consigan o suficiente control dela como para poder alcanzar o cumprimento dos obxectivos que teñen encomendados: en esencia, o servizo ao interese xeral. En ciencia, o razoamento indutivo ten unha longa historia. A investigación baseada no estudo de caso caracterízase por asumir que, se queremos desenvolver teoría sobre unha adecuada e eficaz xestión dos dilemas morais, temos que asimilar e sistematizar numerosas observacións do que na práctica funciona e do que fracasa. Os elementos comúns de numerosos éxitos e fracasos debidamente sistematizados dannos a base para xerar teoría sobre o éxito en determinadas circunstancias e contornos (Behn, 1993). Esta teoría, xerada con rigor, contribúe ao bo rendemento, pero non de forma completamente predicible, pois atopámonos ante o que Argyris, Putnam e Smith (1985) chamaron ciencia da acción, ciencia que se relaciona de forma non perfectamente prognosticable coa práctica, pero que desde a práctica se enriquece. En concreto, parte da idea de que é posible para o proceso de investigación ter un obxectivo dobre: por unha parte, tratar de xerar coñecemento científico útil e, por outra, usar un proceso que poida axudar á xente implicada nel a gañar un mellor entendemento das súas situacións.

Tamén se teñen desenvolvido estratexias de investigación cun enfoque máis interpretativista. Unha liña de investigación moi interesante é a denominada de "acción aprendizaxe" (Morgan, 1997, p. 299), cuxas regras son menos ríxidas ou "científicas" e que parte da vontade de non crear descricións válidas do mundo, senón contar historias –con abundante uso de metáforas que axudan a entender a realidade– de intervencións que poidan producir "claves xeneralizables", e que sexan relevantes para comprender mellor o proceso de intervención e as dinámicas, opcións ou problemas esenciais que foron afrontados. O xeneralizable non está na historia en si, senón na interpretación ou xeración de sentido que o lector daquela produce, o cal o pode levar a interpretacións ou claves que lle creen unha experiencia de confirmación, unha experiencia que lle indique que a situación que el afronta responde a pautas similares. Tanto neste tipo de investigación como na da "ciencia da acción" os participantes ocupan un papel fundamental investigando e cambiando a organización. En xeral, é moi importante entender o papel da linguaxe en todo este proceso, pois as ideas sobre as organizacións están baseadas en imaxes implícitas ou metáforas que nos persuaden para ver, comprender e xestionar as situacións nun camiño particular (Morgan, 1997; Barzelay, 1992; Lakoff e Johnson, 1980).

A investigación naturalista e a etnografía –ou antropoloxía descritiva– non se preocupa por conseguir obxectividade nin relacións causais, considera indesexable a separación de valores e feitos, e busca crear co/os suxeito/s investigado/s unha visión compartida mutua e simultaneamente. O famoso libro de Bellah *et al.* (1985), *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life,* sería un bo exemplo de utilización deste método: a través de entrevistas activas, conversacións e discusións cos cidadáns estadounidenses entrevistados, os autores descobren unha realidade social caracterizada por unha ética individualista e egoísta, así como uns cidadáns insatisfeitos coas súas vidas. A observación participante é usada por Dobel (1993) para estudar como funciona un comité de ética dun condado, describindo a utilización como arma política da ética e chegando á conclusión de que son o escándalo e os casos de corrupción os que mobilizan e xeran apoio ás políticas sobre ética pública antes que a defensa dos principios. Este método é recomendable para coñecer os valores dos suxeitos investigados, o contexto en que actúan e os seus efectos, e a súa conduta concreta.

Unha estratexia distinta de investigación, máis descritiva pero moi interesante, é a busca da xeración de sentido a través das historias que a organización conta de si mesma (Maynard-Molly e Kelly, 1993). Os xestores contan historias para construír socialmente e comprender o seu mundo. Estas historias son moi importantes para coñecer a cultura ou o sistema de valores dunha organización; os achados baseados na análise das devanditas historias, sobre a base de construír o proceso enteiro de xeración

de sentido, son de gran relevancia científica e teórica (Bellavita, 1990). Para analizar as relacións entre políticos e funcionarios, Maynard-Moody e Kelly (1993) utilizaron as historias que nas organizacións se contan sobre problemas de relación entre ambos os tipos de actores; a codificación de acordo cun programa informático das palabras e estruturas das narracións permitiu coñecer a visión que os funcionarios tiñan dos políticos e as actitudes cara a eles; tamén permitiu coñecer que tipo de mensaxes éticas estaban inseridas no discurso social das organizacións estudadas. Unha conclusión importante do citado estudo foi que as historias mostraban unha forte internalización do *ethos* burocrático (1993, p. 89). As historias, en suma, son bos métodos para coñecer o contexto e a conduta real dos investigados.

A historia difire dos estudos de caso, onde o investigador non só describe os feitos senón que, tamén, trata de explicarnos por que sucederon. Busca explicar a conduta dos suxeitos estudados, o seu contexto, as súas vivencias, máis que as súas actitudes ou opinións. Caro (1974, 1982, 1990, citado por Frederickson, 1994) estuda a Robert Moses e a L.B. Johnson e amósanos as dificultades de que "un gran home sexa un bo home". En suma, aplica o enfoque de análise de Maquiavelo aos seus estudos biográficos, chegando á conclusión de que a virtude do político non coincide coa do cidadán medio; reflexión, por certo, xa antes realizada por Ortega y Gasset no seu *Mirabeau o el político*. Tamén Cooper e Wright (1992) utilizaron este método na súa análise dos administradores públicos exemplares. Este método permite coñecer, non só os valores dos suxeitos estudados, senón tamén o contexto en que actúan, os estándares e normas que os obrigan e a súa conduta concreta.

En resumo, os estudos sobre ética administrativa deben incorporar máis estudos de caso e historias e metáforas para captar o fenómeno completo en que se sitúan os debates morais no servizo público.

3. O bo cidadán e o bo funcionario: o reto do relativismo moral

A ética administrativa, como ética aplicada, intenta aplicar os principios que fundamentan o ámbito da Administración pública. O problema é que no ámbito do moral e do ético existe un pluralismo enorme, polo que se fai moi difícil definir un punto de partida común desde o cal xulgar a acción administrativa (Cortina, 2007, pp. 161 e ss.). En calquera caso, a pesar da ineludible aceptación do pluralismo, é preciso buscar algúns fundamentos nucleares que nos eviten caer no relativismo. Que os devanditos fundamentos sexan verdades morais universais e estables, verdades auto-evidentes, ou que sexan máis ben modestos intentos de construír principios racionalmente e sometelos á proba do mellor xuízo (Etzioni, 2006; Bernstein, 2006) é algo secundario nestes momentos. O importante é que teñamos unha argumentación racional e razoablemente fundamentadora dos principios e que esta supere a proba do contra-argumento relativista. Un relativismo que daría por boa calquera opción fundamentadora da obediencia do empregado público, aínda que esta implicase o xenocidio ou o desprezo da dignidade humana. Un relativismo rexeitable, sen por iso caer en fundamentalismos que eliminen o necesario pluralismo.

Para os antigos, e sigo neste relato a Rafael del Águila (2007), a lealdade coa cidade en que se vive ou o compromiso cívico era o que nos facía verdadeiramente humanos, evitando que nos convertésemos en *idiotés*, é dicir, insolidarios que non merecen ningún respecto. Non hai maior virtude, nin maior gloria, como dicía Cicerón, que preocuparse polo ben común. Esta tradición do bo cidadán como a persoa que se implica, que participa, que se sacrifica pola liberdade política do seu pobo, é a que pasa á tradición republicana renacentista e alí se enriquece e diversifica. Máis tarde, Rousseau intensifica a tensión entre o papel do cidadán e a súa dimensión plural como ser humano, chegando á conclusión de que as persoas deben sacrificar toda dimensión persoal ao seu papel como cidadáns. A historia que conta no *Emilio* e que pon como exemplo de cidadanía é ilustrativa desta opción

radical a favor da dimensión pública e do sacrificio da dimensión privada. Unha nai espartana de cinco fillos espera ansiosa noticias da batalla. Cando chega o ilota para transmitir a noticia, dille á nai que os seus cinco fillos morreron; ela insúltao e contéstalle que non lle preguntou iso. O ilota dille que se gañou a batalla. A nai acode ao templo para dar grazas aos deuses. Para Rousseau, ese é un exemplo de cidadanía. En suma, cada asociado na comunidade debe ceder todos os seus dereitos á comunidade.

A partir destas versións da liberdade dos antigos e do civismo clásico, nos séculos sucesivos e, especialmente, no século XIX, certa tradición –xa moderna– vai construíndo un modelo de cidadanía en que o bo cidadán é o que sacrifica todo polo ben común, pero ese ben común ao cal servir empeza a desvincularse da deliberación en condicións de igualdade de todos os membros da comunidade. En concreto, Hegel rexeita a democracia, pois nela a participación do pobo redúcese ao sufraxio infrecuente, co cal os cidadáns se desentenden dos asuntos públicos. Ademais, a concorrencia entre os intereses e preocupacións da multitude dificilmente pode desembocar nunha decisión en interese xeral. Necesítase unha mediación que universalice o particularismo dos intereses particulares. De aí que, para el, o Estado é a realización efectiva da liberdade concreta, o Estado é o espazo en que se garante a posibilidade de realización do particular (Maraguat, 2003, pp. 51 e ss.). En suma, sen o Estado non sería posible que o interese común, plasmado en leis, nos gobernase, pois os intereses fragmentarios, egoístas e fútiles da cidadanía farían inviable tal posibilidade.

Mais agora, desvinculado o interese común da deliberación soberana da cidadanía en condicións de *isonomía* e *isogoría*, empezan a xurdir mitos representativos do interese común aos cales servir con absoluta lealdade, mitos que arrastran ao fenómeno totalitario, ben sexa a comunidade nacional homoxénea con base racial (nazismo), ben sexa a realización do imparable devir histórico que permitirá a construción dunha sociedade sen clases guiados pola vangarda do proletariado (comunismo). En ambos os casos, a consecución do obxectivo final non debe ser impedida por ningún tipo de compaixón, nin por ningunha consideración aos dereitos individuais. E, en ambos os casos, o Estado adquire a categoría de instrumento clave da dirección a través da coerción, chegando en ocasións as súas organizacións coercitivas a converterse no fundamento do poder político e no medio de destrución de toda oposición interna e externa aos políticos que as logran dominar (Skocpol, 1979). Pois ben, nese tipo de réximes políticos a politización da sociedade no seu conxunto leva a falar de sociedades totalitarias, sociedades onde o bo cidadán é quen contribúe con absoluta dedicación ao fin último que guía a acción colectiva, despersonalizándose e deshumanizándose, cedendo todo dereito –mesmo a vida– a ese Estado que guía á consecución do ben final.

A pregunta agora é: ¿e como é o bo funcionario dese Estado? Non parece difícil a resposta: leal, eficaz e obxectivo, fiel cumpridor das ordes e entregado en corpo e alma ao deber profesional, mais, sobre todo, alguén que non se pregunta pola moralidade das decisións, alguén que non cuestiona os fins, senón que os asume sen ningunha veleidade intelectual. Se os nazis tivesen gañado a guerra, Adolf Eichmann sería un modelo a seguir. Para a súa desgraza, e para ben da humanidade, os nazis perderon a guerra, e Adolf Eichmann, tras fuxir de Alemaña ao finalizar a Segunda Guerra Mundial e refuxiarse na Arxentina, foi descuberto polos cazanazis israelís e levado a Xerusalén, onde, tras ser sometido a un xuízo polos seus presuntos crimes, foi aforcado (Arendt, 1963).

Eichmann era un funcionario que traballaba no SD, un pequeno órgano burocrático dentro das SS, ao mando de Reinhardt Heydrich, quen foi o arquitecto da "solución final", ata a súa morte en 1942, é dicir, quen organizou todo o aparato de exterminio da raza xudía en Europa mediante un conxunto de órganos e programas bastante complexo. O ingreso de Eichmann en tal oficina parece que puido ser un erro, pois el cría que traballaría en servizos policiais cando optou ao posto, e non nunha oficina onde tivo como primeiro traballo organizar un museo sobre a francmasonaría, museo cunha

clara intención denigratoria, como é de supor. Non obstante, pouco tempo despois xa se lle encomendou traballo sobre "o problema xudeu". Nesas tarefas el mostrou un gran celo e capacidade de organización, preocupándose de coñecer o tema e non actuando como un mero "escravo do traballo", como os seus compañeiros, que "só se preocupaban de cumprir ordes e parágrafos e de seguir ao pé da letra as instrucións", sen estudar nin ler sobre a materia (p. 57). Eichmann mostraba interese especial e, a partir de 1939, cando se uniron os servizos policiais e as SS, baixo mando unificado de Himmler, formou parte dunha organización na que miles de funcionarios civís se integraron sen renunciar nin mostrar o máis mínimo desgusto, unha organización, por certo, claramente partidista e fanatizada. De feito, a nova organización –a RSHA– traballaba con absoluta "obxectividade" *–sachlichkeit–* e "economía" no cumprimento das ordes (p. 69), con espírito funcionarial, o que enchía de orgullo a Eichmann. E así, en xuño de 1941, foi informado por Heydrich de que Hitler decidira o exterminio físico da raza xudía, o cal lle produciu unha forte desmotivación, quedou "rebentado", segundo a súa propia declaración (p. 84), aínda que non por iso deixou de cumprir co seu deber con obxectividade e imparcialmente. En 1942 todos os postos de cabeza da Administración coñecían o proxecto de "solución final", pois nunha conferencia de subsecretarios –postos burocráticos, moitos dos cales non pertencían ao partido nazi–, a denominada Conferencia Wannsee, estes altos cargos foron informados e foron debatidos por eles os problemas organizativos e económicos do programa. Para sorpresa da xerarquía nazi ninguén expresou desconformidade coa decisión. Isto fai que Eichmann, un funcionario de nivel alto pero non de nivel superior, acepte cumprir os seus deberes e obedecer sen se deixar arrastrar polas dúbidas, máxime cando o que fai "é cumprir a lei" (p. 135). Mais enfrontado a cuestionamentos morais no xuízo –incluso se atreve a dicir durante este que el intentara sempre seguir o imperativo categórico kantiano– afirma que chegou á conclusión de que el xa non era o dono dos seus actos e de que as súas accións non podían cambiar nada (p. 136), polo que aceptou seguir "a obediencia dos cadáveres" (p. 135). De feito, entregouse con devoción aos labores organizativos e económicos e ás loitas de poder burocráticas polo control do programa, e tivo como competencia a organización do transporte aos campos de concentración para o exterminio.

O caso Eichmann suscítanos como, baixo un réxime totalitario, a obediencia ás ordes e a obxectividade e eficiencia poden converterse nas mellores aliadas da barbarie. Neste caso, pódese comprobar como a "ética da neutralidade" arrastra a Eichmann pola pendente da complicidade co xenocidio. Eichmann tiña que cumprir o deber, aínda que non lle gustase, é máis, tiña que cumprir a lei, aínda que a lei fose unha aberración moral e xurídica. Era a súa obriga como funcionario. Cando xa toda a xerarquía administrativa incorpora ás súas prácticas os programas de exterminio, o "bo funcionario" Eichmann séntese liberado do pesado fardo de saber que cumpría ordes que non superaban o filtro do imperativo categórico kantiano, pois nese momento toda a Administración alemá desenvolve esas políticas e el é un pequeno "dente" na inmensa maquinaria. A súa rebelión era insignificante, insuficiente a todas luces para parar o proxecto e, ademais, irracional desde unha perspectiva de pura supervivencia. A "ética da estrutura" fornécelle, ademais, o consolo que a conciencia lle nega. O resultado da "solución final" é o froito de miles de persoas e el non pode ser responsable de algo decidido polo Führer e desenvolvido pola inmensa maquinaria burocrática do réxime, da cal el é só unha minúscula roda.

Fronte a esta historia, permitirémonos agora utilizar o guión dunha película para enfrontar o dilema moral desde outra perspectiva diferente á de Eichmann, nun réxime tamén totalitario. Na excelente película de Florian Henckel von Donnersmarck *Das Leben der Anderen* (*A vida dos outros*[2]), preséntase unha situación en principio semellante. Neste caso o país é o mesmo, pero o réxime totalitario

[2] Óscar á mellor película estranxeira en 2007.

xa só controla unha parte do país –República Democrática Alemá–, e non é de carácter racista, senón comunista. O capitán Gerd Wiesler é un oficial extremadamente competente da Stasi –policía secreta do réxime–, un "bo funcionario" dedicado á persecución de disidentes e á espionaxe da sociedade, especialmente para evitar as fuxidas do "paraíso socialista". Fronte ao banal e cínico Eichmann, Wiesler é un home convencido dos seus ideais, fiel comunista que entregou a súa vida á causa. Non ten vida privada practicamente e a súa forma de vivir é dunha frugalidade espartana. Un antigo compañeiro da academia da Stasi, actualmente tenente coronel, e exemplo do oportunista político, encárgalle a vixilancia dun coñecido poeta e autor teatral que, malia ser leal comunista, ten a "mala sorte" de ser noivo dunha actriz pola que o ministro de Cultura ten unha especial predilección. A vixilancia comeza cun despregamento de eficacia e meticulosidade extraordinario. Mais, finalmente, Wiesler abandona a súa eficacia e, no canto de espiar e informar aos superiores, dedícase a protexer o poeta e a súa noiva. Pouco a pouco, o bo funcionario convértese nun mal funcionario, e o bo cidadán comunista convértese nun mal cidadán. O eficaz espía pon en perigo a súa vida por salvar a dos outros, aínda que os resultados non sexan os desexables. A actriz suicídase tras denunciar o seu noivo por escribir un artigo contra o réxime.

Fronte a Eichmann, de novo, o capitán Wiesler deixa a distancia, a obxectividade, e empeza a preguntarse. Para empezar, pronto comprende a inmensa mentira en que se funda o seu traballo. El non vixía un inimigo do réxime, senón que intenta encontrar bases para forzar a detención do poeta e que o ministro de Cultura poida seguir abusando sexualmente da actriz. O seu compañeiro de academia non ten xa ningún ideal que non sexa o progreso na carreira política, a clave do servizo secreto empeza a ser a acumulación de información para póla ao servizo persoal dos responsables do réxime nas súas loitas internas e para o seu beneficio privado. Pero, sobre todo, vai descubrindo a inmensa castración moral e humana que o totalitarismo xera nos cidadáns da República Democrática. O bo cidadán non ten vida privada, pois está vixiado constantemente, os sentimentos son aniquilados polo medo e as delacións. A solidariedade, a amizade, a xenerosidade e a sensibilidade artística poñen en perigo aqueles que atesouran tales sentimentos. O espía que todo o ve, que todo o escoita, empeza a ver a vida dos outros, a vida real na República Democrática, e comprende a inmensa traxedia: nese réxime perséguense as boas persoas. E un réxime que non permite vivir no seu seo as boas persoas non merece ser defendido. Máis aínda, paga a pena xogar a vida por defender a vida deses outros. Wiesler nin quere ser imparcial fronte á inxustiza, nin acepta que é unha roda na maquinaria do réxime, unha pequena roda sen responsabilidade. Wiesler prefire ser un mal funcionario a ser unha mala persoa.

Para concluír con estas dúas historias, a clave do dilema ao cal ambos se enfrontan é a de se existen límites morais á acción do Estado e, con iso, límites ás ordes que un funcionario debe obedecer en calquera país, momento ou réxime. Se a resposta fose negativa, deberiamos aceptar que os intereses comúns, tal e como son entendidos polos gobernantes en cada momento, son a sagrada lei do empregado público e o seu único dilema é como cumprir a orde coa máxima dilixencia. Se a resposta fose positiva, teriamos que aceptar que o bo funcionario non está sen máis ao servizo dun réxime, nin ao servizo dun Goberno, senón prioritariamente ao servizo da xustiza do sistema e duns valores universalizables e, se se respectan estes, ao servizo dos intereses xerais tal e como poidan ser interpretados polo correspondente Goberno. Pero, se non se respectan os valores universalizables, o bo funcionario debe converterse nun obstáculo á depravada acción de Goberno e non nun cómplice fiel. Nos casos elixidos neste artigo esta opción parece clara: Wiesler obra ben e Eichmann mal, aínda que Wiesler se converta nun mal funcionario e Eichmann sexa un exemplo de eficacia e "profesionalidade"; dado que estamos ante réximes especialmente odiosos, seguro que esta afirmación anterior non xera demasiadas controversias… mais ¿poderiamos defender isto tamén nunha democracia liberal?

Para empezar a responder, é fundamental recoñecer que o liberalismo considera que un bo cidadán non é aquel que vive para a política e o ben común, senón aquel que se preocupa dos seus propios intereses e é quen de convivir civilizadamente respectando os dereitos alleos. De aí que, nas súas orixes, sexa tan importante a propiedade como fundamento da cidadanía. Só os propietarios souberon elixir, saben protexer os seus intereses e teñen independencia e capacidade de xuízo suficiente. Por iso, deben poder votar. O resto, dado que non saben protexer os seus intereses, dificilmente protexerán os de todos. Fronte aos réximes anteriormente enunciados –totalitarismos–, o liberalismo non glorifica o Estado –aínda que na utopía comunista deba desaparecer nun futuro distante– senón que considera o Estado un mal necesario que nos evita a anarquía e a guerra civil. Este Estado ten como finalidade esencial protexer os dereitos naturais dos cidadáns: seguridade, propiedade e liberdade (entendida como o dereito á non-intromisión). Ademais, para evitar que asuma poderes excesivos e poida quebrar esa función, establécese a división de poderes e desenvólvese o Estado de dereito.

Unha idea moi querida polo liberalismo é a de que do egoísmo individual derivan beneficios colectivos. Os vicios privados xeran virtudes públicas, como nos ensina Mandeville na súa famosa fábula das abellas. Ademais, a virtude pública, coa conseguinte implicación política, xera máis problemas ca beneficios, en concreto, dificulta a gobernabilidade e pon en perigo as liberdades individuais. Por sorte, pensarán os liberais, os cidadáns reais das democracias contemporáneas non se interesan pola política e teñen unha imaxe pésima dos políticos. "Dito doutro xeito: os cidadáns das nosas democracias non posúen xuízo político, nin aspiran a desenvolvelo. Pero iso non debe desconcertarnos porque, despois de todo, o importante para o liberal conservador sería garantir o exercicio das liberdades individuais, e non a participación, o civismo republicano ou o xuízo político" (Del Águila, 2007, p. 50). Finalmente, a democracia caracterízase ante todo pola competencia en condicións de igualdade entre elites para ocupar as posicións de goberno. Se existe competencia e se respectan as liberdades, todo o demais é secundario.

A consecuencia fundamental do dito, para os nosos efectos, é que nunha democracia liberal non pode darse o desprezo dos dereitos ou valores universalizables e, incluso, que os procedementos para a definición do interese xeral, a través dos nosos representantes, manteñen uns certos criterios de xustiza. Por iso, o bo funcionario da democracia liberal si é, agora, quen obedece ordes, é leal, é eficaz, eficiente e imparcial, e non se pregunta polos fins –dado que se presume que os representantes son electos para definilos e que os valores universalizables son respectados. Un valor máis, e moi importante, é a legalidade: o bo funcionario obedece as leis e cúmpreas. Por todo isto, ás preguntas antes realizadas teriamos que dar como única resposta posible a de que, en primeiro lugar, si existen límites morais á acción do Estado, pero que, dado que, en pureza, nunha democracia liberal non é posible que o Estado salte os devanditos límites, non pode un bo funcionario en tal réxime político rebelarse fronte aos seus superiores.

Por desgraza, a realidade é moito máis complexa. Os excesos do liberalismo abren dous tipos de vías ao abuso de poder. Para empezar, o descrédito da política leva á consideración de que talvez a economía e o mercado deberían ser quen realmente guiasen todo tipo de decisións. O mercado debe substituír o Estado en practicamente todas as áreas de prestación de servizos. E onde se manteña o Estado, a técnica debe substituír a política (Del Águila, 2007), sendo os tecnócratas da área de facenda e economía dos organismos internacionais os profetas da nova relixión; uns profetas que non renden contas a ninguén, que non son controlados por ninguén. Para continuar, os políticos deben provir do mundo empresarial e deben xestionar en contacto con ese mundo, pois é tal esfera de poder a que coñece realmente o interese xeral. Como consecuencia, a cidadanía perde contacto coa esfera pública, que se autonomiza do control cidadán e, sobre todo, a mestura de intereses públicos e privados nas altas esferas de poder leva a un "capitalismo de amiguetes" (Krugman, 2002),

destrutor do propio mercado e xerador de corrupción política sen límite. Ambos os supostos poderiámolos considerar exemplos de patoloxías do interese xeral. A primeira sería a patoloxía "obxectivista", segundo a cal o interese xeral se define cientificamente e non debe basearse nas preferencias ou opinións dos cidadáns. A segunda sería a patoloxía "subxectivista", segundo a cal o interese xeral o definen os intereses privados da elite dirixente.

Vexamos un exemplo desta última situación, seguindo o relato que Jane Mayer (2004) fixo para *The New Yorker*. O vicepresidente dos Estados Unidos de Norteamérica, Dick Cheney, inmediatamente antes de acceder a tan alta maxistratura, foi, durante cinco anos, o director executivo de Halliburton, a empresa líder mundial en servizos de gas e petróleo. Alí, segundo a información existente, gañou uns corenta e catro millóns de dólares, e, aínda agora, xa como vicepresidente do país, continúa a cobrar beneficios de cento cincuenta mil dólares ao ano e mantén unhas accións por valor de dezaoito millóns de dólares na citada empresa. Xunto a estes feitos plenamente demostrables, Halliburton obtivo do Goberno Federal, durante estes anos de mandato de Cheney na Administración Bush, toda unha serie de contratos substanciosos con procedementos non competitivos, ademais de ter cargado prezos abusivos en servizos contratados. Desde os comezos da súa carreira política, como congresista, Cheney foi un fervoroso defensor das privatizacións e das subcontratacións de servizos públicos. En 1988 foi nomeado por George Bush (pai) secretario de Defensa. A partir dese momento empezouse a estudar a posibilidade de que todos os servizos de apoio ás operacións militares se subcontratasen; para empezar, adxudicóuselle un contrato a Halliburton para que fixese un informe sobre o tema (3,9 millóns de dólares) e posteriormente volvéuselle adxudicar outro contrato para que o continuase (5 millóns de dólares máis). Finalmente, Halliburton encargouse das devanditas actividades de apoio (comida, lavandaría, limpeza de cadáveres, funerais…) en Somalia e nos Balcáns, con contratos que superaron no seu conxunto os dous mil trescentos millóns de dólares. Segundo un alto mando do Exército, estas subcontratacións "fan moito máis fácil ir á guerra".

Pouco despois da súa retirada do Goberno, en 1993 –Clinton gañara as eleccións–, Cheney foi contratado como director executivo (CEO) de Halliburton en 1995. Durante o seu mandato, Halliburton fixo negocios con Iraq, Libia e Irán, malia seren considerados países que apoiaban o terrorismo. En concreto, Saddam elixiu Halliburton como a compañía estadounidense coa cal traballar durante o programa *Oil for Food* das Nacións Unidas. Na primavera de 2000, Halliburton permitiu ao seu CEO que dirixise o comité para elixir o candidato a vicepresidente de George Bush fillo: curiosamente, elixiuse a si mesmo. Só entre 1999 e 2002, Halliburton gastou máis de setecentos millóns de dólares en contribucións ás campañas republicanas. En 2000 doou 17.677 dólares á campaña de Bush-Cheney. A partir do 11-S a guerra contra o terrorismo foi unha fonte de beneficios inmensa para a empresa. Halliburton cobrou 37 millóns de dólares por construír campos de detención en Guantánamo, 100 millóns de dólares por construír a nova embaixada en Kabul, 7000 millóns por restaurar a industria petrolífera iraquí… Xa antes de que se debatese no Congreso a posible invasión de Iraq, documentos da *Energy Task Force*, creada por Cheney, falaban de capturar antigos e novos campos petrolíferos (3 de febreiro de 2001) e Halliburton recibiu un contrato secreto para estudar cómo protexer os pozos petrolíferos durante a guerra, no caso de que a houbese. En marzo de 2003 adxudicóuselle de forma opaca o contrato de protección dos pozos, a pesar de que non eran previsibles danos; de feito, dos 1.500 pozos, só 9 foron danados durante a guerra. Finalmente, hai máis de 25.000 millóns de dólares en contratos para a reconstrución de Iraq. Na repartición destes contratos a persoa que decide é Dick Cheney e os receptores son empresas que teñen nos seus consellos de administración figuras importantes da Administración Bush. ¿Como se decide? "É coma en Rusia. Así é como se desenvolve a corrupción estes días. Non é cuestión de subornos. É cuestión de ter a cea oportuna coa xente correcta" (Mayer, 2004, p. 6).

Fronte a este claro abuso de poder ¿que debe facer a persoa encargada de controlar o sistema de contratación no Corpo de Enxeñeiros do Exército estadounidense? Talvez calar e obedecer as ordes; á fin, esta servidora pública non está contratada para definir o interese xeral. Talvez o interese xeral estea en que os amigos do vicepresidente e el mesmo se enriquezan con cargo aos orzamentos do Estado. Pero non é iso o que pensou Bunnatine Greenhouse, a responsable desa función ata agosto de 2005, en que foi destituída do seu posto e expulsada do Senior Executive Service por denunciar o abuso de poder, as fraudes e os incumprimentos procedementais e legais na contratación no exército. Bunnatine recoñeceu que non é a súa función definir o interese xeral, pero que esas prácticas contractuais desde logo que non o expresan. Por exemplo, ela denunciou que Halliburton recibiu contratos moi cuantiosos, sen competencia suficiente, para a loxística e a alimentación das tropas, e promoveu a apertura dunha investigación por excesos na facturación de gasolina e múltiples irregularidades nas súas outras facturacións ao Goberno. Así, unha caixa de 15 libras de touciño afumado, Halliburton véndella ao exército a 80 $, e no mercado custa 12 $; unha caixa de tomates véndella a 13/15 $, e no mercado custa 5 $; os servizos de lavandaría –por libra de roupa– para a tropa cóbraos a 6,60 $, e en Nova York ese mesmo servizo custa 85 centavos; e unha caixa de refrescos véndella por 42 $ cando no mercado custaría 11,88 $[3]. Por esas denuncias, tras 20 anos de recibir excelentes cualificacións nas súas avaliacións do rendemento, a funcionaria Bunnatine Greenhouse, membro do Senior Executive Service, cunha impecable folla de servizos ao Estado e con destino no U.S. Army Corps of Engineers, perdeu o seu posto e a súa categoría de directiva. A súa falta foi a de denunciar ante o Congreso dos Estados Unidos as prácticas contractuais ilegais e desviadas no exército estadounidense[4].

Os feitos aquí narrados suscítannos algúns dos perigos a que pode arrastrar a visión liberal conservadora da democracia mal entendida. En primeiro lugar, a confusión entre o interese privado dos gobernantes e o interese xeral. A ausencia dunha ética do servizo público en responsables políticos que fixeron da ganancia o obxectivo esencial da súa vida xera graves complicacións para o funcionamento da democracia e para o propio mercado. Os postos de poder nas organizacións públicas ofrecen múltiples privilexios que non se posúen no sector privado, para empezar, a capacidade normativa. Pero tamén competencias cuasi-xudiciais, obtención de información privilexiada ou a utilización de fondos públicos en lugar dos propios para financiar decisións. Eses privilexios outórganse para que os gobernantes fomenten o ben común, non para que se enriquezan ou enriquezan as súas clientelas. Pero no caso de Cheney o que se observa é unha continua mestura de interese privado e actividade pública que destrúe a imaxe gobernamental e dana o interese xeral. A busca de ganancia no ámbito privado debe desaparecer cando se alcanzan posicións públicas. Pero unha interpretación desviada e corrupta do modelo liberal leva a considerar que os homes de negocios deben gobernar e o deben facer como levan os seus negocios. Os resultados son nefastos. Salvo que todo responda a unha estratexia autoxustificadora: no goberno sempre triúnfan os intereses privados; por iso, canto menos goberno, mellor para o país; subcontratemos todo, baleiremos –co saqueo previo– o Estado.

Precisamente, para evitar estas situacións a democracia liberal xerou múltiples controis contra o abuso de poder e a corrupción. Pois ben, o que vemos, en segundo lugar, do caso estudado é a progresiva destrución dos instrumentos de control feita desde o propio Goberno. A *Freedom of Information Act*, que obrigaría o Goberno a dar información fidedigna e veraz dos proxectos e traballos en Iraq, cando menos aos seus representantes, non obriga as empresas subcontratistas. Como di o congresista Jan Schakowsky, é como "se os contratistas privados do exército estivesen envoltos nunha guerra secreta" (Mayer, 2004, p. 3). As empresas non revelan datos das súas misións, dos seus gastos ou dos seus

[3] *Hoosier Times*, domingo 7 de agosto de 2005.

[4] Senate Democratic Policy Committee Hearing. "An Oversight Hearing on Whether the Army Corps of Engineers Retaliated Against Whistleblowers Who Objected to Iraq Contracting Abuses". September, 16th, 2005.

salarios. Ademais, os seus empregados poden facer doazóns a campañas políticas, actividade que non poden realizar os servidores públicos. Por outra parte, a normativa de contratos, que busca a competencia e a transparencia, é con frecuencia suspendida para contratos no ámbito militar "por razóns de seguridade nacional". É dicir, que a subcontratación é boa porque a competencia xera eficiencia, pero elimínase a competencia para que a subcontratación sexa segura. A pregunta obvia é ¿e que se gaña daquela coa subcontratación, se non hai competencia? Finalmente, a encomenda da tarefa de contratar outorgóuselles a funcionarios altamente preparados e honestos para que mantivesen un alto nivel de independencia, e aseguróuselles unha alta protección contra a influencia ou a presión política, pero esta protección foi eliminada para os responsables de contratación de alto nivel, como Bunnatine Greenhouse.

Conclusións

Como conclusión, temos que insistir en que o bo funcionario dunha democracia liberal ten a obriga moral de servir o interese xeral. Con isto non se pretende que substitúa os representantes na súa definición, pero si defender o papel do Estado e protexelo da corrupción e o abuso. O bo funcionario debe exercer un control democrático a través do uso da razón e dos seus coñecementos. Non hai argumentos para soster o contrario. Se non é bo que o Estado pague de máis, se non é aceptable que os contratos se adxudiquen sen competencia, nin transparencia, se non é admisible que grupos de interese capturen políticas e decisións no seu propio beneficio, entón necesitamos funcionarios e funcionarias que exerzan un labor de gardiáns do interese común. Isto lévanos a concluír que, ante a pregunta de se é ético enfrontarse aos superiores nun réxime democrático, a resposta sexa si, cando menos por dúas razóns: pola defensa do interese xeral e pola defensa da legalidade.

En suma, como sociedade necesitamos unha ética que lles exixa aos servidores públicos preguntarse pola moralidade dos fins existente tras toda orde ou norma, e unha ética que guíe máis alá dos intereses egoístas que fundamentan a acción administrativa. Unha ética que, incluso, vai contra o seu interese inmediato polo ascenso ou a aprobación superior, e que os enfronta á inxustiza, mesmo pondo en risco a súa carreira, pero sen a cal os fundamentos da democracia sempre estarán en perigo.

Bibliografía

ARENDT, H., *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*. Penguin Classics, Nova York, 1963.

ARGYRIS, C. *et. al.*, *Action Science*, Jossey Bass, San Francisco, 1985.

BARNARD, I., *La función de los elementos dirigentes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.

BARZELAY, M. e ARMAJANI, B.J., *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Los Ángeles, California, 1992.

BEHN, R. D., "Case-Analysis Research and Managerial Effectiveness: Learning How to Lead Organizations Up Sand dunes", en Bozeman, B. (ed.), *Public Management* 40-54, Jossey Bass, San Francisco, 1993.

BELLAVITA, C., *How Public Organizations Work*, Praeger, New York, 1990.

BELLAH, R., *The Good Society*, Random House, New York, 1991.

BERSTEIN, R.J., "Can We Justify Universal Moral Norms?", en Don Browning (ed.), *Universalism vs. Relativism*, Rowman and Littlefield, Plymouth, 2006.

COOPER, T.L., *The responsible Administrator, An Approach to Ethics for the Administrative Role*, Kenikat Press, New York 1982.

COOPER, T.L. e WRIGHT, N.D., *Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government*, Jossey Bass, San Francisco, 1992.

CORTINA, A. *Ética aplicada y democracia radical*. Tecnos, Madrid, 2007.

DEL ÁGUILA, R.,"Civismo", en Ricard Zapata-Barrero (ed.) *Conceptos políticos. En el contexto español*. Síntesis, Madrid, 2007

DOBEL, J.P., "The Realpolitics of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics", en Frederickson, G. (ed.), *Ethics and Public Administration*, Sharpe, Armonk, NY, 1993.

ETZIONI, A., "Self-Evident Truth (Beyond Relativism)", en Don Browning (ed.), *Universalism vs. Relativism*, Rowman and Littlefield, Plymouth, 2006.

FREDERICKSON, H.G., "Research and Knowledge in Administrative Ethics", en Cooper, T.L. (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nova York, 1994.

KAUFMAN, H., *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*, H. Hopkins Press, Baltimore, 1960.

KRUGMAN, P., "Cronies in Arms", *New York Times*, september 17, 2002.

LAKOFF, G. e JOHNSON, M., *Metaphors we live by*, Univ. of Chicago Press, Chicago, 1980.

LYNN, L.E.(Jr.), comp., *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatam House, Chatam, NY, 1996.

MAYER, J. "Contract Sport. What did the Vice-President do for Halliburton?", *The New Yorker*, February 16, 2004.

MARAGUAT, E. "El concepto republicano de la libertad en la filosofía política de Hegel", en Jesús Conill e David Crocker (eds.), *Republicanismo y educación cívica*, Comares, Granada, 2003.

MAYNARD-MOODY, S. e KELLY, M., "Stories Public Managers Tell About Elected Officials: Making Sense of the Politics-Administration Dichotomy", en Bozeman, B. (ed.), *Public Management*, Jossey Bass, San Francisco 71-90, 1993.

MAYO, E., *The Human Problems of Industrial Civilization*, Harvard Univ. Press, Cambridge, MAS, 1946.

MINTZBERG, H., *The structuring of Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1979.

MINTZBERG, H., *La naturaleza del trabajo directivo*, El Ateneo, Buenos Aires, 1983.

PERRY, J.L., "Public Management Theory": What is it? What Should it be? en Bozeman, B., *Public Management*, Jossey Bass, San Francisco, 1993.

PETERS, G., "Democracia y Administración pública: la conexión emergente". *Administración & Cidadanía* nº 1, vol. 1, 2006: 29-46.

RÓIZ, J., "Maimónides y la teoría política dialéctica". *Foro Interno. Anuario de teoría política* nº 6, decembro 2006: 11-38.

SKOCPOL T., *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, 1979.

STILLMAN, R.J., P*ublic Administration. Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1992.

THOMPSON, D.F., "The possibility of Administrative Ethics", *Public Administration Review,* vol. 45, nº 5, September-October, 1985: 555-561.

4.
DEMOCRACIA PARLAMENTARIA E TRANSFUGUISMO SOBRE O «TAMAYAZO» E AS SÚAS LECCIÓNS*

Autor

Roberto L. Blanco Valdés
Universidade de Santiago de Compostela

* Unha primeira versión deste traballo publicouse, co título «Democracia y transfuguismo en la Comunidad de Madrid», no número 135 da revista *Claves de Razón Práctica*, aparecido en setembro de 2003, tras o estoupido da crise provocada pola deserción das filas socialistas dos deputados da Asemblea de Madrid Eduardo Tamayo e María Teresa Sáez.

1. Democracia parlamentaria e disciplina de partido

As democracias europeas, que son democracias de partidos, son tamén, de modo inescindible, case na súa práctica totalidade, democracias parlamentarias, nas cales a consolidación do parlamentarismo resultou historicamente posible só tras o asentamento (e, en gran medida, como consecuencia do asentamento) de sistemas estables de partidos. Foi, de feito, o denominado Estado de partidos o que, a pesar dos seus moitos vicios, dexeneracións e problemas, veu facer factible o funcionamento efectivo do parlamentarismo, pois será a estabilidade derivada da disciplina de partido a que permitirá, ao cabo, a progresiva redución das situacións de crise, case endémicas, duns réximes parlamentarios –os de finais do século XIX e comezos do século XX– cuxa inestabilidade resultaba directamente proporcional á debilidade dos sistemas de partidos sobre os cales aqueles descansaban: «Nos sistemas fundamentados no parlamentarismo non hai dúbida de que un requisito vital son os partidos *adecuados ao parlamentarismo*», escribiu Giovanni Sartori na súa magnífica *Ingeniería constitucional comparada* (México, FCE, 1996), na cal engade: «A votación disciplinada dos partidos é parte esencial desa *adecuación*».

Certamente, nos sistemas de democracia parlamentaria, como os que configuran a nosa Constitución para o Estado central, os estatutos de autonomía de todas as comunidades existentes en España, e a lei electoral para as corporacións locais que gobernan os municipios, a clave de arco que posibilita o funcionamento adecuado e equilibrado do conxunto do sistema sitúase na existencia dunha maioría parlamentario-gobernamental estable. É dicir, dun goberno, nacido dunha maioría parlamentaria ou municipal (homoxénea ou de coalición) que é sostido de forma permanente, a través da disciplina de partido, por esa mesma maioría, cuxas votacións resultan, por tanto, *previsibles* de antemán tanto polos membros que as conforman como polo executivo (local, rexional ou estatal) ao cal eses membros sosteñen, e o grupo ou grupos políticos que se lle opoñen na institución de que se trate en cada caso. Por dicilo outra vez coas clarísimas palabras de Sartori, «o feito é que un goberno parlamentario non pode gobernar sen apoio parlamentario; ese apoio significa que os partidos que apoian o goberno poden realmente entregar os votos dos seus representantes e, pola súa vez, isto quere dicir que teñen capacidade de impor unha votación uniforme».

A disciplina de partido posibilitou, en conclusión, a práctica actual do goberno parlamentario, sexa cal sexa o nivel de goberno de que se fale, práctica que quedou determinada por ela ata o punto de converterse na chave que condiciona unha das pezas claves dos sistemas democráticos vixentes en Europa: a alternancia. E isto porque os gobernos non poden ser substituídos se non é derrotando as maiorías sobre as cales aqueles se sosteñen. As minorías que polo seu peso específico, medido en termos de votos e de escanos, e pola súa posición relativa no sistema de partidos, compiten con posibilidades razoables de chegar a gañar as eleccións e de alcanzar, en consecuencia, a condición de maioría, coñecen ben cales son as regras de xogo que determinan o seu *tour de force* co partido ou partidos que conforman a maioría parlamentario-gobernamental. Saben, así, desde o momento en que, tras a correspondente votación, se procede, coa elección do presidente (ou do alcalde), a conformar unha maioría estable de goberno, que dispoñen de dúas únicas opcións para chegar a ocupar o poder executivo: ou traballar co obxectivo de romper a maioría, cando aquela é deshomoxénea, sexa ou non de coalición; ou co de substituíla por unha maioría alternativa nas seguintes eleccións. Existe sempre, como é obvio, un último recurso, ilexítimo, desde logo, desde o punto de vista democrático, pero de consecuencias *legalmente factibles* nalgúns países, como España: o de tratar de fracturar internamente, provocando deserción no seu seo, o partido –ou o grupo parlamentario ou municipal– que serve de apoio ao poder executivo.

Aí é onde debe situarse, xustamente, ao meu xuízo, o fenómeno do chamado *transfuguismo*, cuxa dimensión, en todos aqueles casos en que a acción desertora do tránsfuga ou os tránsfugas afecta os equilibrios entre goberno e oposición, vai moito máis alá dunha simple cuestión ética ou moral –que afecta as relacións entre os electores e o elixido– ou dun mero problema interno de partido, que afecta os vínculos entre o militante e a organización política a que voluntariamente pertence. Cando a acción de tránsfuga dá lugar directamente a cambios na articulación de maiorías/minorías, o transfuguismo resulta, en efecto, non só unha violación do compromiso de claro contido ético e político que o tránsfuga contraeu co partido polo cal foi elixido para o cargo de que se trate en cada caso e co que, a través dese partido, contraeu tamén con aquela parte do corpo electoral que o apoiou, senón tamén unha gravísima vulneración do principio político esencial que permite o funcionamento do parlamentarismo: o do respecto á interpretación lexítima que realizan os partidos dos resultados saídos das urnas. E é que o tránsfuga que, rompendo a disciplina de partido, facilita ou permite un cambio de maioría está, ao facelo, contribuíndo a alterar espuriamente a referida interpretación lexítima dos resultados. Falo, claro, de interpretación lexítima e non de meros resultados, na medida en que en moitos casos –todos aqueles en que o corpo electoral non configurou, mediante o voto, un gañador claro e incontestable– son os partidos os que, a través dos correspondentes pactos postelectorais, teñen que proceder a interpretalos. É verdade que existen casos en que a interpretación realizada polos partidos resulta máis que discutible desde o punto de vista democrático ou desde a perspectiva do adecuado respecto aos contidos derivados da vontade popular expresada nas urnas, pero tamén o é que non hai máis regra segura para evitar o subxectivismo de cada situación concreta que fixar unha regra xeral: a de que debe ser o partido na esfera estatal, rexional ou local –é dicir, os que poden decidir lexitimamente no seu nome en cada suposto– e non todos e cada un dos seus militantes individualmente considerados, o que proceda á interpretación da vontade dos electores expresada nas urnas, cando tal vontade admite interpretacións democráticas diversas.

É á vista de todo o apuntado como cabe afirmar que o problema que suscita o transfuguismo non se reduce nos seus efectos ao partido que o sofre. Moi lonxe disto, o transfuguismo afecta o corazón mesmo que move todo o mecanismo democrático do goberno parlamentario, que non é outro que o da certeza de que a decisión adoptada polo corpo electoral non será violada polos propios responsables de a facer efectiva nas institucións do Estado. O que tal violación sexa a consecuencia dun acto honesto por parte dos tránsfugas, convencidos de que ao se converteren en tales están respectando

o, segundo eles, prometido *de verdade* aos seus votantes, ou sexa o efecto final dun acto corrupto pola súa parte –delituoso ou non, que ese é outro asunto– pode ser moi relevante moralmente, e incluso legalmente, pero desde a perspectiva política non afecta apenas a obxectiva convulsión que supón sempre a alteración do principio democrático que garante, para ben e para mal, a disciplina de partido.

É suficiente con imaxinar o que sucedería en calquera das democracias parlamentarias europeas, ou en calquera das autonomías españolas, ou en calquera das corporacións locais existentes no noso país, se se xeneralizase a práctica de que todos e cada un dos deputados (nacionais ou autonómicos) ou todos e cada un dos concelleiros puidesen interpretar libremente, sen suxeitarse a máis disciplina que a da súa conciencia –ou a de quen dispón de fondos suficientes para comprala con diñeiro– cal é a súa obriga e cal a decisión a adoptar en coherencia con ela. Esa é a gran cuestión que, alén da follaxe da corrupción, as mentiras e os xogos de vantaxe, suscitou a traizón dos dous tránsfugas socialistas producida na Asemblea de Madrid en 2003, traizón que constitúe así un *tipo ideal* (no sentido weberiano) de transfuguismo e, por tanto, un caso de laboratorio da análise do cal poden obterse varias leccións importantes.

2. O «tamayazo» como tipo ideal dunha dexeneración da democracia

O día 10 de xuño do ano 2003 pasará, por méritos propios, á crónica negra da historia democrática española. Ás dez da mañá abríase na Asemblea de Madrid a sesión constitutiva da sexta lexislatura autonómica, sesión que tivo que interromperse pouco despois de comezada porque dos bancos socialistas *desapareceran* dous dos deputados que conformaban, xunto cos de Izquierda Unida, a maioría absoluta da Cámara. Eduardo Tamayo e María Teresa Sáez, amigos persoais, e membros ambos dunha das faccións (a coñecida como «renovadores pola base») que viñan convertendo desde había anos a vida interna da federación socialista madrileña nun inferno, foran vistos no hemiciclo pero, de pronto, esvaéranse. Tamayo e Sáez non volverían ao parlamento ata transcorridos uns días, cando a vida política madrileña e española estaba xa patas arriba tras o vendaval que a súa ignominiosa traizón provocara.

Pero volvamos ao día 10. Pasados nove minutos das dez da mañá, e entre as protestas do PP, o presidente da mesa de idade da Asemblea, Carlos Westendorp, decide abrir un breve receso para que os deputados ausentes teñan a posibilidade de regresar: aínda que os teléfonos móbiles non deixan de soar todo será en van, pois a sorte está botada xa de modo irremisible. Transcorridos 13 minutos reiníciase a sesión, que dá lugar finalmente a un resultado por completo inesperado, cando menos para a inmensa maioría: Concepción Dancausa, a candidata do PP, faise coa presidencia da Cámara (ao obter os 55 votos do seu grupo fronte aos 54 do candidato socialista), e o propio Partido Popular obtén a maioría na Mesa da Asemblea, na que cede, non obstante, a presidencia primeira ao Partido Socialista: ese será, de feito, o único xesto de xenerosidade (e de aparente solidariedade democrática) que terá o PP co PSOE na longa crise que acaba de inaugurarse de forma tan escandalosa como insólita.

A reacción ante a ela da Comisión Executiva Federal do Partido Socialista é inmediata e fulminante: esquecendo que o PSOE ten uns estatutos e que tales estatutos regulan, entre outras cousas, o procedemento para sancionar os afiliados ao partido, José Luis Rodríguez Zapatero anuncia que Tamayo e Sáez foron expulsados, ao tempo que lles exixe publicamente que entreguen as súas actas e abandonen os seus escanos. Rafael Simancas, frustrado candidato socialista á presidencia madrileña, engade a eses dous o terceiro dos pés sobre os cales acabará por conformarse finalmente o discurso socialista na crise de Madrid: os deputados disidentes movéronse por intereses escuros, alleos por

completo á política. Tal hipótese resulta moi pronto verosímil á vista da executoria dun dos tránsfugas, Tamayo, denunciado en novembro de 2002, xunto co seu mentor, un tal Balbás, por mesturar negocios e política, ante a Comisión de Ética do Partido Socialista. Joaquín Leguina, ex-presidente madrileño, despachábase a gusto o mesmo día en que se produce a traizón, facéndose eco do que, ao parecer, era ben coñecido nos ambientes do PSOE: «Hai bastante tempo que estas persoas terían que estar fóra non só do PSOE, senón tamén da política, porque estamos falando do lixo humano que hai na política». O 13 de xuño, Ignacio Varela, militante da FSM durante máis de trinta anos e subdirector do Gabinete da Presidencia do Goberno baixo o mandato de González, referíase a Tamayo e á súa compañeira de traizón, nun artigo publicado en *El País* («Desahogo»), como «uns individuos aos que ningún de nosoutros lles prestaría a carteira durante cinco minutos».

A estratexia dos tránsfugas, ou cando menos do que fala polos dous, pois María Teresa Sáez afúndese no silencio desde a súa fuxida da Asemblea madrileña, consistirá en sacar peito e acusar o Partido Socialista de ter vulnerado un dobre pacto: o existente, segundo eles, co electorado socialista, para non *botarse en mans* de Izquierda Unida, pacto de goberno este que, tal como se estaba negociando, impediría cumprir o outro, o existente entre a dirección federal do Partido e «o grupo de Balbás», ao cal supostamente se lle prometera unha cota de cargos no Goberno de Madrid que o acordado con IU facía de imposible cumprimento. Tamayo non só nega ser tránsfuga e traidor, senón que tamén rexeita, por suposto, ter sido comprado para vender o seu partido, ademais de calquera acusación de corrupción.

O terceiro protagonista, que pecha a lista dos *dramatis personae*, tarda tan só un día en axustar o seu discurso á inesperada situación. Esperanza Aguirre, cuxa candidatura fora derrotada por ben pouco nas eleccións do día 25, non sabe moi ben aínda que dicir ao saír da sesión constitutiva da Cámara na que se producía a traizón a quen fora o seu competidor pola presidencia de Madrid e limítase a facer unha declaración que deixa abertas todas as posibilidades para ela e o seu partido: «Non sei que vai pasar e, por tanto, non podo falar de hipóteses». Aínda que, transcorridas unhas horas, a propia Esperanza Aguirre chega a insinuar a posibilidade de se aproveitar abertamente do tropezón descomunal dos socialistas madrileños, o que a leva a falar de intentar unha investidura que lle permita gobernar en minoría, o día 12 as cousas cambiaron por completo e o PP fixou xa con toda claridade a súa posición. A crise de Madrid, dirán a coro todos os dirixentes populares desde entón, só ten unha saída democrática: convocar novas eleccións autonómicas. E ademais –insistirán– convocalas xa, non vaia ser que as cousas se compliquen: é dicir, non fose suceder que a gran presión que comeza a exercerse sobre os deputados disidentes termine por dar os seus resultados e conclúa con que aqueles acaben *devolvendo* os seus escanos. A dureza da estratexia popular chega ao punto de pór incluso en dúbida a lexitimidade desta última posibilidade: «A devolución da acta por parte dos deputados socialistas –proclama Esperanza Aguirre o día 12– sempre estaría baixo sospeita de que o PSOE pagou máis». O discurso do PP queda, pois, perfectamente claro: a crise de Madrid é a consecuencia dun problema interno no Partido Socialista ao cal só se lle pode dar saída chamando outra vez ao corpo electoral.

O desenvolvemento dos acontecementos nos días ulteriores non fará cambiar nin un milímetro esa posición, e isto a pesar de que hora tras hora se van acumulando un conxunto de evidencias (casualidades, dise desde as ringleiras do PP) que acaban por dar unha nova dimensión á traizón dos dous deputados do PSOE: Tamayo foi axudado nos momentos posteriores á crise por dous empresarios do sector inmobiliario ligados ao PP, Francisco Vázquez e Francisco Bravo Vázquez, respectivamente tío e sobriño, o segundo dos cales se entrevistara neses días con Ricardo Romero de Tejada, secretario xeral en Madrid do Partido Popular. Aínda que todos os supostamente implicados negan de plano, desde o primeiro momento, as acusacións socialistas, as conexións entre dirixentes e militantes do PP

e persoas do círculo de amizades frecuentado por Tamayo continúan saíndo á luz, o que leva o PSOE, finalmente, a acudir aos tribunais denunciando o que xa empeza a coñecerse nos medios xornalísticos como «a trama de Madrid»: o 17 de xuño os socialistas querélanse contra os dous traidores, contra Balbás (o cerebro gris dos "renovadores pola base"), contra os construtores Vázquez e contra Romero Tejada, aos cales logo se unirá José Esteban Verdes, militante do PP e noivo dunha concelleira do mesmo partido no concello de Madrid, que tamén mantivera nos días da crise reiterados contactos telefónicos con Tamayo e con Romero de Tejada. A querela socialista marca, así, o inicio dunha carreira por xudicializar o conflito de Madrid que dá por resultado, un pouco traxicómico, que todos acaben por querelarse contra todos. A desestimación final por parte do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid das querelas presentadas por uns e por outros, sumada á inconcibible negativa do fiscal xeral do Estado a que a Fiscalía Anticorrupción proceda a abrir unha investigación sobre os feitos denunciados, situaba todas as esperanzas dun posible esclarecemento destes na Comisión de Investigación constituída *in extremis* na Asemblea de Madrid, comisión que, tras un primeiro intento frustrado e malia os vetos impostos polo PP na lista de comparecentes, botaría a andar, a trancas e a barrancas, mediado o mes de xullo. Pero o ruído e o barullo, que non fan senón aumentar desde a mañá infausta do día 11, non poden tapar unha realidade que resulta absolutamente clara: que, fosen cales fosen os motivos determinantes do comportamento dos tránsfugas, o que axiña se coñecerá como «o tamayazo» dará lugar a unha flagrante vulneración da lexítima interpretación que os dous partidos que conxuntamente conformaban a maioría absoluta da Asemblea de Madrid (o PSOE e Izquierda Unida) realizaran do resultado das eleccións autonómicas.

3. Primeira lección do "tamayazo": a dos aproveitados

Que ese foi o resultado obxectivo da traizón dos dous deputados socialistas resulta algo indiscutible, por máis que puidese selo case todo o demais. E entre todo, dúas cuestións esenciais: primeira, a de se a disidencia interna de Tamayo e a súa compañeira de facción eran expresión dunha trama inmobiliaria destinada a evitar que os socialistas gobernasen en Madrid ou só a consecuencia dun «*calentón* persoal» (José Luis Balbás *dixit*) de dous deputados que concibían a política como un simple negocio persoal e que, ao se sentiren traizoados nas expectativas de poder previamente concibidas, deciden botar un órdago aos seus compañeiros de partido que acaba saíndo para todos, chantaxeadores e chantaxeados, como o rosario da aurora; e segunda, a de se o PP estaba enredado institucionalmente, como tal partido, na conxura, ou a súa implicación se limitaba aos contactos que determinados militantes socialistas mantiñan con Tamayo e o seu grupo de poder na federación socialista madrileña, no que Javier Pradera describiría nun artigo aparecido en *El País* o día 1 de xullo («Debates cruzados») como unha posible «trama de corrupción transversal ao PP e ao PSOE organizada por especuladores inmobiliarios e por cargos públicos venais de segunda fila emboscados en ambos os partidos».

Pero non é isto, en calquera caso, por máis interesante que unha e outra cuestión puideren resultar para un esclarecemento total do "tamayazo", o que agora me interesa colocar en primeiro plano. E isto porque os acontecementos do día 10 de xuño e o posterior desenvolvemento da crise, terían sido, en si mesmos, extraordinariamente graves, mesmo de non ter existido nin presión espuria do diñeiro nin implicación do Partido Popular para conseguir, dun modo ou outro, a deserción dos dous deputados socialistas. Vai ser, de feito, a actitude do propio Partido Popular a que, á marxe por completo das súas accións anteriores a ese día, converta unha crise –moi grave, si– no interior do Partido Socialista nunha crise institucional sen precedentes na vida democrática española. Que a responsabilidade orixinaria e, por tanto, primordial, desa situación derivou do erro imperdoable cometido polos órganos de dirección do Partido Socialista ao colocar nas súas listas dous individuos que eran abon-

do coñecidos como desmerecedores por completo da inmensa confianza depositada neles é algo que ninguén sensato porá en dúbida. Pero, unha vez cometido o seu erro fatal polo PSOE, o certo é que a actitude do Partido Popular foi xustamente a contraria da que cabería esperar nunha forza política democrática que, alén dos seus intereses de partido, é quen de pensar tamén nas súas responsabilidades no funcionamento do sistema democrático.

Esas responsabilidades, evidentes en quen ocupa a cota de poder que ocupaba entón en España o Partido Popular, exixirían daquel facer xustamente o contrario do que fixo o día 11 de xuño, cando anunciou solemnemente que a única saída democrática á crise de Madrid era a de convocar unhas novas eleccións. Pois, ¿por que outras eleccións? ¿Non se celebraran con limpeza as do día 25? ¿Alguén impugnara legalmente o resultado electoral? ¿Denunciáranse ilegalidades no desenvolvemento da campaña ou vicios xurídicos nas operacións de escrutinio? A resposta é que non, rotundamente: nin se produciran impugnacións, nin se denunciaran ilegalidades na campaña, nin vicios no escrutinio electoral. Todos os problemas nas eleccións autonómicas madrileñas do día 25 reduciranse apenas a un reconto realizado coa lentitude e a meticulosidade inevitables cando os que gañan (e os que perden) o fan pola mínima.

Así as cousas, e se ningunha das forzas competidoras no proceso electoral puxera en dúbida en ningún momento a limpeza dos comicios que acababan de celebrarse na autonomía de Madrid, ¿non debería ter sido a nova convocatoria de eleccións a última, no canto da primeira, e case única, forma de resolver a crise provocada polos tránsfugas? ¿Non tería sido exixible, nun partido democrático, a manifestación clara e rotunda, desde a propia mañá do día 10, de que a única solución compatible coas exixencias do sistema democrático era presionar –agora si todos a unha– para conseguir que os tránsfugas, frustrada así a súa operación (fose aquela a que fose) visen con toda claridade que non lles quedaba outra saída que renunciar aos seus escanos?

Iso tería resultado, sen dúbida, o exixible, pero, como é ben coñecido, non foi, por desgraza para a democracia española, o que finalmente aconteceu. Lonxe diso, o PP traballará desde a mañá do día 11 cunha única hipótese: a dunha *segunda volta* electoral, susceptible de cambiar o resultado da *primeira*, transformando en triunfo a súa derrota, é dicir, a súa vitoria por un escano menos dos necesarios para evitar a alianza de Izquierda Unida e o PSOE. Tan foi esa e non outra a estratexia do PP que os seus flamantes deputados na Asemblea madrileña forzaron o día 17 a apertura dun primeiro período de sesións que, malia as sospeitas fundadas de fraude de lei, puidese permitir dar aparente cumprimento ao previsto no artigo 21.2 do Estatuto de Madrid, que lle permitía ao presidente da Comunidade disolver a Asemblea con anticipación ao termo natural da lexislatura e convocar eleccións transcorrido o primeiro período de sesións da lexislatura. Esa decisión, que moi pronto se percibiría como o que era en realidade –un intento de forzar unha disolución *inmediata* que eliminase de plano a posibilidade (percibida como un evidente perigo para a súa estratexia por parte do Partido Popular) de que os dous deputados tránsfugas reconsiderasen a súa decisión de non renunciar ás súas actas de deputados– levará finalmente o candidato socialista a variar a posición que el mesmo anunciara previamente. E así, aínda que Rafael Simancas fixera público o seu compromiso de non presentar a súa candidatura para unha eventual sesión de investidura, a reaparición de Tamayo e de Sáez na sesión do 23 de xuño para perfeccionaren a súa condición de deputados, unida á crecente evidencia de que o PP disolvería a Asemblea sen máis espera, levaron o candidato socialista á convicción de que debía presentarse á investidura, por máis que a finalidade de tal presentación non fose a de saír elixido, senón a de forzar o funcionamento dos mecanismos previstos estatutariamente para facer fronte á imposibilidade de que a Asemblea elixise un presidente: é dicir, as previsións do artigo 18.5 do Estatuto, segundo o cal, transcorridos dous meses, a partir da primeira

votación de investidura, sen que ningún candidato obtivese a confianza da Asemblea, esta quedaría disolta e convocaríanse de inmediato novas eleccións.

Aínda que os deputados socialistas, en previsión de que Tamayo e Sáez cumprisen o prometido días antes –que votarían a Simancas–, decidiran que dous deles se absterían en caso de que tal promesa chegase a facerse realidade, tal cousa foi por completo innecesaria, pois os dous tránsfugas, confirmando a súa falsaria forma de actuar, fixeron o contrario do que anunciaran e abstivéronse: ¡tipo ideal, tipos indignos! A celebración, finalmente, da sesión de investidura e a derrota do candidato socialista, dábanlle ao PSOE unha posibilidade, ben é certo que remota, de que os tránsfugas renunciasen ás súas actas, ao abrir un prazo de dous meses ata a disolución automática da Asemblea de Madrid, pero, sobre todo, encamiñaban a crise do único modo que resultaba respectuoso coa letra do Estatuto de Madrid. Coa súa letra, que non co seu espírito, cuxa vulneración será patente: unhas eleccións libres e limpas acababan no despropósito dunha nova convocatoria electoral. Sen tocalas, as urnas foran rebentadas, sentándose con iso un precedente extremadamente perigoso para o futuro da nosa democracia. ¿Como foi posible que tal despropósito chegase a producirse? ¿Como que o sistema democrático, e o parlamentarismo en que este se expresa nos nosos réximes políticos central, autonómico e local, puidesen ata tal punto estar desgornecidos fronte a tan groseiras violacións da regra esencial do xogo democrático: a do respecto ao resultado saído das urnas ou á interpretación deste levada a cabo por quen lexitimamente poida realizala? A resposta a estas preguntas exixe tratar agora dunha cuestión fundamental –a da propiedade dos escanos no noso sistema democrático– da que poderá extraerse outra lección.

4. Segunda lección do "tamayazo": a dos buratos do sistema

A circunstancia é coñecida: apenas iniciada a década dos oitenta, dúas das catro organizacións políticas sobre as cales se articulaba entón o noso sistema de partidos (a UCD e o PCE) entraron en procesos de crises internas de devastadoras consecuencias, que acabarán por poñer por primeira vez sobre a mesa un fenómeno de extraordinaria relevancia para o nacente sistema democrático: o do chamado *transfuguismo*. Por facer só referencia ás Cortes Xerais, á altura do ano 1989, cando se pecha a terceira das súas lexislaturas ordinarias (1986-1989), nada máis nin nada menos que 89 representantes nacionais (deputados e senadores) cambiaran, desde 1977, de grupo parlamentario, na maior parte dos casos tras desprazamentos previos de partido orixinados en abandonos voluntarios ou expulsións. Tales cambios chegaran ao extremo na primeira lexislatura ordinaria das Cortes (1979-1982), na cal 50 parlamentarios abandonaron o grupo correspondente ao partido en que resultaran elixidos polo corpo electoral. Non é necesario dicir que, de forma paralela ao sucedido no Congreso e no Senado, tamén nos concellos, deputacións e parlamentos autonómicos os tránsfugas, *voluntarios* ou *forzosos*, acabaran facendo estragos nos partidos que os expulsaran ou que eles mesmos decidiran voluntariamente abandonar.

De feito, ía ser no ámbito local onde viría a producirse a reacción inicial dos partidos fronte aos primeiros conflitos que logo desembocarán na citada avalancha de abandonos e expulsións, pois era nese ámbito no único onde existía nese momento unha previsión lexislativa con que facer fronte á lacra letal do transfuguismo: en efecto, a Lei do 17 de xullo de 1978, de eleccións locais, contiña un precepto, o 11.7, segundo o cal "tratándose de listas que representen a partidos políticos, federacións ou coalicións de partidos, se algún dos candidatos electos deixar de pertencer ao partido que o presentou, cesará no seu cargo e a vacante será atribuída na forma establecida no número anterior [aos candidatos incluídos na lista pola orde de colocación en que aparezan]. O que así acceder ocupará o posto polo tempo que restar de mandato". Os partidos afectados pola acción perturbado-

ra dos tránsfugas botarán man desta previsión para lograr que aqueles fosen obrigados a renunciar aos seus escanos nas corporacións locais respectivas, entre as cales (¿casualidades do destino?) destacou a de Madrid. Os concelleiros forzados a marchar, *revolvéronse*, pola súa parte, contra esa estratexia partidista e acudiron en amparo ao Tribunal Constitucional, que ditará, resolvendo os diversos recursos presentados, toda unha serie de sentenzas fundamentais para a definición da posición dos partidos no noso ordenamento constitucional (5/1983, 10/1983, 16/1983, 20/1983, 29/19883 e 30/1983). A razón de que isto fose así resultaba fácil de explicar: xunto a outros, como o da democracia interna partidista, o transfuguismo, e a forma ideada pola lexislación electoral local para atallalo, entroncaban coa cuestión da natureza do mandato de partido e, en consecuencia, coa do grao de protección constitucional que se lles debería dar aos partidos como organizacións que, segundo a definición do lexislador constituínte, expresan o pluralismo político, concorren á formación e manifestación da vontade popular e son instrumento fundamental para a participación política.

Así as cousas, da xurisprudencia que conforman as diversas sentenzas mencionadas cabía deducir unha clara aposta do Tribunal Constitucional por eliminar calquera intento de blindaxe partidista fronte á discrepancia e/ou a deserción internas, fenómenos cuxa posibilidade quedará potenciada na mesma medida en que quedara debilitada a *densidade* xurídico-constitucional do chamado *mandato de partido*. E todo iso nun contexto interpretativo que tende a descoñecer as decisivas consecuencias que a consolidación dos partidos acabou por ter na mecánica do principio da representación característico dos actuais sistemas democráticos. De feito, o Constitucional partirá, precisamente, dunha interpretación daquel principio segundo a cal «o propio da representación, de calquera modo que esta se constrúa, tanto baseada no mandato libre como no mandato imperativo, é o establecemento da presunción de que a vontade do representante é a vontade dos representados, en razón do cal son imputados a estes no seu conxunto e non só a aqueles que votaron ao seu favor ou formaron a maioría os actos daquel. O descoñecemento ou a ruptura desa relación de imputación destrúe a natureza mesma da institución representativa e vulnera, en consecuencia, un dereito fundamental de todos e cada un dos suxeitos que son parte dela (STC 10/1983)».

Tal concepción da representación, completamente discutible, levará, en todo caso, o Tribunal Constitucional a rexeitar a inxerencia dos partidos na relación de representación, inxerencia que, ao seu xuízo, se tería producido en todos e cada un dos casos obxecto de recurso. Nesa liña, o Tribunal estimará, xa na Sentenza 5/1983, que «a permanencia dos representantes depende da vontade dos electores, que a expresan a través de eleccións periódicas, como é propio dun Estado democrático de dereito, e non da vontade do partido político» e que, por iso, «o cesamento no cargo público representativo ao cal se accede en virtude do sufraxio non pode depender dunha vontade allea á dos electores, e eventualmente á do elixido». Claro está que o propio Constitucional se vía forzado a recoñecer a obviedade de que os partidos exercían «funcións de transcendental importancia», pero nin aínda tales funcións podían pór en dúbida, segundo el, tres principios esenciais: primeiro, «que o dereito a participar corresponde aos cidadáns, e non aos partidos»; segundo, «que os representantes elixidos o son dos cidadáns e non dos partidos»; e terceiro, «que a permanencia no cargo non pode depender da vontade dos partidos, senón da dos electores a través do sufraxio expresado en eleccións periódicas». O Tribunal concluía, finalmente, que o artigo 11.7 da lei de eleccións locais «en canto lles outorga aos partidos políticos a posibilidade de crear pola súa vontade –mediante a expulsión– o presuposto de feito que dá lugar ao cesamento no cargo público, vai contra a Constitución e, en concreto, contra o dereito a permanecer no cargo público do seu artigo 23.2, ao prever unha causa de extinción ou cesamento contraria a un dereito fundamental susceptible de amparo como é o regulado no artigo 23.1 daquela»; e, tras todo isto, procedía a declarar a inconstitucionalidade do artigo 11.7, precepto que debería «ser interpretado no sentido de que non comprende o suposto de

expulsión dun partido, que non pode provocar o cesamento no cargo de concelleiro, ao ter sido derrogado pola Constitución en tal extremo».

Con máis claridade que na Sentenza 5/1983, na 10/1983, ditada dezasete días despois, o Tribunal asentará a súa doutrina sobre a *ilexitimidade constitucional dunha organización da representación na cal os representantes poden ser privados da súa función por unha decisión que non emana dos seus propios electores*, mediante un pronunciamento cuxo aspecto máis relevante será, tamén, o máis abertamente discutible: e iso porque o Constitucional insistirá en soster aquela ilexitimidade apoiándoa non nunha interpretación *extensiva* da prohibición do mandato imperativo establecida no artigo 67.2 da Constitución, senón no contido constitucional do dereito de participación dos cidadáns nos asuntos públicos e do de acceder en condicións de igualdade aos cargos públicos consagrados no seu artigo 23. Certamente –afirmará o Tribunal– por máis que «no entendemento común e na opción política da nosa Constitución a idea de representación vai unida á de mandato libre, non é teoricamente inimaxinable un sistema de democracia mediata ou indirecta na cal os representantes estean vinculados ao mandato imperativo dos representados». Pero isto non era, en todo caso, o esencial. ¿Por que? Pois porque a xuízo do Constitucional, fose cal fose o tipo de mandato (libre ou imperativo) previsto legalmente, a intervención dos partidos na relación entre representantes e representados resultaría igualmente ilexítima.

Nunha palabra, o problema suscitado era o de como interpretar a relación xurídica existente entre os representantes, o corpo electoral e os partidos, interpretación que o Tribunal realizará partindo de que a función fundamental dos últimos no proceso electoral era a de propor candidaturas «nas que, xunto co nome dos candidatos, figura a denominación do partido que os propón», o que significaba que só unha análise sociolóxica pormenorizada permitiría coñecer en cada suposto cales, persoais ou de partido, foran as motivacións do votante. Sentado isto, o criterio do Tribunal será que, en todo caso, e desde o punto de vista do dereito, resultaba inequívoco «que a elección dos cidadáns só pode recaer sobre persoas determinadas e non sobre os partidos ou asociacións que os propoñen ao electorado». Aínda que o propio Tribunal terá que admitir que a súa afirmación se compadecía mal neste punto coa natureza das listas, cerradas e bloqueadas, no noso sistema electoral, e co procedemento previsto legalmente para a provisión das vacantes (que se produce correndo a lista, en sentido descendente, segundo a orde de colocación dos candidatos nela), nin unha nin outra consideración o levarán a pór en cuestión a súa doutrina, xa que a natureza e o procedemento referidos non eran, ao seu xuízo, máis que unha inevitable consecuencia técnica do sistema electoral proporcional.

Afirmado o cal, pasa a soster o Tribunal que é o candidato individualmente considerado e non o partido o que recibe o mandato electoral e que non pode o partido romper, en consecuencia, a relación de representación entre representantes e corpo electoral: «Ao lle outorgar ao partido a facultade de privar o representante da súa condición cando o expulsa do seu propio seo infrínxe [se] [...] de maneira absolutamente frontal o dereito dos cidadáns a participar nos asuntos públicos a través dos seus representantes. Unha vez elixidos, os representantes non o son daqueles que os votaron, senón de todo o corpo electoral, e titulares, por tanto, dunha función pública á cal non poden pór termo decisións de entidades [os partidos] que non son órganos do Estado, no sentido máis amplo do termo».

Pois ben, a doutrina a este respecto do noso Tribunal Constitucional non pode aceptarse con moi serias reservas. De feito, a mellor proba disto residirá na circunstancia de que todas as sentenzas aludidas, salvo unha, serán obxecto doutros tantos votos particulares que, sobre a base dunha concepción diferente da representación, levan os maxistrados discrepantes a negar a inconstitucionalidade do artigo 11.7 da lei de eleccións locais. Así, por exemplo, no voto particular á Sentenza 5/1983, os asinantes manifestan que problemas «como son os que provoca a incidencia que o sistema tradicio-

nal da democracia representativa ten o actual Estado de partidos, o papel destes no funcionamento da actual democracia, recoñecido expresamente no artigo 6º da nosa Constitución [...] parécennos demasiado complexos e delicados para ser resoltos por medio dunha interpretación extensiva dun precepto como o 23, cuxo texto non dá base suficiente para que un representante (neste caso un concelleiro) alegue como propio un dereito fundamental só recoñecido explicitamente para os electores». Tal forma de se achegar á cuestión, á cal o Tribunal Constitucional se foi aveciñando lixeiramente nalgúns pronunciamentos posteriores (Gonzalo Arruego Rodríguez, *Representación política y derecho fundamental*, Madrid, CEPC, 2005) parece, certamente, moito máis coherente que a aludida con anterioridade (cando se analizaba a posición maioritaria do Tribunal Constitucional) para enfrontar un asunto –*complexo* e *delicado*, en efecto, como poucos– que resulta central, sen ningún xénero de dúbidas, para a vida das modernas democracias europeas.

5. Terceira lección do "tamayazo": a das necesidades do sistema

E é que enfrontarse ao transfuguismo exixe dar unha resposta *xeral* aos graves desafíos e problemas político-institucionais que suscita no funcionamento do sistema democrático, alén das respostas *ad hoc* que adoitan intentarse en cada suposto en que aquel, en calquera ámbito territorial, salta ás primeiras planas da prensa. E exixe tamén referirse ao transfuguismo na súa condición estrita, a do representante popular que voluntariamente non ocupa a *ubicación* institucional que lle corresponde desde unha perspectiva político-electoral –por utilizar a sinxela, pero moi operativa definición ofrecida por Beatriz Tomás Mallén no seu excelente *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos* (Madrid, CEPC, 2002)–, sen incluír nesa dexeneración democrática as ocasionais indisciplinas de voto dos representantes que, máis ou menos xustificadas en función das súas convicciónss persoais, non afectan en todo caso a estrutura política de maioría/minorías derivada da posición dos seus respectivos partidos no seo das institucións locais, rexionais ou centrais.

Para non lle dar máis voltas ao asunto: non é, en absoluto, equiparable a acción de Sáez e de Tamayo, que altera o resultado dunhas eleccións autonómicas, e a decisión dun deputado cuxas convicciónss relixiosas lle impiden votar en favor dunha lei despenalizadora do aborto, ou a doutro cuxas responsabilidades sindicais non lle permiten facelo en favor da reforma laboral que propugna o seu partido. No primeiro dos casos a única saída digna desde o punto de vista persoal, e a única solución funcional desde a perspectiva do sistema democrático, para quen di manter posicións discrepantes é resignar o seu escano; nos outros dous, non ten necesariamente por que selo.

Esta precisión, que exixe distinguir transfuguismo de indisciplina parlamentaria ocasional, resulta de todo punto necesaria, pois a busca de medidas que tendan a asegurar a eficacia xurídica do mandato de partido non pode realizarse obviando os problemas nada desprezables que comporta sempre o fortalecemento do papel dos partidos nun tipo de democracias onde aqueles ocupan xa un espazo que foi, moi frecuentemente, e con toda a razón, considerado excesivo (Roberto L. Blanco Valdés, *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, Sociedad*, Madrid, Alianza Editorial, 2001). Pero se, en todo caso, debe reducirse o protagonismo partidista (e, sen dúbida, debe reducirse) non parece que o ámbito consistente en favorecer por omisión o transfuguismo sexa o máis adecuado para facelo. Por iso o necesario equilibrio entre poder dos partidos e funcionamento do sistema democrático exixe buscar fórmulas que eviten o transfuguismo, sobre todo cando aquel dá lugar á alteración do resultado derivado das urnas.

Tal foi, no seu día, o obxectivo do Acordo sobre un código de conduta política en relación co transfuguismo nas corporacións locais, de eficacia final moi limitada e cuxo efecto máis transcendental tería sido, segundo afirma Beatriz Tomás na obra antes citada, o progresivo asentamento dun clima

partidista contrario ao transfuguismo. Emporiso, tras o acontecido, entre outros lugares, na Asemblea de Madrid, parece chegada a hora de intentar outros camiños para defender a democracia dunha ameaza que podería acabar tendo efectos letais para ela tanto desde o punto de vista do seu funcionamento institucional como desde o da confianza popular nas institucións e en quen as xestiona: os partidos.

¿Que camiños? Entre outros, un fundamental: o de introducir lexislativamente, tanto no ámbito político central e no local, como nos das dezasete comunidades que compoñen o sistema, un mecanismo de perda da condición de representante popular (senador; deputado nacional, provincial ou autonómico; e concelleiro) como consecuencia dunha declaración de *indignidade política*, indignidade que debería ser apreciada, mediante maioría reforzada, polo propio órgano ao cal o tránsfuga declarado indigno pertenza. Unha previsión dunha natureza similar existe xa, por exemplo, no ordenamento xurídico da Comunidade de Castilla-La Mancha, cuxo Regulamento das Cortes (art. 9º) prevé que os deputados perderán a súa condición, entre outras causas, por comisión dunha falta moi grave das fixadas regulamentariamente, logo de ditame da Comisión do Regulamento e do Estatuto do Deputado e por acordo da maioría de tres quintos dos membros do pleno da Cámara; a propia norma considera faltas moi graves, entre outras, a ocultación ou falsidade de datos relevantes pola súa importancia económica ou transcendencia social na súa declaración de actividades, renda e bens. Parece evidente que se un deputado pode ser privado da súa condición por decisión maioritaria da Cámara por faltar á verdade sobre o seu patrimonio, con moita maior razón podería selo por realizar unha acción que altera o resultado electoral.

A cuestión reside, por tanto, en ditaminar se a solución proposta no parágrafo anterior resulta, ou non, conforme coa Constitución e os estatutos autonómicos (e, de ser o caso, coa lexislación aplicable ás corporacións locais españolas). En tal sentido, non parece, en primeiro lugar, que poida oporse á proposta a denominada prohibición do mandato imperativo, que, de forma paralela ao establecido no artigo 67.2 da Constitución, prevén tamén a práctica totalidade dos estatutos autonómicos. E isto porque tal prohibición –que constitúe, a pesar de todo, un vestixio histórico incoherente co funcionamento das modernas democracias de partido– refírese, con claridade, á relación que vincula os representantes e o corpo electoral: de impedir algo, a prohibición do mandato imperativo impediría, en todo caso, a introdución nos nosos ordenamentos de institucións como a de *recall* norteamericano que, en certos estados da Unión, lles permite aos electores a posibilidade de activar *directamente* un procedemento para revogar os seus representantes.

Cousa ben distinta é a de se a proposta de introducir unha causa de perda do mandato por indignidade do representante popular apreciada por unha maioría reforzada do órgano ao cal este pertence pode chocar coa doutrina de Tribunal Constitucional sobre a *ilexitimidade constitucional dunha organización da representación na cal os representantes poden ser privados da súa función por unha decisión que non emana dos seus propios electores*. A este respecto cómpre realizar dúas precisións, ambas tendentes a confirmar a posibilidade de introducir a modificación legal que se propón. A primeira refírese á significación dos principios xurídico-constitucionais sobre a base dos cales o Constitucional procedeu no seu día a construír a ilexitimidade antes citada, é dicir, e segundo vimos, duns principios derivados dunha interpretación do contido da representación que resulta máis que discutible: a de que «o propio da representación, de calquera modo que esta se constrúa, tanto baseada no mandato libre como no mandato imperativo, é o establecemento da presunción de que a vontade do representante é a vontade dos representados, en razón do cal son imputados a estes no seu conxunto e non só a aqueles que votaron ao seu favor ou formaron a maioría os actos daquel (STC 10/1983)». Moito máis acorde, tanto coa letra da Constitución como co espírito que informa o sistema de goberno democrático nela deseñado, parece, en cambio, a posición sostida no seu momento

polos maxistrados discrepantes, os cales, no seu voto particular, manifestaban ao respecto que «no ámbito da representación nacional non se trata de que todos e cada un dos representantes o sexan de todos e cada un dos cidadáns, senón que é o conxunto de representantes reunidos nas Cámaras regulamentariamente convocadas o que representa ao conxunto dos cidadáns». Ata tal punto é así que, coa perspectiva que dá o tempo transcorrido, resulta completamente lexítimo entender que a doutrina sentada polo Tribunal Constitucional para apreciar a inconstitucionalidade do artigo 11.7 da lei de eleccións locais non constituíu no seu día senón un gran salto no baleiro tendente a xustificar o que non podía argumentarse botando man dunha interpretación *extensiva* da prohibición do mandato imperativo (é dicir, nunha interpretación que entendese que a mencionada prohibición non se refire só á relación entre electores e representantes senón tamén á relación entre estes últimos e os partidos polos cales resultan elixidos), pois tal prohibición era inexistente no ámbito municipal respecto dos membros das corporacións locais españolas. Nada habería, por tanto, que obxectar a un hipotético cambio no futuro da doutrina do Constitucional nesta esfera, cambio que, de producirse, levaría a considerar perfectamente compatible coa Constitución a proposta que veño defendendo.

Isto entronca, en calquera caso, coa segunda das precisións antes aludidas, pois mesmo se aquela doutrina non cambiase sería defendible a súa compatibilidade coa proposta mencionada. En efecto, o Tribunal construíu no seu día a súa doutrina a partir de tres afirmacións esenciais: a) que, unha vez elixidos, os representantes non o son daqueles que os votaron, senón de todo o corpo electoral, e titulares, por tanto, dunha función pública á cal non poden pór termo decisións de entidades [os partidos] que non son órganos do Estado, no sentido máis amplo do termo (STC10/1983); b) que «o cesamento no cargo público representativo ao cal se accede en virtude do sufraxio non pode depender dunha vontade allea á dos electores» (STC5/1983); e, finalmente, c) que o artigo 11.7 da Lei de eleccións locais «en canto lles outorga aos partidos políticos a posibilidade de crear pola súa vontade –mediante a expulsión– o presuposto de feito que dá lugar ao cesamento no cargo público, vai contra a Constitución» (STC 5/1983).

¿Que sucedería se, coas oportunas garantías, un representante popular fose privado do seu cargo por indignidade política tras unha decisión adoptada por maioría cualificada do órgano ao cal pertence? Pois que quen poría fin á función pública do representante non sería un partido, nin a decisión dependería dunha vontade allea á dos electores, nin se lles outorgaría aos partidos a posibilidade de crear o suposto de feito que daría lugar ao cesamento no cargo público. Moi pola contra, ese suposto de feito sería apreciado por un órgano do Estado (a correspondente institución) mediante unha decisión que, lonxe de ser a dun partido, sería a dunha institución pública que, por estar elixida polo corpo electoral faría que a decisión dependese, ao cabo, *indirectamente* (e en cumprimento, por tanto, da prohibición do mandato imperativo) do propio corpo electoral, que a adoptaría por maioría cualificada dos seus representantes.

O Partido Socialista presentou, no seu día, e tras o impacto político do "tamayazo", unha proposta de resolución (a número 2) no debate sobre o estado da nación celebrado o día 30 de xuño de 2003 no Congreso dos Deputados que, aínda que moi diferente da que aquí se defendeu, se situaba na mesma liña de debate. Como se situaba tamén nesa liña a proposta de modificación que naqueles mesmos días aciagos para el e os seus compañeiros de partido presentou Rafael Simancas no debate de investidura celebrado na Asemblea de Madrid para modificar o artigo 14 do Regulamento regulador da súa organización e actividade, proposta dirixida tamén a facer posible a revogación do mandato parlamentario en certos casos.

Alén de tales propostas, os partidos teñen tamén, obviamente, outra responsabilidade e outra tarefa: a de evitaren que individuos como Tamayo e a súa compañeira de fatigas poidan volver a coarse no futuro nas listas dunha organización democrática. O tal Balbás, gran compoñedor do "tamaya-

zo", declaraba a un xornal de Madrid, dous días despois da súa traizón, que non cría que outros deputados socialistas puidesen seguir os pasos dos tránsfugas. Segundo Balbás «a xente de Tamayo pode. El ten bastante xente. A miña xente non». Esa linguaxe aterradora, máis propia dun personaxe de *O Padriño* que do dirixente dun partido democrático, obriga a reflexionar moi seriamente sobre a cuestión, central en democracia, dos procedementos de selección das elites políticas. Un proceso hoxe *invertido*, no que os criterios de mérito e capacidade parecen ter feito irreversiblemente mutis polo foro, que está na orixe dunha boa parte dos perigos que asexan na actualidade o noso sistema democrático. Pero esa, claro, é outra historia.

5. ÉTICA PÚBLICA E DEFECTOS DO FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL E PROPOSTAS

Autor

Fernando Jiménez Sánchez
Universidade de Murcia

1. Cinco preguntas sobre o financiamento dos partidos

Os partidos políticos desempeñan un papel absolutamente imprescindible nas democracias representativas xa que conectan mutuamente a sociedade co Estado. É dicir, organizan e articulan os distintos intereses sociais e fan chegar as demandas da sociedade ás institucións de goberno, asegurando desta forma que as decisións destas institucións reflectirán o sentir maioritario dos cidadáns que se verán afectados por elas. Como recoñece o artigo 6 da nosa Constitución, os partidos políticos expresan o pluralismo político, concorren á formación e manifestación da vontade popular e son instrumento fundamental para a participación política. Os partidos son, por tanto, unhas organizacións situadas a cabalo entre o Estado e a sociedade. Necesitan que as súas dúas extremidades, a que os conecta coa sociedade e a que o fai co Estado, funcionen adecuadamente.

Pero desde o xurdimento dos primeiros réximes políticos representativos ata os nosos días, os partidos foron atravesando cambios transcendentais aínda que manteñamos a mesma etiqueta para referirnos a organizacións tan diversas. O último destes importantes procesos de transformación veuse producindo desde o final da Segunda Guerra Mundial e deu lugar a un reforzamento sen precedentes da relación dos partidos co Estado, ao tempo que se foi debilitando a súa relación coa sociedade. Por un lado, o recoñecemento constitucional dos partidos, a extensión dos sistemas de financiamento público destes, a racionalización do parlamentarismo como reacción á caótica experiencia do período de entreguerras e a propia expansión do Estado nas sociedades democráticas e, por outro, as transformacións económicas e sociais que fixeron máis difusas as divisións ideolóxicas ou a forma en que o desenvolvemento dos medios de comunicación de masas cambiou a maneira de facer política e de levar a mensaxe dos partidos aos cidadáns, todos estes procesos transformaron a relación entre as dúas extremidades dos partidos. Mentres que a conexión co Estado se fortaleceu ata o punto de que os nosos partidos políticos –sobre todo en Europa– son hoxe en día dependentes daquel, o brazo que os une á sociedade foise esclerotizando (o número de militantes dos partidos descendeu en todos os tipos de organizacións partidistas e en todos os países e a presenza dos partidos en ámbitos sociais –como o lugar de traballo ou o veciñanza– onde antes era común é hoxe, se acaso, testemuñal), mesmo que conteña aínda unha arteria vital sen a que nin os partidos nin a democracia sería posible: o voto dos cidadáns.

Esta transformación dos partidos non estivo exenta de certas derivacións patolóxicas. Unha das máis destacadas foi posta en evidencia pola vaga de escándalos de corrupción, relacionados co financiamento ilegal dos partidos, que eclipsou a vida política en case todas as democracias durante as últimas décadas. Neste capítulo analízanse os principais problemas do actual sistema de financiamento dos partidos políticos en España. Con este fin, tratarei de contestar as cinco preguntas seguintes, aínda que me centrarei fundamentalmente na cuarta cuestión: 1) ¿por que debe preocuparnos como se financian os partidos?; 2) ¿como debería ser un sistema de financiamento partidista se queremos conter a corrupción?; 3) ¿ata que punto cumpre o sistema español estes criterios normativos?; 4)¿debe preocuparnos o actual sistema de financiamento dos partidos en España?; e, como conclusión, 5) ¿cales deberían ser os obxectivos principais dunha reforma do sistema español de financiamento partidista?

2. ¿Por que nos debe preocupar como se financian os partidos políticos?

Como dicía ao principio, o artigo 6 da Constitución española deixa moi claro cal é o papel clave que desempeñan os partidos no sistema democrático: "expresan o pluralismo político, concorren á formación e manifestación da vontade popular e son o instrumento fundamental para a participación política". Sendo isto así, atopámonos co problema de que non todos os intereses e sensibilidades sociais contan en igual proporción cos recursos económicos necesarios para garantir a representación política de tales intereses e sensibilidades. A creación e o mantemento dunha organización partidista ao servizo de determinados intereses sociais lexítimos custa moito diñeiro e, en cambio, a riqueza está desigualmente repartida entre diversos sectores sociais.

Deste xeito, o financiamento das organizacións partidistas suscita un delicado problema de equidade política. Se o financiamento privado destas formacións non está baixo control, os economicamente poderosos poden "comprar" influencias e acceso ao poder. As administracións públicas, controladas polos partidos, poderían ser postas ao servizo de determinados sectores privilexiados. Esta posibilidade xeraría a creación de canles ilexítimas de influencia que acabarían capturando o Estado a favor de tales intereses privilexiados. Por esta razón, a gran maioría das democracias avanzadas vén desenvolvendo, desde, cando menos, o final da Segunda Guerra Mundial, a creación de sistemas de financiamento público dos partidos.

Emporiso, malia a existencia destes sistemas de financiamento público dos partidos, o risco de pór as administracións públicas ao servizo de determinados intereses economicamente poderosos segue a existir. Como unha boa parte dos escándalos de corrupción destes últimos anos ten posto de manifesto, a tentación de recorrer a fontes ilegais de financiamento por parte dos partidos segue suscitando o problema da captura do Estado.

Manter baixo control estas tentacións de recorrer a fontes ilegais de financiamento é difícil. A lóxica da competición electoral incentiva os partidos a maximizar –mesmo de forma fraudulenta– os seus ingresos. E as campañas electorais son cada vez máis sofisticadas e caras. O ex-dirixente do Partido Nacionalista Vasco Xavier Arzalluz[5] exprésao con rotundidade na súa autobiografía:

> "A verdade é que, aínda que sexas dunha sobriedade espartana, acabas gastando. Chegan as eleccións, orzas unha determinada campaña publicitaria en valados, prensa e radio (...), e, ao cabo duns días, a xente empeza a dicirche: 'Na radio hai unha campaña fortísima do PSOE e do PP, e a nosoutros nin se nos oe'. De modo que tes que meter máis diñeiro. É unha ruína. E a

[5] Ortiz, Javier (ed.) (2005), *Xavier Arzalluz. Así fue*. Madrid: Foca.

culpa é dos partidos, que nos metemos nunha dinámica de competencia absurda, innecesaria. Se todo o mundo baixase o pistón o resultado práctico sería o mesmo, *e a campaña, máis honrada*. Pero non hai xeito. Dubido de que isto teña solución". (Énfase engadida)

3. ¿Como debería ser un sistema de financiamento partidista se queremos conter a corrupción?

Se facemos caso á principal organización non gobernamental dedicada á loita contra a corrupción, *Transparency International*, o control público do diñeiro da política require un sistema de financiamento dos partidos e as campañas electorais baseado en tres piares fundamentais: un financiamento público razoable; garantir a transparencia das contas dos partidos; e a existencia de organismos independentes que velen polo cumprimento dos controis[6].

1) Unha regulación que asegure un financiamento público razoable

É necesario que exista unha regulación dos ingresos e os gastos dos partidos que asegure o acceso destas organizacións a fondos públicos suficientes para desenvolver as súas tarefas de acordo coas seguintes características básicas:

- aseguramento de subvencións públicas;
- subsidios públicos indirectos (acceso gratuíto aos medios públicos de comunicación, por exemplo);
- limitación do gasto electoral ao que poden chegar os partidos;
- fixación dun tope máximo para as contribucións individuais que poidan facerse aos partidos;
- e prohibición ou limitación estrita de certos tipos de doazóns como as procedentes daquelas empresas que realizan servizos para as administracións públicas.

2) Máxima transparencia das contas dos partidos

- a regulación das finanzas dos partidos debe incluír normas sobre contabilidade e controis de auditoría;
- a información sobre as contas dos partidos debe facerse pública e de fácil acceso;
- deben realizarse sistematicamente informes sobre as contas dos partidos.

3) O control do cumprimento desta regulación debe estar en mans de organismos independentes

- ademais da existencia de mecanismos de control internos nos partidos;
- o control das súas contas debe ser realizado por organismos independentes que teñan a capacidade para impor sancións efectivas ante os incumprimentos da normativa.

[6] Marcin Walecki (2004), "Political Money and Corruption", en Robin Hodess (ed.), *Transparency International's Global Corruption Report 2004*. Londres: Pluto.

4. ¿Ata que punto cumpre o sistema español estes criterios normativos?

Desde o comezo do réxime democrático, os partidos políticos acordaron un sistema de subvención pública dos gastos electorais para as formacións que alcanzasen representación no Congreso dos Deputados que fose proporcional aos resultados obtidos, ao tempo que se permitía recibir contribucións privadas non finalistas con fortes limitacións[7]. Este sistema institucionalizouse definitivamente coa Lei orgánica de réxime electoral xeral (LOREX) de 1985. Ademais, tras o *escándalo Flick*, en 1987 aprobouse a Lei orgánica de financiamento dos partidos políticos (LOFPP), que completaba o deseño definitivo do sistema de financiamento dos partidos no noso país. Mantíñase en vigor o mecanismo de subvención por gastos electorais da LOREX e engadíase un sistema para o financiamento da actividade ordinaria dos partidos[8]. Este esquema cumpre sobre o papel cos tres requisitos mínimos exixidos por *Transparency International*:

1) Regulación dos ingresos e os gastos co obxectivo de asegurar o acceso a fondos públicos

De acordo cos datos manexados polo Tribunal de Contas, arredor do 95% dos ingresos dos partidos españois procede de fontes públicas, polo que este obxectivo parece cumprirse claramente no caso español. A regulación do financiamento dos partidos en España garante o acceso a subvencións públicas, limita o gasto electoral e restrinxe os ingresos de fontes privadas.

(a) Subvencións públicas para os gastos electorais e de funcionamento ordinario

- Os partidos que alcancen representación parlamentaria nos distintos procesos electorais obteñen subvencións coas que contrarrestar os seus gastos de campaña en proporción aos resultados obtidos. Ademais, existen mecanismos de subvención indirecta que inclúen o acceso gratuíto a espazos en medios públicos de comunicación, lugares para colocar os seus carteis electorais e locais públicos para celebrar os seus actos de campaña. Por último, o Estado reembólsalles aos partidos os gastos polo envío postal de propaganda electoral aos cidadáns.

- Xunto á subvención dos gastos electorais, os partidos poden recorrer a dúas fontes máis para o financiamento da súa actividade ordinaria non electoral: a Lei de orzamentos do Estado recolle anualmente unha partida para distribuír entre os partidos en función da súa representatividade, e tanto as Cortes como as asembleas lexislativas autonómicas asignan tamén outras cantidades para o sostemento dos diferentes grupos parlamentarios.

(b) Limitación do gasto electoral

- Fíxase un tope máximo de gasto que resulta de multiplicar 0,24 € (constantes de 1985, nas xerais de 2004 a cantidade correspondente foi de 0,32 €) por elector da poboación de dereito das circunscricións onde presente candidatura.

(c) Limitación dos ingresos procedentes de fontes privadas

- Prohíbense os donativos finalistas (os que fixan contrapartidas) e os que proceden de empresas públicas e de empresas privadas que contraten coa Administración.

---

[7] Os doadores teñen que estar identificados e non se lles permiten contribucións superiores a 6.000 euros.

[8] Sobre o financiamento dos partidos en España poden consultarse as obras de Enrique Álvarez Conde *et al*. (1994), *La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales* (Madrid: CEC), ou de María Holgado (2003) *La financiación de los partidos políticos en España* (Valencia: Tirant lo Blanch).

- Prohíbense os donativos anónimos en períodos preelectorais.
- Os donativos nominais privados para gastos de campañas están limitados a 6.000 € por doador.
- As doazóns para o financiamento ordinario (anónimas ou non) están limitadas a 60.000 € por doador e, para cada partido, non poden superar en conxunto o 5% da cantidade asignada aos partidos nos Orzamentos do Estado.

2) Transparencia das contas

- O Tribunal de Contas realiza informes públicos sobre a contabilidade dos partidos: un tras cada elección e outro anual sobre a actividade ordinaria.

3) Control do cumprimento por un órgano independente

- No exercicio do seu labor de control, o Tribunal de Contas non pode sancionar directamente os partidos, pero si lles propón ás Cortes tales sancións e estas danlles cumprimento.

A táboa 1 resume os datos principais dos ingresos non electorais dos partidos no último exercicio (2003) examinado polo Tribunal de Contas.

Táboa 1: Os ingresos dos partidos en 2003

FINANCIAMENTO PARTIDISTA 2003 (Electoral non incluído)							
	FINANCIAMENTO PÚBLICO	DONATIVOS ANÓNIMOS					
	Totais	Financiamento estatal (orzamentos + Cortes) %	Financiamento autonómico %	Financiamento local %	Donativos anónimos	% sobre total donativos anónimos %	% sobre orzamentos
BNG	1.676.507	52,3	27,0	20,7	228.000	2,4	0,4
CC	2.531.049	48,5	17,1	34,4	21.349	0,2	0,03
CiU	9.363.048	37,1	42,3	20,6	2.184.252	23,2	3,6
EA	1.975.509	14,1	48,9	37,1	-	-	-
ERC	2.459.668	17,6	45,1	37,3	13.817	0,15	0,02
IU+IC-V	10.614.190	30,5	29,7	39,8	43.478	0,46	0,07
PNV	5.472.066	29,7	41,8	28,5	899.220	9,6	1,5
PP+UPN	64.470.669	54,5	26,5	19,0	2.361.422	25,1	4
PSOE+PSC	57.101.069	44,1	30,8	25,1	1.318.000	14	2,1
Totais (+ partidos ausentes)	**165.148.045**	**72.686.589**	**50.389.336**	**42.072.120**	**9.400.000**		**3.000.000**

Fonte: Elaboración propia a partir dos datos do Informe do Tribunal de Contas do exercicio 2003, xuño 2006.

Esta táboa desvela a existencia doutra fonte de financiamento público non prevista na LOREX nin na LOFPP. Trátase da que procede das corporacións locais e que vai dirixida ao sostemento dos grupos municipais. Aínda que os datos que manexa o Tribunal de Contas son parciais[9], esta vía de financiamento –que se abriu coa reforma da Lei de bases de réxime local de 1999– supón xa unha cuarta parte dos ingresos públicos non electorais dos partidos. A táboa amosa tamén os ingresos dos diversos partidos mediante doazóns anónimas e que supoñen a maior parte do financiamento privado que obteñen. Como pode verse, a composición dos ingresos dos diversos partidos é algo diferente, o que fai que teñan diversas preferencias cando se enfrontan co problema de consensuar reformas da actual regulación.

5. ¿Debe preocuparnos o actual sistema español de financiamento partidista?

Como vemos, a regulación española do financiamento dos partidos axústase, polo menos aparentemente, aos criterios mínimos propostos por *Transparency International*. Non obstante, a maior parte dos escándalos xurdidos durante o período democrático xirou arredor do problema do financiamento irregular dos partidos. O Consello de Europa tamén destacou o financiamento dos partidos como a fonte principal da corrupción política no noso país[10]. Os escándalos coñecidos afectaron practicamente todas as forzas políticas, e especialmente as maioritarias, e neles podemos distinguir tres vías distintas de financiamento irregular: a obtención de donativos procedentes directa ou indirectamente (a través doutras entidades intermedias) de grandes empresas (españolas e estranxeiras); as condonacións de débedas crediticias por bancos e caixas de aforros; e a utilización das administracións públicas baixo o seu control para o desvío de fondos cara ao partido.

Comezando por esta última vía, boa parte dos casos coñecidos revelan que todos os partidos que tiveron responsabilidades de goberno nuns ou outros niveis da administración pública non tiveron demasiados reparos en recorrer á extracción, cando menos irregular, de fondos públicos para financiarse. Fixérono dunha tripla maneira: cobrando comisións de empresas a cambio da adxudicación de diversos contratos públicos ou a cambio de determinadas decisións urbanísticas (recualificacións de solo, licenzas de obras, etc.) e mediante o desvío directo de fondos procedentes de subvencións públicas ou da descapitalización de empresas públicas ou privadas controladas por persoal próximo ao partido.

Como recoñece Xavier Arzalluz na súa autobiografía, cando o teu partido acada o poder, "empezas a ter a posibilidade de que che dean diñeiro". Nesa situación "ábrenseche dúas posibilidades: a primeira é exixir que che paguen unha porcentaxe sobre o prezo total do encargo: concédoche esta obra, ou recualifícoche este terreo, ou encárgoche a fabricación destes uniformes, ou asígnoche a contrata de tal ou de cal, se ti lle pagas ao meu partido o 4, o 5, o 8 ou o 10%. A segunda é: ti atribúes estes traballos conforme a lei, polas vías de adxudicación establecidas, pero non lles ocultas aos empresarios que o teu partido ten necesidades que cobre con moita dificultade"[11].

De xulgarmos polos datos que aparecen nos informes anuais do Tribunal de Contas sobre o financiamento dos partidos (véxase a táboa 1 para os datos correspondentes a 2003), algúns partidos como o PNV, o PP e CiU recorren probablemente con maior frecuencia a esta segunda posibilidade da que

[9] Hai que facer notar que os datos que manexa o organismo auditor son os que enviaron aquelas corporacións locais de localidades de máis de 20.000 habitantes que responderon aos requirimentos do Tribunal.

[10] Ata a data o Grupo de Estados contra a Corrupción (GRECO) do Consello de Europa leva realizadas dúas avaliacións sobre o caso español en 2001 e 2005. Ambas están dispoñibles na súa páxina web.

[11] En Ortiz (2005).

fala Arzalluz dado o notable volume de doazóns anónimas que declaran comparado coas doutras formacións como o PSOE ou IU. Porén, a vía extractiva que tivo maior presenza nos escándalos destes anos foi a do cobro de comisións a cambio de contratos públicos.

Durante a etapa democrática tivemos coñecemento dun bo número de casos desta natureza. A maioría referíase á adxudicación de contratos desde as administracións locais e autonómicas controladas polos partidos[12], aínda que tamén houbo algún caso referido a grandes empresas públicas. Os máis relevantes aparecen no cadro 1.

Cadro 1: Casos de presunto financiamento irregular mediante contratos públicos

CASO	PARTIDO	DATA	BREVE DESCRICIÓN
Lixos Concello Madrid	PSOE	1981	Alonso Puerta, tenente de alcalde do Concello socialista de Madrid, acabaría sendo expulsado do seu partido tras denunciar un caso de adxudicación irregular dunha contrata de recollida de lixos á empresa Semat a cambio de comisións.
Contratas irregulares en concellos	PSOE	1984	Tras contratar a Vicente Alejandro Torres García, a empresa Sellberg obtivo as contratas de limpeza dos concellos socialistas de Murcia, Lorca, Mérida e Mahón. Previamente, Torres conseguira para outra empresa, Semat, as contratas de Algeciras, Marbella, Eivissa, Sagunto, La Laguna e Elxe. O anterior responsable de Sellberg, Carlos Franco Arandilla, queixouse por ser despedido "por negarse a comprar concelleiros" e declarou ante notario que, tras conseguir a contrata de Murcia, Sellberg lle entregara un talón a Torres para que este o cobrase e llo entregase en efectivo ao responsable federal de finanzas do PSOE, Emilio Alonso Sarmiento.
Juan Guerra	PSOE	1990	Militante socialista e irmán do vicepresidente do goberno (e o seu asistente persoal en Sevilla), Juan Guerra, que antes da chegada ao poder do PSOE cobraba o subsidio de desemprego, acumulou un certo patrimonio grazas ao seu labor de mediación nalgúns negocios nos que sempre existía a implicación dalgúns gobernos locais (polo xeral, concellos gobernados polo PSOE). Ocupaba un despacho na Delegación do Goberno en Andalucía en Sevilla sen que sobre el recaese ningún nomeamento oficial.

[12] Este tipo de prácticas empezou moi pronto. Xa en 1979, o responsable de finanzas do PSPV-PSOE, Pedro Lorca Rubio, dirixía unha "circular reservada" ao grupo de concelleiros socialistas no Concello de Alacante na que se expresaba nestes termos: "Non se vos escapará a importancia tanto económica como política que ten para o partido o control da contratación (exemplo, plan xeral de ordenación urbana, recollida de lixos, mantemento da iluminación pública, etc.). É propósito da Comisión Executiva do PV que, o mesmo que se estableceu noutras Federacións do Partido, e máis concretamente naqueles grandes concellos onde o volume económico destas contratas podería supoñer unha fonte extra de financiamento, o establecer nesta Federación unha metodoloxía que nos permita estar informados antes da súa resolución, e con tempo suficiente, de todas aquelas contratacións, licitacións e poxas, co obxecto de poder concorrer a elas". (Recollido en Mariano Sánchez Soler, 2003: *Negocios privados con dinero público*, Madrid: FOCA, páx. 117).

CASO	PARTIDO	DATA	BREVE DESCRICIÓN
Filesa	PSOE	1991	Tras un longuísimo proceso, o Tribunal Supremo condenou en outubro de 1997 varios parlamentarios e militantes socialistas a penas de prisión que ían desde os once anos do deputado Carlos Navarro aos dous anos e catro meses de Aída Álvarez e Miguel Molledo por distintos delitos de asociación ilícita e falsidade. Estas persoas crearan un conglomerado de empresas que financiaban ilegalmente o PSOE mediante a realización de facturas falsas por servizos inexistentes.
AVE	PSOE	1991	A Sección 17ª da Audiencia Provincial de Madrid sentenciou en xuño de 2006 esta causa desagregada do sumario do caso Filesa. A sentenza absolve os máximos responsables de RENFE de ningunha irregularidade na concesión dos contratos para a construción do AVE Madrid-Sevilla, aínda que considera probado que as empresas beneficiarias (especialmente Siemens e Alsthom) pagaron comisións a empresas instrumentais do PSOE en contas bancarias suízas. A xustiza suíza condenara uns anos antes a Luis Oliveró, responsable de Filesa, por branqueadura de capitais.
Ollero	PSOE	1992	Jorge Ollero, irmán do director xeral de Estradas do Goberno andaluz, Manuel Ollero, foi detido pola policía cun maletín que contiña 22 millóns de pesetas froito dun suborno pola concesión dun proxecto de autovía a unha empresa da construción.
Naseiro	PP	1990	Dous tesoureiros da Executiva Nacional do PP e un concelleiro valenciano do mesmo partido foron acusados de suborno pola concesión de licenzas municipais de obra pública en varias cidades da costa levantina. Foron absoltos polo Tribunal Supremo cando os acusadores retiraron os cargos unha vez que a principal evidencia, a gravación dunhas conversas telefónicas, foi anulada como proba.
Túnel de Soller	PP	1995	Cobro de comisións para financiar o partido mediante os contratos para a construción do túnel de Soller. Custoulle o posto ao presidente balear Gabriel Cañellas, aínda que o Tribunal Supremo terminaría arquivando o caso por prescrición dos delitos.

CASO	PARTIDO	DATA	BREVE DESCRICIÓN
Deputación Zamora	PP	1997	Tras a denuncia do entón presidente da Deputación, o popular José Antolín Martín –que sería apartado do cargo polos seus propios compañeiros de partido–, iniciouse unha investigación da Fiscalía Anticorrupción que concluíu que durante os anos oitenta unha decena de empresarios agrupados na patronal Azcom crearon unha rede clientelar que se facía cos contratos das obras públicas das institucións provinciais zamoranas a cambio das correspondentes comisións. Un dos empresarios interrogados, Eduardo Corrales, declararía que nesa época "a mordida estaba fixada no 8% do valor da obra adxudicada" e denunciou que en abril de 1987 tres destes empresarios zamoranos entregaron tres millóns de pesetas ao candidato de AP á presidencia da Junta de Castilla-León, José María Aznar, como contribución á campaña electoral entón en marcha.
Comecartos do País Vasco	PNV	1990	Empresas vinculadas ao PNV gañaron entre 3.500 e 5.500 millóns de pesetas grazas á concesión –en moitos casos ilegal– de máquinas comecartos por parte do Goberno vasco.
O "3%"	CiU	2003	Nun debate en pleno do Parlament catalán sobre o afundimento no barcelonés barrio do Carmel como consecuencia das obras do metro, o presidente da Generalitat, Pasqual Maragall, insinuou a responsabilidade nestes feitos do anterior goberno de CiU polo cobro de comisións do 3% na adxudicación de obras públicas. Posteriormente retiraría a acusación e pediría desculpas. A comisión parlamentaria de investigación sobre o sucedido no Carmel non encontrou probas sobre este dato, aínda que recomendaba eliminar as doazóns anónimas como fonte de financiamento dos partidos.

Xunto ás comisións das contratas públicas, tamén houbo neses anos algúns casos de financiamento a través do urbanismo municipal, unha fonte de corrupción que tivo unha vixencia extraordinaria nos últimos anos. Os antecedentes dos actuais casos de corrupción urbanística resúmense no cadro 2.

Cadro 2: Casos de presunto financiamento partidista vía urbanismo

CASO	PARTIDO	DATA	BREVE DESCRICIÓN
Juan Guerra - Puerto Zahara SA	PSOE	1989	No pleno municipal do Concello de Barbate do 30 de decembro de 1989, aprobouse o proxecto urbanístico Puerto de la Plata presentado pola empresa Puerto Zahara S.A. Nese mesmo pleno o alcalde socialista desta localidade admitiu que Juan Guerra mediara nesta operación. Segundo a acusación do CDS, Guerra cobrou por iso 160 millóns de pesetas.
Construción Burgos	PP	1988	Existencia dun trato de favor cara ao construtor local Antonio Miguel Méndez Pozo por parte do concello popular burgalés. A Audiencia provincial condenou o alcalde polos delitos de prevaricación, revelación de segredos e denegación de auxilio á autoridade a doce anos de inhabilitación e sete de suspensión de cargo público, e ao construtor a sete anos de prisión por un delito continuado de falsidade en documento público e privado, inducción á prevaricación e desacato.
Naseiro	PP	1990	Unha boa parte dos tratos a que se refiren as conversacións gravadas pola policía tiñan que ver con operacións urbanísticas.
Tenerife	PP	1998	Varios membros do PP de Tegueste (Tenerife) detectaron irregularidades na recualificación do predio El Tagle. Francisco de la Barreda, presidente do PP de Tenerife, puxo o caso en mans da asesoría xurídica do partido. A avogada Julia Bango fíxose cargo da investigación e sufriu graves ameazas que culminaron nun atropelo deliberado seguido da advertencia do motorista para que deixase o asunto. De la Barreda denunciou o caso ante a Fiscalía Anticorrupción e o 12 de marzo de 1999 foi destituído na dirección do partido.

Por último, unha terceira vía de extracción irregular de fondos públicos polos partidos consistiu no desvío de diñeiro (ás veces procedente de subvencións públicas) desde empresas controladas por directivos próximos aos partidos. Os casos de Banca Catalana, Casinos de Catalunya e Pallerols, relacionados con CiU, e o posible caso de Gescartera, vinculado ao PP, recóllense no cadro 3.

Cadro 3: Casos de presunto financiamento mediante desvío de fondos

CASO	PARTIDO	DATA	BREVE DESCRICIÓN
Banca Catalana	CiU	1986	Unhas semanas despois das eleccións catalás de 1986, gañadas por CiU con maioría absoluta, filtrouse que a fiscalía de Barcelona decidira solicitar o procesamento de Jordi Pujol e outros 16 ex-conselleiros máis de Banca Catalana pola descapitalización que dera lugar á intervención deste *holding* por parte do Fondo de Garantía de Depósitos en 1982. Nesa data descubrírase un "burato" de 100.000 millóns de pesetas que equivalía á sexta parte dos activos totais do banco. As acusacións referíanse a apropiación indebida, falsidade e maquinación para alterar o prezo das cousas. Pujol e o seu Goberno converteron o caso nunha persecución contra Cataluña. O Pleno da Audiencia Provincial de Barcelona acabaría exculpando a Pujol –representado polo avogado Joan Piqué Vidal– en 1986 e en 1990 a causa terminaría sobresida.
Casinos de Catalunya SA	CiU	1989	Jaume Sentís, directivo da compañía Inverama-Casinos de Catalunya, querelouse en 1989 contra o presidente desta por un presunto delito de apropiación indebida de 2000 millóns de pesetas que, segundo o querelante, foran desviados a altos cargos de CDC para o financiamento do partido. A empresa, representada por Joan Piqué Vidal, querelouse, pola súa vez, contra Sentís por apropiación indebida de 200 millóns e chegou a un acordo con el para indemnizalo con 500 millóns polos servizos prestados. Sentís retirou entón a querela e marchou ao estranxeiro. Non obstante, a investigación xudicial seguiu en marcha, aínda que en 1997 o xuíz instrutor, Ramón Gomis, arquivaría o caso debido ao carácter non delituoso do financiamento ilegal dos partidos. Porén, tras a sentenza do Tribunal Supremo sobre Filesa, Gomis reabriría o caso. En 2000 o Tribunal Superior de Xustiza de Cataluña acabaría pechándoo definitivamente nun auto que criticaba moi duramente a deficiente instrución da causa.
Pallerols	CiU	1999	Unha investigación da Garda Civil encontrou probas de que o empresario Fidel Pallerols, dono do grupo de academias Centre de Estudis Informátics, estivera desviando o 10% das subvencións recibidas da Consellería de Traballo

CASO	PARTIDO	DATA	BREVE DESCRICIÓN
			da Generalitat para cursos de formación ocupacional a dirixentes de Unió Democrática de Catalunya, partido que sempre controlou esta consellaría. As academias de Pallerols, que inflaban o número dos seus alumnos, recibiran nos últimos 8 anos uns 1500 millóns de pesetas nestas subvencións. O entón conselleiro, Ignasi Ferrerres, dimitiu.
Gescartera	PP	2003	En 2003, a Comisión Nacional do Mercado de Valores (CNMV) interveu a axencia de valores Gescartera ao descubrirse un burato de 18.000 millóns de pesetas. As investigacións posteriores demostraron que as irregularidades de Gescartera tiñan unha prolongada traxectoria coñecida pola CNMV que non impedira que o organismo regulador lle permitise alcanzar o status de axencia de valores. As sospeitas sobre o trato de favor recibido por esta empresa ao coñecerse que a súa presidenta, Pilar Giménez-Reyna, era irmá do secretario de Estado de Facenda, víronse confirmadas ao descubrirse nas anotacións dos seus dietarios que tanto o seu irmán como a propia presidenta da CNMV, Pilar Valiente, mantiveran reunións con ela coa intención de esquivar o control dos técnicos da CNMV. Coñeceuse tamén que o máximo accionista da axencia, Antonio Camacho, fixera luxosos regalos á presidenta e ao vicepresidente da CNMV, Luis Ramallo, así como a outros destacados personaxes do ámbito do PP. Pilar Valiente, Luis Ramallo e Enrique Giménez-Reyna dimitiron dos seus cargos.

Unha maneira –en principio distinta á explotación directa da administración pública– que tiveron os partidos de afrontaren os seus gastos organizativos e electorais foi a recepción de donativos de grandes empresas. A autobiografía de Arzalluz tamén se refire a isto: "Teño o convencemento de que todos os partidos importantes recibiron diñeiro das grandes empresas. Das da construción, especialmente".

Nalgúns libros sobre os primeiros momentos do réxime democrático como o de Silvia Alonso Castrillo sobre a UCD ou o dos xornalistas Carlos Dávila e Luis Herrero sobre Alianza Popular[13], dáse conta do

[13] Silvia Alonso Castrillo (1996), *La apuesta del centro* (Madrid: Alianza), e Carlos Dávila e Luis Herrero (1989), *De Fraga a Fraga* (Barcelona: Plaza & Janés).

papel que determinadas empresas, en especial as grandes compañías eléctricas, así como a gran patronal CEOE, desempeñaron no sostemento destes grupos. Ademais, houbo algún escándalo relacionado con esta vía de financiamento. O caso Flick xurdira en 1981 en Alemaña ao coñecerse que o poderoso consorcio industrial Flick estivera financiando desde 1949 os principais partidos alemáns (salvo *Os Verdes*). En 1984 *La Vanguardia* facíase eco dunhas declaracións dun deputado do SPD á prensa alemá nas cales afirmaba que o diñeiro de Flick chegara incluso a España para financiar o PSOE a través da Fundación Ebert (vinculada ao SPD). O rebumbio levantado por esta noticia só unhas semanas despois do escándalo das comisións polas contratas de limpeza en concellos socialistas, deu lugar á creación dunha comisión de investigación sobre o financiamento dos partidos no Congreso.

Aínda que este caso provocou agres enfrontamentos entre PSOE e AP, a comisión acabaría concluíndo que non existían probas de que o diñeiro de Flick tivese chegado ás arcas do PSOE. En pleno debate sobre o asunto, acabaríase coñecendo que Alianza Popular tamén recibira diñeiro da Fundación Hans Seidel (vinculada á CSU), procedente seguramente tamén do consorcio Flick. Segundo o semanario *Der Spiegel*, foi o propio presidente bávaro e líder da CSU, Franz Josef Strauss, quen fixo pública esta información coa intención de silenciar o escándalo Flick no noso país co obxecto de salvar a venda a España da licenza de fabricación do carro de combate Leopard 2 producido por ese consorcio industrial[14].

A terceira vía de financiamento dos partidos que coñecemos nestes anos consiste na renegociación e condonación das súas débedas bancarias. Por exemplo, en agosto de 2002, unha auditoría do Tribunal de Contas evidenciaba que en só dous anos (1998 e 1999) os bancos lles perdoaran aos partidos débedas por valor de máis de 19 millóns de euros. Aínda que estas prácticas se repiten con certa frecuencia, a débeda dos partidos non deixou de aumentar. No último exercicio auditado polo Tribunal de Contas, o de 2003, os partidos chegaban a acumular unha débeda total de máis de 190 millóns de euros, dos que só 15 millóns correspondían a xuros. Esta alta capacidade de endebedamento dos partidos e o favorable trato que reciben das entidades de crédito non deixa de reforzar as sospeitas sobre as contrapartidas que estas últimas poidan recibir a cambio.

Se a estes preocupantes feitos sumamos algúns dos escasos testemuños de actores políticos relevantes (xunto ao xa mencionado de Arzalluz), como os que se citan a continuación, parece claro que debemos preocuparnos de analizar qué é o que non funciona na actual regulación:

> "A maior parte das veces as doazóns opacas teñen unha contraprestación (...) e favorecen case sempre aos que gobernan" (Francisco Fernández Marugán, ex responsable de finanzas do PSOE e deputado, *El País*, 18 de abril de 2005).
>
> "O diñeiro que deu o PP para a última campaña (municipal) foron dous millóns de pesetas, e na campaña gastamos 15 millóns. ¿De onde saíu iso? Das doazóns. Por iso eu sei que parte do diñeiro si ía ao partido. A repartición do outro foi agora cando o souben" (Francisco Gordillo, asesor da concelleiro de Obras do Concello de Telde e "recadador" das comisións ilegais, *El País*, 1 de decembro de 2006).

Parece evidente que si debemos preocuparnos pola actual regulación do financiamento dos partidos no noso país. De feito, é precisamente o propio órgano encargado da fiscalización da contabilidade dos partidos, o Tribunal de Contas, o que leva anos chamando a atención sobre as graves deficiencias de deseño e de control que ten o actual sistema de financiamento dos partidos no noso país e sobre a inadecuación do actual status do Tribunal de Contas para levar a cabo a fiscalización

[14] Mariano Sánchez Soler (2003), *Negocios privados con dinero público* (Madrid: FOCA), páx. 46.

duns partidos políticos que teñen unha natureza moi diferente á dos organismos públicos aos que audita o Tribunal[15]. No caso dos partidos, trátase duns entes privados que están suxeitos a un réxime xurídico especial e que reciben subvencións públicas non condicionadas. Dada esta peculiaridade dos partidos, o Tribunal de Contas fai tempo que vén avogando pola necesidade dun cambio na regulación do financiamento dos partidos e da súa fiscalización.

Pódense resumir os principais fallos da actual regulación nos seguintes cinco puntos:

1) Insuficiente control do gasto electoral

A lexislación fixa un límite moi estrito ao gasto electoral en que poden incorrer os partidos que na práctica é superado con frecuencia polos partidos. Pero o máis preocupante é que o Tribunal de Contas non pode levar a cabo un verdadeiro control efectivo do gasto real en que incorren os partidos nas campañas por tres motivos. En primeiro lugar, porque as entidades de crédito e as empresas subministradoras (cuxa facturación exceda os 6.000 euros), que están obrigadas a informar detalladamente o Tribunal dos servizos prestados aos partidos, incumpren con frecuencia esta obriga e o Tribunal non ten ningún medio para forzalos a cumprila e, por tanto, a única información que pode manexar o Tribunal é a que lle proporcionan os partidos. En segundo lugar, porque a diferenciación entre gasto electoral e gasto de precampaña (que non está limitado) é moi sutil e obsérvase que este último tipo de gasto ten sido moi significativo en determinadas ocasións. Por último, aínda que a regulación das doazóns privadas é diferente no caso da actividade ordinaria e da actividade electoral (na que os límites das doazóns son dez veces máis baixos e están prohibidas as anónimas), estas delimitacións formais son, como di o Tribunal, "facilmente eludibles".

2) Escaso control da actividade económico-financeira dos partidos

Non existe ningunha restrición legal ao que os partidos poidan facer para obter ingresos provenientes do seu patrimonio e da actividade económica que poidan levar a cabo cos seus fondos. De feito, aínda que parece unha práctica na cal xa deixaron de incorrer nos últimos anos, en ocasións o Tribunal ten constatado a participación dos partidos en "operacións de carácter especulativo en mercados altamente sensibles". Este tipo de actividades sempre poden dar lugar a pensar que un partido podería aproveitar a información privilexiada a que ten acceso en virtude da súa actividade pública para o investimento especulativo en operacións bolsistas moi rendibles. De todos os xeitos, o Tribunal tense queixado de que o cumprimento da obriga de recoller a actividade económico-financeira nas súas contas anuais é moi desigual entre os diferentes partidos e de que a maioría destes non inclúen nas súas contas a actividade económica das súas organizacións municipais nin a dos seus cargos electos nas corporacións locais. Ademais, os estados financeiros dos partidos non recollen os das súas fundacións nin os das sociedades mercantís que controlan. Deste xeito, a información que recibe o Tribunal é moi deficiente neste terreo.

3) Insuficiente control do financiamento privado

A lexislación española é unha das poucas en Europa que aínda permite recibir donativos anónimos para financiar a actividade ordinaria (non electoral) dos partidos. Aínda que se fixa un límite legal de 60.000 euros por doador, este límite é papel mollado dada a imposibilidade de identificar os distintos doadores. Esta fonte de financiamento é moi importante para algunhas formacións como PNV e CiU e creceu en importancia para o PP e o PSOE. Aínda que, obviamente, a lei proscribe as doazóns

[15] O documento clave no que o Tribunal de Contas recolleu a súa reflexión xeral sobre as deficiencias do sistema de fiscalización é a "Moción do Pleno do Tribunal de Contas relativa á modificación da normativa sobre financiamento e fiscalización dos partidos políticos", aprobada o 30 de outubro de 2001. (No Suplemento do BOE núm. 200, do 21 de agosto de 2002)

finalistas, a opacidade desta vía pode amparar formas ilexítimas de influencia sobre as administracións controladas polo partido receptor. Ademais, a regulación actual non di nada sobre a posibilidade de que un partido se financie indirectamente a través dos fondos que poidan recibir as fundacións con que se vincula, nin tampouco sobre unha práctica á que teñen recorrido con certa frecuencia todos os partidos: a condonación (ou renegociación vantaxosa) das débedas que manteñen coas entidades de crédito ou coas empresas provedoras; ademais, neste caso, como se trata de actividade ordinaria non electoral, nin sequera teñen a obriga de informar ao Tribunal de Contas.

4) Defectuoso deseño do financiamento público

A diferenciación escasamente realista entre a actividade electoral e a ordinaria, xa comentada, así como a disparidade de fontes de financiamento desta última, evidencian problemas importantes. A LOFPP só prevé dúas fontes de financiamento público da actividade ordinaria: a subvención estatal da Lei de orzamentos e o sostemento dos grupos parlamentarios das Cortes e das asembleas autonómicas. Para a primeira, esta lei non establece ningún criterio segundo o cal se fixe a partida orzamentaria correspondente, nin o seu incremento anual[16]. En canto á segunda, cada unha destas cámaras parlamentarias fixa as cantidades a percibir polos grupos sen aterse a unha normativa básica común, o que xera un trato desigual en función da implantación xeográfica de cada partido e disfuncións de control. Nalgúns casos, como o das comunidades autónomas do País Vasco e Cataluña, existen outras vías extraordinarias de financiamento dos partidos a cargo dos gobernos autonómicos respectivos que non están recollidas na LOFPP e que o Tribunal de Contas vén denunciando nos seus informes anuais. Ademais, os partidos que non teñen representación no Congreso non están obrigados a someterse á fiscalización externa do Tribunal de Contas. Por último, unha nova vía de financiamento non recollida na LOFPP é a que levan a cabo as corporacións locais para o sostemento dos distintos grupos municipais ou provinciais dos partidos representados nas súas entidades. A reforma da Lei de bases de réxime local de 1999 introduciu a posibilidade desta vía, que quedara excluída –tras ser debatida– da LOFPP. Converteuse nunha fonte moi importante de financiamento, pero tamén moi problemática: as distintas corporacións empregan criterios diferentes para fixar a cantidade que destinarán aos grupos, non se prevén mecanismos de fiscalización externa (especialmente para o caso dos partidos que non teñen representación no Congreso), os partidos non adoitan reflectir estes ingresos nos estados de contas que envían ao Tribunal.

5) Réxime sancionador moi deficiente

As sancións por incumprimento da normativa adoitan ser leves ou estar indeterminadas: por exemplo, non existe o delito de financiamento ilegal fóra das campañas electorais; a sanción por financiamento privado non autorizado fóra do período electoral limítase a unha multa polo dobre do importe do que se recibiu indebidamente; non hai sanción prevista, salvo a non percepción das subvencións, para os partidos que incumpren a obriga de render contas; tampouco hai sanción prevista para os que incumpriron a normativa electoral pero non teñen dereito a subvención ao non teren alcanzado os resultados necesarios para iso; o Tribunal non pode propor a sanción daqueles terceiros (entidades de crédito ou empresas provedoras) que incumpran a obriga de informalo sobre as súas relacións financeiras ou comerciais cos partidos; etc.

Cun sistema tan deficiente coma este é difícil ter un coñecemento suficientemente fiable sobre como financian os partidos a súa actividade e sobre os circuítos de influencia que establecen ao seu arredor determinados intereses particulares. Esta opacidade alimenta a creación de redes de financiamento que

[16] A maioría parlamentaria que sustentaba o Goberno de José María Aznar mantivo conxelada esta partida durante cinco anos, o cal seguramente explica o incremento das doazóns anónimas privadas durante ese período (Irujo, 2005).

crean canles ilexítimas de influencia sobre as administracións públicas. Como observamos nalgúns dos escándalos destes anos, algunhas destas redes cobran certa autonomía en determinadas circunstancias e deixan de traballar para o partido pasando a traballar para si mesmas ou, cando menos, compatibilizan ambos os obxectivos. Como vimos tamén nalgún caso de corrupción municipal e como se observa noutros países como Italia ou Rusia, unha vez que estas canles de influencia ilexítima se puxeron en marcha, poden chegar a ser utilizadas ou colonizadas por redes de actores especialmente perigosos como determinadas mafias procedentes de actividades ilegais altamente rendibles.

6. ¿Cales deberían ser os obxectivos principais dunha reforma do sistema español de financiamento partidista?

Ante estes problemas, a necesidade de reformar o vixente sistema de financiamento dos partidos en España é bastante evidente[17]. Para concluír este capítulo sinalarei os cinco obxectivos imprescindibles que debería abordar tal reforma:

1) É necesario introducir cambios normativos que permitan unha fiscalización realmente efectiva dos partidos que alcance a toda a organización territorial (incluídas as súas agrupacións locais) e institucional (fundacións e empresas) destes.

2) Hai que incrementar as facultades do Tribunal de Contas para que poida acceder á información relevante. Obviamente, tales facultades deberían incluír a posibilidade de propor sancións para terceiros (entidades financeiras e empresas contratantes).

3) Deberían eliminarse as diferenzas de regulación entre a actividade electoral e ordinaria, dada a imposibilidade real de controlar o desvío de fondos entre unha e outra.

4) Faise imprescindible prohibir as doazóns anónimas, que non só son imposibles de controlar na práctica senón que tamén espertan sospeitas sobre as posibles contrapartidas que reciben os doadores pola súa xenerosidade. Non sería conveniente, emporiso, a prohibición do financiamento privado. O feito de permitir que os partidos poidan acceder a fondos procedentes de particulares estimula a relación destas organizacións coa sociedade e contribúe a aliviar a tendencia histórica á atrofia desta relación. Dada, ademais, a escasa disposición dos cidadáns españois a apoiar economicamente os partidos[18], deberían existir incentivos fiscais para estes donativos.

5) As condonacións das débedas bancarias dos partidos deberían restrinxirse ao máximo e deberían estar suxeitas a un tratamento similar para todas as organizacións partidistas, ocupen ou non a responsabilidade á fronte dalgunha administración pública.

---

[17] A pesar de que a necesidade da reforma é unha evidencia asumida por todos os actores relevantes incluíndo os propios partidos, a súa realización práctica vén dilatándose de maneira indefinida desde hai xa máis de dez anos. O lector pode encontrar unha suxestiva explicación sobre esta paradoxo no excelente traballo de Gloria Martínez Cousineau (2005) *El control de la corrupción política. El fracaso de la reforma de la Ley de financiación de partidos políticos en España* (traballo de investigación do doutoramento: Departamento de Ciencia Política da UNED).

[18] En enquisas do CIS de 1997 e 2004, a porcentaxe de enquisados que afirmaba que non contribuiría "de ningunha maneira" ao sostemento económico do partido ao que considera máis próximo era do 42,5 e do 50,6%, respectivamente. Polo contrario, a porcentaxe dos dispostos a contribuír "con toda probabilidade" era tan só do 5,9 e o 3,6%, respectivamente. (Estudos CIS, 2240 e 2572)

6.
ÉTICA E CONTROL EXTERNO NOS CONCELLOS GALEGOS

Autor

Xaquín Álvarez Corbacho
Universidade da Coruña e Consello de Contas de Galicia

Comezo a miña exposición facendo explícita unha profunda convicción: a institución municipal é elemento clave, esencial, para o progreso, a democracia e a modernización dos pobos. As funcións sociais básicas que realizan os municipios poden resumirse en catro grandes apartados: a) prestar servizos con incidencia directa na calidade de vida dos cidadáns; b) establecer unha convivencia racional co territorio a través do urbanismo; c) favorecer e incentivar, a través da colaboración institucional, a promoción económica e o emprego; d) ser unha magnífica escola de educación democrática.

Di A. Tocqueville no seu libro *La democracia en América*: "é no municipio onde reside a forza dos pobos libres. As institucións municipais son para a liberdade o que as escolas primarias para a ciencia: póñena ao alcance do pobo e fan gozar este do seu uso pacífico. Sen institucións municipais unha nación pode darse un goberno libre, pero non terá espírito de liberdade".

Reitero, pois, a miña condición de municipalista convencido. Levo anos estudando os múltiples e variados problemas do municipalismo galego, en especial os económicos, financeiros e orzamentarios, e observo con tristeza as súas deterioracións crecentes. Neste sentido, entendan as miñas críticas ao sector público local galego (SPLG) como un comportamento consciente, cuxa única finalidade é axudar a mellorar a súa eficacia e a súa funcionalidade democrática.

En 2004 o SPLG estaba integrado por 490 entidades (394 básicas e 96 instrumentais). As entidades básicas son 4 deputacións; 315 municipios; 43 mancomunidades; 23 consorcios e 9 entidades locais menores. As entidades instrumentais son 70 organismos autónomos e 26 sociedades mercantís de capital total ou maioritario da entidade básica de que dependen (gráfico 1). No período 1992-2004, o SPLG creceu en 70 entidades (cadro 1), das cales 45 son EB (20 mancomunidades; 23 consorcios; 2 municipios.) e 25 EI (4 organismos autónomos; 25 sociedades mercantís). Estamos, pois, ante unha rede ampla e complexa de entidades locais. Pero interesa coñecer a súa utilidade e solvencia para cumprir os fins e funcións que ten encomendados (a Administración é só un instrumento), e que a súa evolución responda a unha lóxica do conxunto ou a unha maior eficiencia das partes.

Gráfico 1: Estrutura do sector público local de Galicia. 2004

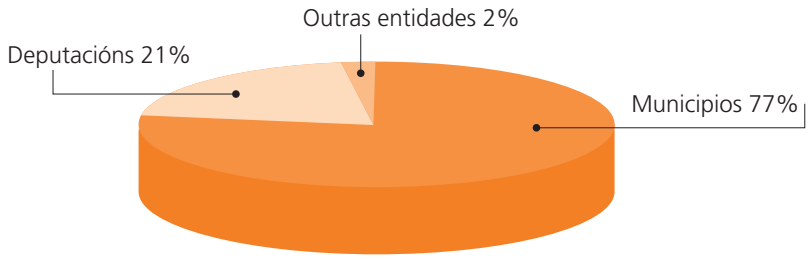
Cadro 1: Evolución do sector público local de Galicia: 1992-2004

ENTIDADES LOCAIS	1992	2004	DIFERENZAS
a) Básicas			
Deputacións	4	4	-
Concellos	313	315	+ 2
Mancomunidades	23	43	+ 20
Consorcios	-	23	+23
Entid. locais menores	9	9	-
Total	349	394	+ 45
b) Instrumentais			
Organismos autónomos	66	70	+4
Sociedades mercantís	5	26	+21
Total	71	96	+ 25
TOTAL	**420**	**490**	**+70**

Fonte: Consello de Contas. Elaboración propia.

No que respecta á xestión de recursos económicos, o protagonismo institucional é o seguinte. En 2003 os municipios xestionaron o 77% do gasto total, as deputacións o 21% e o resto de entidades locais o 2% (gráfico 2). Por iso centramos a nosa atención nos municipios.

Gráfico 2: Distribución do gasto local 2003



Fonte: Consello de Contas.

Reflexionar sobre ética pública e control democrático exixe facer preguntas incómodas e conseguir, cando menos, respostas intelixentes. Así, ¿por que os políticos non se comportan como falan? Vexamos dous exemplos interesantes:

1) Existen nos partidos políticos democráticos tendencias oligárquicas que impiden o debate interno e elixir a excelencia entre os seus membros, dificultando a renovación e circulación das elites. O poder concéntrase nun grupo reducido de persoas que non desexan competir. As súas enerxías, afáns e recursos dedícanse a controlar a estrutura do partido. Hai, pois, unha distancia longa entre o dito e o feito.

2) Todos os partidos democráticos condenan o clientelismo que padecen os municipios. A extensión e arraigamento das políticas clientelares en Galicia é unha evidencia. Tales políticas concrétanse na distribución desigual e partidaria de subvencións, investimentos e axudas diversas e operan á marxe da lei; ademais, xeran agravios comparativos insoportables. O clientelismo ten sido comportamento habitual da nosa cultura política, pero ¿serao a partir de agora? ¿Estableceranse mecanismos eficaces para a súa corrección substantiva? Apreciamos algúns síntomas alentadores, pero debemos estar atentos e esperar un tempo razoable. O clientelismo destrúe a ética pública, a democracia e o progreso.

No que segue resumirei cinco anos de experiencia fiscalizadora no Consello de Contas. O Consello de Contas é un órgano técnico, vinculado ao Parlamento de Galicia, que funciona con autonomía e independencia no que afecta ás tarefas que a lei lle confire. Nese tempo fiscalizáronse 123 entidades locais. E parece útil que vostedes coñezan os resultados obtidos e contrasten o que din os políticos, así como a súa propia percepción do municipio, cos feitos encontrados, verificados, analizados e publicados nos informes respectivos.

Esta exposición articulámola nos seguintes apartados:

1. Aprobación do orzamento e rendición de contas

Aprobar os orzamentos municipais en tempo e forma é unha exixencia legal que só se debería exceptuar por causas xustificadas, normalmente de natureza política. A importancia desta aprobación orzamentaria débese a razóns de programación, disciplina e control. Pois ben, o número de municipios galegos que cumpren con esta exixencia legal é moi reducido (cadro 2). En 2003 só aprobaron o orzamento en prazo 34 municipios: o 10,8% do total. No resto, o orzamento apróbase ao longo do exer-

cicio, con cifras elevadas de aprobación no segundo semestre. Nalgúns municipios esta aprobación realízase no mes decembro, cando xa se gastaron case todos os recursos do exercicio. Hai aquí non só un incumprimento legal xeneralizado, senón tamén unha penosa ignorancia ou desconsideración do que significa a racionalidade económica e política do orzamento.

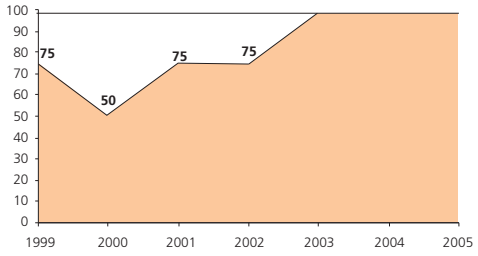
Cadro 2: Municipios que aprobaron o orzamento en prazo (2003)

Santiago de Compostela	Soutomaior	Coles	As Neves
Lalín	Valga	Dumbría	O Pino
Santa Comba	Vimianzo	Folgoso do Caurel	A Pobra de Trives
Tui	Barro	Irixoa	Porqueira
Brión	Beade	A Lama	San Xoán de Río
Coristanco	Boqueixón	Mañón	As Somozas
Miño	O Bolo	Mondariz-Balneario	Toén
Muxía	A Capela	Monterrei	
Serra de Outes	Catoira	Muras	**Total: 34**

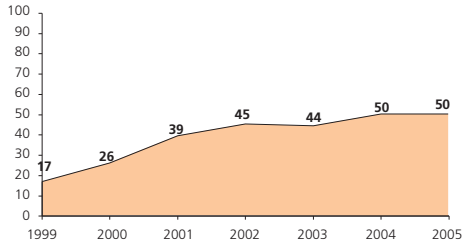
Fonte: Consello de Contas.

A rendición de contas en tempo e forma ao Consello de Contas e ao Tribunal de Contas é tamén unha exixencia legal. Pero, de novo, o desprezo á lei é elevado (gráfico 3). Non render as contas significa que o responsable de xestionar recursos alleos, elixido por razóns de confianza, non lles xustifica aos auténticos propietarios deses recursos como e de que forma se utilizaron. E isto en democracia é moi grave. Como tamén resulta preocupante que os veciños do municipio en cuestión non sancionen co voto estes comportamentos anacrónicos e antidemocráticos. O gráfico 3 amosa as porcentaxes desa rendición en prazo no período 1999-2004.

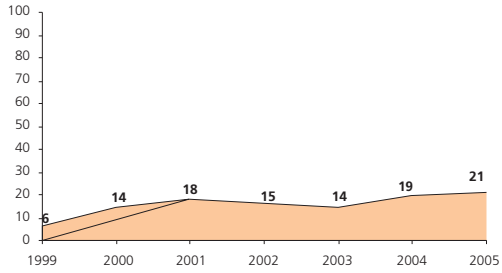
Gráfico 3: Rendición de contas en prazo: 1999-2005
(en porcentaxes)



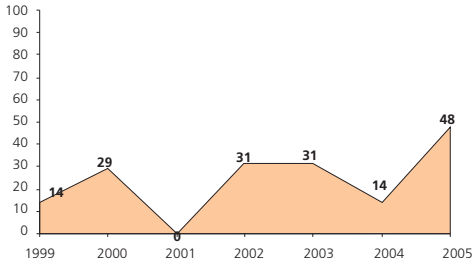
Deputacións



Concellos



Mancomunidades



Consorcios

Fonte: Consello de Contas. Elaboración propia.

2. Contabilidade

Obsérvanse tamén importantes deficiencias na contabilidade municipal, concretada sobre todo no resultado orzamentario (RO) e no remanente de tesouraría (RT). Ambas as magnitudes son indicadores relevantes da solvencia financeira municipal a curto prazo. O RO mostra se os ingresos do exercicio, expresados en dereitos recoñecidos netos, permiten financiar os gastos deste, expresados en obrigas recoñecidas netas. O saldo do RO axústase (desviacións de financiamento) cando parte do gasto se financia con remanente de tesouraría ou con ingresos afectados. O RT é unha magnitude máis significativa. Dinos se a suma de fondos líquidos e dereitos recoñecidos pendentes de cobro a fin de exercicio son capaces de financiar todos os gastos recoñecidos pendentes de pago en tal data. Este saldo inclúe dereitos e obrigas recoñecidos do exercicio e exercicios anteriores, así como operacións orzamentarias e extraorzamentarias. O remanente pode ser afectado ou xeral. Se este é positivo, pódese utilizar para financiar gastos posteriores. Se é negativo, a lei obriga á súa drástica corrección.

Pois ben, as deficiencias contables máis significativas e reiteradas do RO e RT nos municipios fiscalizados son as seguintes:

- contabilización deficiente de transferencias e subvencións;
- importancia dos gastos realizados sen crédito nin procedemento;
- ausencia de subsistema contable para os gastos con financiamento afectado;
- financiamento dos gastos con remanente de tesouraría ficticio;
- permanencia na contabilidade municipal de dereitos recoñecidos prescritos;
- non se reducen os dereitos que son de dubidoso cobro ou faise de modo insuficiente;
- non se aplican as medidas correctoras cando o RT é negativo.

Cadro 3: Índice de solvencia financeira municipal. Exercicio 2000
(en millóns de pesetas)

1. Concellos	2. Habitantes	3. Remanente de tesouraría	4. Saldo debedor Consello de Contas	5. Índice de solvencia (4)/Icx100
Moaña	17.907	-621,3	-1.246,7	-150,3
Vilanova	10.303	-207,5	-598,5	-102,7
O Carballiño	12.434	0	-755,1	-91,9
Cangas	23.442	-169,0	-756,0	-60,5
Bueu	12.526	-99,9	-378,3	-56,5
As Pontes	12.488	-190,0	-504,2	-40,7
Santa Comba	10.930	+6,5	-189,5	-39,8
A Pobra do Caramiñal	9.955	-130,2	-177,8	-32,6
Noia	14.404	-104,4	-278,5	-29,4
Vilalba	15.699	0	-269,6	-28,1
Betanzos	12.361	-43,4	-207,2	-27,0
Viveiro	15.456	+82,3	-329,8	-25,9
Fene	14.848	-140,7	-210,1	-23,2
Boqueixón	4.291	-4,0	-53,1	-23,2
Ferrol	81.255	+1.059,8	-802,9	-18,4
Teo	14.447	+9,0	-14,4	-2,4
Vilagarcía	33.832	+97,8	-12,6	-0,5
Ordes	11.942	+52,7	+3,7	+0,6
Mos	13.793	+92,8	+0,8	+0,1

3. Remanente de tesouraría calculado polo concello.
4. inclúe o remanente de tesouraría calculado polo Consello de Contas máis as facturas sen contabilizar.
5. Relación porcentual entre as cifras da columna 4 e os ingresos correntes do exercicio.
Fonte: Consello de Contas. Elaboración propia.

Todas estas deficiencias contables, situadas á marxe das regras e normas vixentes, permiten afirmar que a contabilidade da maioría dos municipios galegos non é fiable. É dicir, non ofrece unha imaxe fiel da situación económico-financeira real na fin de exercicio. Algúns municipios ignoran incluso que están sometidos ao réxime de contabilidade pública. O cadro 3 confirma esta situación en 19 municipios fiscalizados no exercicio 2000, pero fiscalizacións posteriores ofrecen resultados similares. Isto significa que os saldos contabilizados en máis de cincuenta municipios fiscalizados son incorrectos e non expresan a realidade municipal na fin de exercicio.

3. Xestión e gastos de persoal

Fiscalizar a xestión e o gasto de persoal en determinadas entidades (exercicio 2001) permitiu obter indicadores de interese (cadro 4). Así, apréciase escaseza de recursos humanos (os municipios citados móvense entre 3/7 traballadores por 1.000 habitantes); precariedade laboral (o persoal temporal xa

supera o 60% do total); e escasa cualificación (os traballadores con título universitario oscilaban entre o 3 e o 4%).

Cadro 4: Indicadores de persoal. 2001

Entidades locais	Persoal (en 31 decembro)	Prazas vacantes	Persoal temporal / Total persoal 100	Funcionarios e laborais fixos por 1.000 habitantes
Deputacións	**2001**	**2001**	**2001**	**2001**
A Coruña	796	s.d.	15,3	0,6
Lugo	579	44	12,9	1,6
Concellos				
A Coruña	1.467	s.d.	13,6	6,1
Vigo	1.548	95	18,8	4,6
Arteixo	232	74	9,3	6,7
Carballo	143	76	47,5	2,8
Culleredo	246	46	60,6	6,2
A Estrada	88	14	37,7	4,4
Redondela	114	28	38,6	3,4
Boiro	221	11	44,3	7,6
O Porriño	166	51	62,7	6,1
Poio	165	7	65,5	3,6
Tui	184	32	62,5	4,7

Fonte: Consello de Contas.

Ademais, as incidencias encontradas foron as seguintes:

- Instrumentos de ordenación

O 46% dos municipios fiscalizados non tiñan *rexistro de persoal*, o 69% non elaboraran a *relación de postos de traballo* e o 85% non aprobaron a *oferta de emprego público* no exercicio, incumprindo a LBRL e a Lei 30/1984, de MRFP. En municipios fiscalizados con posterioridade (exercicios 2002, 2003 e 2004), a porcentaxe destes incumprimentos é aínda maior.

- Procedementos selectivos

No acceso á función pública incúmprense de forma reiterada os principios constitucionais de igualdade, capacidade e mérito. Un procedemento común de acceso é o seguinte: contrato temporal por obra ou servizo mediante entrevista; prórrogas irregulares dese contrato ata ocupar praza de interino; convocatoria da praza por concurso-oposición, obviando a oposición como sistema xeral; na fase de concurso pondérase de forma exaxerada a experiencia na entidade. Así, péchase o círculo.

Tamén se detectaron importantes deficiencias nas bases reguladoras, na composición e no funcionamento dos tribunais e nos criterios de valoración. Nalgúns municipios non constan (ao parecer, perdéronse) os expedientes do proceso selectivo.

- Retribucións

- O 92% dos municipios fiscalizados non cumpren os límites legais que deben ter o complemento específico, produtividade e gratificacións.
- O 85% aboan gratificacións de contía fixa e aplicación periódica, en contra da normativa correspondente.
- O 84% conceden anticipos reintegrables de contía e prazos que son superiores aos recollidos na lei.
- O 46% aboan pagas extraordinarias completas, en contra do establecido na lexislación vixente.
- No 45% apreciáronse conceptos retributivos non incluídos na lexislación.
- Porcentaxes similares verificáronse nas fiscalizacións realizadas a outros municipios durante exercicios posteriores.

4. Subvencións outorgadas

No que respecta a subvencións outorgadas, verificáronse as incidencias seguintes:

- Ausencia ou deficiente regulación das subvencións nas bases de execución do orzamento. En numerosos casos non existe convocatoria pública, solicitude do beneficiario, nin acordo da concesión debidamente motivado. É dicir, non se respectan os principios constitucionais de publicidade, obxectividade e concorrencia, desenvolvidos na lexislación correspondente. Neste sentido, verificouse a concesión directa de numerosas subvencións por decreto da Alcaldía.
- Con excesiva frecuencia os beneficiarios das subvencións non xustifican o uso ou aplicación dos fondos públicos, ou fano de modo deficiente, sen que o concello exixa e incoe, dado o caso, o obrigado expediente de reintegro.
- Numerosas subvencións concédense sen exixir os requisitos establecidos na normativa vixente, como estar inscritos no Rexistro Municipal de Asociacións, estar ao corrente das obrigas fiscais co Concello ou declarar que non se perciben outras subvencións que en conxunto poidan superar o gasto subvencionado.
- Verificouse tamén que certos alcaldes ou concelleiros se outorgan subvencións a si mesmos cando son á vez presidentes de comisións de festas. Así, os recursos municipais transfírense a unha conta bancaria que está a nome do alcalde ou concelleiro. O problema xorde cando non se xustifica o uso deses fondos ou se fai de forma deficiente. A exixencia do reintegro é inevitable.

5. Urbanismo

En materia de urbanismo ratificouse o xa coñecido: abandono, irresponsabilidade e incumprimentos reiterados da legalidade. Os exemplos son abundantes e elocuentes:

- Nos anos fiscalizados (1998-2004) a gran maioría dos municipios galegos carecían de plan xeral de ordenación urbana ou municipal. A existencia de normas subsidiarias municipais

ou provinciais (algunhas de carácter preconstitucional), permitían todo ou case todo: eludir o planeamento de desenvolvemento e, por tanto, a cesión de solo e a repartición de cargas e beneficios; utilización abusiva da licenza directa; deterioración paisaxística e ambiental; concentración de plusvalías no propietario do solo; socialización de custos nas infraestruturas urbanísticas.

- Os servizos municipais de urbanismo están descapitalizados, xa sexa por escasa dotación de persoal cualificado, xa porque a dirección técnica non a leva un funcionario (como exixe a lei). En numerosos municipios esa dirección realízase mediante asistencia técnica (mesturándose así actividade pública e privada); noutros, non existen contrato nin vínculo xurídico entre o arquitecto ou arquitecto técnico e o concello; ademais, verificouse a existencia de "arquitectos honoríficos", que ao parecer traballan gratis, aínda que emitan informe sobre licenzas, elaboren proxectos e dirixan obras municipais.

- Practicamente todos os municipios carecen de patrimonio municipal do solo (PMS), patrimonio separado do resto de bens municipais, cuxo fin básico é facilitar solo para a construción de vivendas de protección pública. Este feito incumpre a lexislación vixente, así como tamén o uso que se lle dá a estes recursos. En todo caso, existe aquí un conflito xurídico entre lexislación estatal e autonómica, ao ser esta máis permisiva ao respecto.

- Numerosos municipios carecen de inspección urbanística, o que impide verificar se o construído se axusta ou non á licenza concedida. Nos municipios onde existe inspección, comprobouse que os expedientes iniciados para repor a legalidade e para sancionar a infracción, morrían de tristeza nun caixón. Este comportamento singular permite consolidar a infracción, explica o lamentable panorama construtivo que padecemos e impide ademais obter importantes recursos para as arcas municipais. Tamén cuestiona a capacidade de certos municipios para facer cumprir a lexislación en materia de disciplina urbanística.

Outras incidencias verificadas son: outorgamentos de licenzas sen informe xurídico, técnico ou sen os dous; non practicar a liquidación definitiva do imposto de construcións, instalacións e obras (ICIO), como obriga a súa lei reguladora, o que impide recadar, en moitos casos, importantes recursos para a facenda municipal; carecer de licenza de primeira ocupación, ou non asociala aos rexistros fiscais de servizos á vivenda (auga, saneamento, recollida de lixos, alta no catastro, etc.).

En definitiva, o municipalismo galego padece patoloxías graves, así como un abandono lamentable nas boas prácticas de goberno. Os datos manexados son obxectivos, pero apenas se fala destas cousas. Aínda que estean acesas xa todas as alarmas e luces vermellas, a insensibilidade política e social é elevada. Se non coidamos o Estado de Dereito coa mesma delicadeza con que se frixe o peixe, a ética pública é imposible. Porque esta se fundamenta sempre, cando menos, na lei democrática. Se non funciona o control interno e tampouco se sanciona a gobernantes e funcionarios incumpridores, a democracia nunca terá calidade. No sector público non caben espazos de impunidade.

¿Como explicar, pois, tanto silencio e tanta confusión? Temos uns municipios debilitados política e institucionalmente polo maltrato histórico, ademais de padecer subordinación económica. Os partidos non sempre buscan a excelencia e apenas forman o candidato. Tampouco o municipio pode ser obsesión electoral. Pero se esta situación non se corta de raíz, a incapacidade do municipio para desenvolver as súas funcións sociais básicas está garantida. E iso sería un erro de consecuencias incalculables que entre todos non deberiamos consentir.

7.
OS EFECTOS ECONÓMICOS DA CORRUPCIÓN

Autor

Javier Salinas Jiménez
Instituto de Estudos Fiscais e Universidade de Extremadura

Mª del Mar Salinas Jiménez
Instituto de Estudos Fiscais e Universidade de Extremadura

1. Introdución

Nos últimos anos a ciencia económica mostrou un crecente interese por comprender as causas e os custos económicos da corrupción. A literatura que estuda a relación entre corrupción e resultados económicos coñeceu un gran desenvolvemento desde mediados dos anos noventa, favorecido en parte pola aparición de distintos indicadores de calidade institucional e de corrupción que posibilitaron realizar numerosos traballos de carácter empírico.

En principio, parece existir unha relación inversa entre corrupción e desenvolvemento económico. No gráfico 1.a preséntase a relación entre corrupción e produto per cápita no ano 2005. Pola súa parte, no gráfico 1.b a corrupción relaciónase co crecemento do produto per cápita entre 1996 e 2005; neste caso tómase como referencia o índice de corrupción en 1996 e contrólase ademais polo nivel inicial de renda per cápita. A corrupción aproxímase polos niveis de corrupción percibidos segundo os índices de percepción da corrupción (CPI) elaborados por Transparency International (TI)[19]. Os datos relativos á produción per cápita veñen expresados en dólares de 1990, convertidos en poder de paridade de compra, e proceden do Groningen Growth and Development Centre[20]. A partir destes gráficos pódese observar como unha maior corrupción (unha menor puntuación dos índices) se asocia, por termo medio, cun menor nivel de produto per cápita e tamén cun menor ritmo de crecemento desta variable.

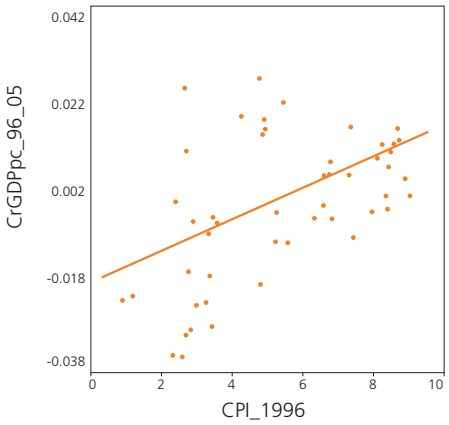
[19] Un maior valor destes índices supón unha menor corrupción percibida, sendo o valor máximo da escala igual a 10. Para un maior detalle dos índices CPI e a súa metodoloxía, véxase http://www.transparency.org.

[20] Groningen Growth and Development Centre (GGDC): *Total Economy Database* (agosto, 2005). Detalle de fontes e metodoloxía en http://www.ggdc.net.

Gráfico 2: Corrupción e resultados económicos

2.a) Niveis de produto per cápita

2.b.) Crecemento do produto per cápita



Fonte: Elaboración propia (datos de Transparency International e Groningen Growth and Development Centre: *Total Economy Database*).

En xeral, a evidencia empírica dispoñible suxire que a corrupción conduce a uns menores niveis de investimento doméstico e estranxeiro, a un gasto público menos produtivo, a un menor ritmo de crecemento e a uns maiores niveis de pobreza e desigualdade[21]. De aí o interese por desenvolver políticas destinadas a combater a corrupción, a pesar das dificultades que isto supón como consecuencia da complexidade e persistencia que presentan os fenómenos de corrupción. Neste contexto, o obxectivo deste capítulo é ofrecer unha revisión dos traballos existentes en relación cos efectos económicos da corrupción. Para iso, o capítulo estrutúrase da seguinte forma; en primeiro lugar preséntanse algúns indicadores de corrupción empregados habitualmente na literatura empírica; logo, o capítulo aborda o estudo das consecuencias económicas da corrupción desde unha perspectiva tanto teórica como empírica, centrándose fundamentalmente nos efectos da corrupción sobre a eficiencia, o investimento e outras variables condicionantes do crecemento, os niveis de produtividade e a pobreza e a distribución da renda; finalmente, na última parte preséntanse as principais conclusións deste estudo.

2. A medición da corrupción

O problema da corrupción asóciase, xeralmente, coa calidade das institucións e co funcionamento do sector público, de maneira que o concepto de corrupción máis utilizado nesta literatura se refire ao abuso de poder por parte dos axentes públicos para obter unha ganancia persoal. En concreto, o estudo da corrupción céntrase naquelas actividades en que oficiais públicos, burócratas, lexisladores ou políticos abusan do poder derivado da posición que ocupan perseguindo o seu propio interese. En ocasións tense criticado esta definición por se centrar exclusivamente no comportamento dos

[21] Para unha revisión da literatura empírica sobre corrupción e actividade económica, véxanse os traballos de Jain (2001) ou Aidt (2003). Pola súa parte, en Bardhan (1997) pode encontrarse unha detallada revisión da literatura teórica sobre corrupción.

axentes que actúan no sector público, argumentando que o concepto de corrupción debe estenderse tamén ás accións dos axentes privados. No entanto, a maior parte dos traballos de corrupción céntrase na actuación dos axentes públicos, asumindo que, malia que a corrupción pode derivar das actuacións que se realizan no sector privado, é a implicación dos axentes públicos o que caracteriza a corrupción. Así, como sinala Jain (2001), as transaccións no mercado negro, a fraude, ou a branqueadura de capitais non constitúen en si actividades de corrupción, aínda que é frecuente que para o mantemento destas actividades se implique os poderes públicos, o que resulta en corrupción[22].

A diversidade de actividades de corrupción (isto é, corrupción administrativa ou burocrática, corrupción política, lexislativa, captura de Estado...) e o feito de que, pola súa propia natureza, estas actividades traten de manterse ocultas, fan que esta variable resulte difícil de medir, obtendo no mellor dos casos indicadores parciais de corrupción. Na literatura empírica sobre corrupción adóptanse con frecuencia medidas de distintas variables institucionais que non se centran exclusivamente nun compoñente de corrupción, senón que abarcan variables referidas aos atributos das institucións e á avaliación da súa actuación. En cambio, nos últimos anos apareceron distintas medidas de corrupción que contribuíron de forma significativa ao desenvolvemento desta literatura[23].

Por unha parte, dispoñemos dun amplo conxunto de indicadores, elaborados por organismos internacionais ou por axencias privadas co obxectivo de avaliar as oportunidades de investimento en países terceiros por parte das empresas, que inclúen aspectos como o risco de expropiación, a definición de dereitos de propiedade, o funcionamento dos mercados, a eficiencia burocrática ou a estabilidade política e institucional. Os traballos realizados na década dos anos 80 e principios dos 90 baseábanse nos "*Freedom House Indexes*" de liberdades políticas e civís (coñecidos tamén como Índices de Gastil) ou nos indicadores BERI (*Business Enviromental Risk Intelligence*), aparecidos nos anos 70. A mediados da década dos 90, dous dos indicadores máis utilizados na literatura sobre corrupción foron os de *Business International* (BI), adoptados no traballo pioneiro de Mauro (1995), e os de *International Country Risk Guide* (ICRG), empregados en Knack e Keefer (1995) e en Mauro (1998). Tanto os indicadores BI como os ICRG comprenden un conxunto de índices referidos a distintas variables institucionais, ben que en ambos os casos se inclúen tamén indicadores parciais de corrupción.

Xunto ás axencias que elaboran este tipo de indicadores co obxectivo de avaliaren os riscos e oportunidades de investimento, distintos organismos adoptan unha perspectiva orientada á loita contra a corrupción, o que deu lugar recentemente ao desenvolvemento de indicadores específicos de corrupción. Entre estes novos indicadores destacan os elaborados polo Banco Mundial (BM) e os de Transparencia Internacional (TI). En ambos os casos, trátase de indicadores compostos nos que se agregan diferentes índices procedentes de enquisas realizadas por distintos organismos. Dado que os índices procedentes de enquisas de opinión son medidas subxectivas, esta agregación presenta a vantaxe de reducir as desviacións de medición asociadas a eses índices, permitindo así obter unha medida máis aproximada da percepción media de corrupción. Ao mesmo tempo, ao considerar diferentes índices, é posible dispoñer de información para unha mostra máis ampla de países, xa que, aínda que algúns indicadores non presenten información para determinados países, outros indicadores permitirán completar esa información. Os indicadores do Banco Mundial, elaborados inicialmente por

[22] A maior parte da literatura sobre corrupción céntrase no comportamento dos axentes públicos que perciben rendas de corrupción. Porén, nalgúns traballos estúdase o lado da oferta, prestando unha maior atención ao comportamento dos axentes privados que ofrecen subornos (Vogl, 1998; Pidaparthi, 2005).

[23] Aron (2000):107-113 resume os indicadores institucionais máis utilizados na literatura empírica, distinguindo entre variables que describen os atributos das institucións e variables que tratan de avaliar a súa actuación. En Jain (2001):117-121 pode encontrarse tamén unha síntese das distintas medidas institucionais empregadas habitualmente na literatura sobre corrupción. Pola súa parte, Johnston (2001) ofrece unha discusión detallada sobre a medición e análise de distintos índices de corrupción.

Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobatón (1999), son índices agregados mediante a estimación dun modelo de compoñentes non observados e comprenden seis medidas de calidade gobernamental, referíndose unha delas ao control da corrupción[24]. Estes indicadores están dispoñibles, cunha periodicidade bienal, desde 1996. Pola súa parte, TI publica anualmente, desde 1995, uns índices de percepción da corrupción (CPI) obtidos como a media de distintos indicadores básicos elaborados a partir de enquisas e estudos de opinión realizados entre persoas de negocios e analistas. Os indicadores CPI de TI son probablemente os máis utilizados na literatura empírica recente sobre corrupción. En ocasións estes indicadores empréganse para establecer un *ranking* de países en función da corrupción percibida. Non obstante, cando as puntuacións dun grupo de países son bastante similares, ou cando as marxes de erro asociadas a cada puntuación son maiores, pequenos cambios na información utilizada para elaborar os índices poderían levar a posicións moi distintas no *ranking*. Ademais, ao realizar comparacións temporais, a ordenación de países podería variar non só por cambios efectivos nas percepcións de corrupción, senón tamén por cambios metodolóxicos ou pola inclusión de novos países na mostra. Con relación á evolución dos índices, hai que sinalar tamén que os indicadores CPI non están deseñados, en principio, para realizar comparacións ao longo do tempo por basearse en datos dos tres anos anteriores ao de construción do índice e por introducir cambios na mostra e nas fontes utilizadas. No entanto, actualmente dispone dun panel de datos, construído a partir da análise dos compoñentes dos indicadores CPI, que permite esas comparacións temporais de forma consistente entre 1995 e 2005 para unha mostra de 60 países (véxase Lambsdorff, 2005).

Así mesmo, cabe mencionar que TI publica outras dúas medidas de corrupción ademais dos indicadores CPI. Baseándose no lado da oferta, encontramos un indicador sobre o pagamento de subornos (BPI: Bribe Payers Index), referido á propensión das empresas dos países industrializados a ofrecer subornos no exterior; este indicador, dispoñible para os anos 1999 e 2002, apenas foi utilizado na literatura empírica. Así mesmo, xunto aos indicadores anteriores, TI publica desde o ano 2003 un barómetro sobre corrupción (GCP: Global Corruption Barometer) co obxectivo de avaliar as actitudes e experiencias persoais do público en xeral. Desta forma, mentres que os outros indicadores elaborados por TI se basean en opinións de persoas de negocios e expertos, cuxas percepcións da corrupción se supoñen referidas a distintos ámbitos da Administración, o barómetro sobre corrupción fai fincapé na opinión pública e trata de centrarse nun ámbito máis cotián, aproximándose máis ás percepcións e experiencias que teñen os cidadáns sobre a corrupción administrativa ou a pequena corrupción.

3. Os efectos económicos da corrupción

O estudo das consecuencias económicas da corrupción centrouse en diversos aspectos. Nalgúns traballos discutiuse desde unha perspectiva teórica cal é o impacto da corrupción sobre a eficiencia burocrática, mentres que noutros estudos, baseándose nos custos económicos e sociais que implica a corrupción, analízanse os efectos desta variable sobre a eficiencia con que actúa o sistema económico no seu conxunto. Por outra parte, encontramos un gran número de traballos empíricos que estudan de que forma a corrupción afecta o crecemento económico e os niveis de renda, fundamentalmente pola súa incidencia en variables como o investimento e a produtividade. Por último, desde unha perspectiva máis ampla, analízase tamén como a corrupción introduce distorsións que implican distintos custos sociais en termos de benestar, estudando como a corrupción incide en aspectos relacionados coa pobreza ou as desigualdades en termos de distribución da renda e a riqueza. En xeral,

[24] As seis medidas do Banco Mundial comprenden: I) transparencia e rendición de contas na actuación política (*voice and accountability*); II) inestabilidade política e violencia; III) eficiencia do Goberno; IV) calidade do marco regulador; V) cumprimento da lei ou Estado de dereito (*rule of law*); e VI) control da corrupción.

a maior parte da literatura teórica e empírica suxire que a corrupción afecta de forma negativa tanto os niveis de renda e produtividade como os seus ritmos de crecemento, apuntando distintos mecanismos polos cales se manifesta esa influencia. A continuación presentamos unha revisión das principais cuestións tratadas nestes traballos, prestando especial atención aos efectos da corrupción sobre a eficiencia e o crecemento económico e comentando máis brevemente os efectos da corrupción sobre o funcionamento do sector público e algúns temas relacionados coa distribución.

En ocasións tense argumentado que a corrupción pode promover a eficiencia ao lles permitir aos axentes do sector privado corrixir os fallos de goberno existentes. Desta forma, os argumentos que destacan os efectos positivos da corrupción baséanse en ideas procedentes da teoría do *second-best*, onde, dado un conxunto de distorsións creadas polos procedementos ou políticas gobernamentais, a corrupción lles permitiría aos axentes eludir aquelas regulacións que obstaculizan a actividade económica, actuando desta forma como un "mecanismo de engraxamento" da economía (Leff, 1964; Huntington, 1968). Este argumento foi amplamente criticado, destacando o problema que presenta o suposto implícito de que os fallos de goberno son exóxenos e independentes da corrupción, cando en realidade estas distorsións poderían estar estreitamente ligadas a ela. Neste sentido, sinálase como a corrupción podería non reducir os tempos de espera da burocracia, senón incrementalos xa que, precisamente polo seu potencial de corrupción, os políticos ou burócratas corruptos poderían introducir unha regulación excesiva e/ou facer máis lentos os procesos administrativos co obxectivo de atraer máis ofertas de suborno por parte dos usuarios dos servizos públicos. Centrándose nos efectos da corrupción sobre a eficiencia con que actúa o sistema económico no seu conxunto, algúns traballos baseados na literatura de busca de rendas destacan, ademais, como a corrupción conduce a asignacións ineficientes, xa que parte dos recursos da economía se empregan na procura de partes interesadas en participar en actividades de corrupción –e en manter ocultas esas accións– en lugar de destinarse a actividades produtivas.

O traballo empírico nesta área foi moi limitado, posiblemente polas dificultades que supón medir a eficiencia con que funcionan as institucións ou o sistema económico no seu conxunto. Porén, recentemente apareceron algúns estudos empíricos que analizan como a corrupción incide na eficiencia dun determinado sector ou na economía no seu conxunto. Entre estes traballos podemos destacar o de Fredrikson, Volleberg e Dijkgraff (2004), no que se estuda a eficiencia no uso da enerxía en once sectores para unha mostra de países da OCDE, ou o de Dal Bo e Rossi (2006), que se centra no sector da distribución eléctrica e comprende unha mostra de 80 empresas en 13 países de América Latina, con resultados que apuntan a que a corrupción incide negativamente na eficiencia, no sentido de requirir máis *inputs* para producir un determinado nivel de *output*. Pola súa parte, en diversos traballos adóptase un enfoque fronteira para estimar a eficiencia con que operan distintas economías e analízanse a continuación os efectos de distintas variables institucionais sobre os niveis estimados de eficiencia (Adkins, Moomaw e Savvides, 2002; Klein e Luu, 2003; Méon e Weill, 2005), obtendo así mesmo resultados que suxiren que o mal funcionamento das institucións ou de diversas variables de goberno, entre as cales se inclúe a corrupción, afectan negativamente a eficiencia do sistema económico.

Os efectos da corrupción sobre os resultados económicos non se limitan ao seu impacto sobre a eficiencia, senón que se estenden tamén a distintas variables condicionantes do crecemento económico. Boa parte da literatura que estuda as consecuencias económicas da corrupción centrouse nos seus efectos sobre o crecemento, apuntando como a corrupción pode incidir nel tanto de forma indirecta, ao modificar os custos de transacción, os incentivos e as oportunidades de investimento, como de forma directa, ao incidir na asignación dos recursos e desta forma na súa produtividade. Neste sentido, ao estudar os efectos da corrupción sobre o crecemento económico, resulta habitual diferenciar

entre efectos indirectos a través do investimento (ou outras variables condicionantes do crecemento) e efectos directos sobre a produtividade.

Aínda que os distintos modelos de crecemento destacan a importancia do investimento como factor determinante deste –xa sexa investimento en capital físico, en capital humano ou en actividades de innovación tecnolóxica—, mantense aberta a cuestión de por que o investimento presenta grandes diferenzas entre uns e outros países, apuntando ao papel que representa o marco político e institucional á hora de determinar os comportamentos de aforro e investimento, que se interpretan así como variables intermedias á hora de explicar o crecemento económico (Hibbs, 2001). Gran parte da literatura que estuda as consecuencias económicas da corrupción destaca os efectos negativos que esta presenta sobre o investimento. O pagamento de subornos para obter licenzas, ou a incerteza que introducen estas actividades en relación coas garantías e dereitos de propiedade, tenden a reducir os incentivos empresariais ao investimento. Ademais, a rendibilidade do investimento produtivo diminuirá con relación ao "investimento" en actividades de busca de rendas, polo que a corrupción provocará un "efecto expulsión" do investimento produtivo. De igual forma, a corrupción pode incidir no investimento público e distorsionar a composición do gasto público, conducindo a asignacións ineficientes dos recursos públicos se estas se guían polas oportunidades de extraer rendas de corrupción en lugar de por criterios de produtividade ou benestar social. As distorsións que introduce a corrupción nos incentivos afectan así tanto ao volume de investimento como á valoración relativa dos distintos proxectos aos que esta se destina.

Por outra parte, a literatura sobre crecemento tende a sinalar que a acumulación de capital non permite explicar por si mesma o crecemento económico, incidindo nas ganancias de produtividade como factor determinante deste (Easterly e Levine, 2001; Caselli, 2005). Ao estudar a relación entre corrupción e produtividade, a literatura céntrase naqueles factores que, no marco da teoría do crecemento endóxeno, condicionan o crecemento da produtividade, destacando as consecuencias da corrupción sobre a acumulación de capital humano e sobre as actividades de innovación tecnolóxica. Destácase, así, como a corrupción pode distorsionar a asignación de recursos humanos, xerando incentivos para que as persoas máis capacitadas se dediquen a actividades de busca de rendas en lugar da actividades produtivas ou de innovación, o que afectará negativamente ao crecemento económico (Baumol, 1990; Murphy, Shleifer e Vishny, 1991). A corrupción pode afectar tamén de forma negativa ás actividades de innovación e desenvolvemento tecnolóxico, xa que a introdución de novas técnicas ou produtos adoita estar ligada, en maior medida, á obtención de permisos e licenzas e á protección dos dereitos de propiedade das innovacións a través de patentes, que poden verse directamente afectadas polas actividades de corrupción se ás oportunidades de extraer rendas se lle une un certo poder discrecional na concesión deses permisos ou patentes. Adicionalmente, Aidt, Dutta e Sena (2005) suxiren que a corrupción, ademais de presentar un impacto negativo sobre as innovacións, reduce o alcance dos efectos externos do *learning-by-doing*, o que pode reducir o crecemento da produtividade ao limitar as posibilidades de explotar a tecnoloxía desenvolvida previamente por outras economías.

A maior parte dos traballos empíricos que analizan a influencia da corrupción sobre o investimento, a produtividade e, en definitiva, o crecemento económico, baséanse en análise de sección cruzada para diferentes mostras de países. Partindo dunha ecuación de crecemento onde se inclúe o investimento como variable determinante deste, interprétase que as variables institucionais inciden na eficiencia ou produtividade do investimento, presentando así un efecto directo sobre o crecemento. Porén, se as variables institucionais afectan ao volume de investimento, o seu efecto sobre o crecemento será indirecto, aínda que estas variables poderían non resultar significativas ao estar o propio investimento incluído na ecuación; en tal caso sería necesario especificar outra ecuación onde se con-

sidere o investimento como variable dependente para analizar se as variables institucionais inciden nela. Por outra parte, en ocasións estímanse ecuacións de crecemento en forma reducida, onde a variable investimento se substitúe por un conxunto de variables determinantes desta, o que permite analizar o efecto total da corrupción sobre o crecemento, aínda que ao recoller tanto os efectos directos como os indirectos non resulta posible analizar de forma diferenciada os mecanismos polos que se manifesta esta influencia.

En xeral, a evidencia empírica dispoñible apunta un impacto negativo da corrupción sobre o crecemento económico. No traballo pioneiro de Mauro (1995) estímanse os efectos da calidade institucional (dereitos de propiedade, burocracia, corrupción) sobre o crecemento e sobre o investimento de forma separada, e destácase como un marco institucional desfavorable reduce o investimento, apuntando ademais a posibilidade de que a corrupción afecte o crecemento económico ao influír na elección de proxectos por parte dos gobernos. Pola súa parte, Knack e Keefer (1995, 1997) examinan os efectos de distintas variables institucionais sobre o crecemento, destacando o papel que representan as institucións que protexen os dereitos de propiedade. A partir dunha ecuación reducida e estimando unha ecuación estrutural que inclúe o investimento, estes autores obteñen uns resultados favorables á hipótese de que a corrupción afecta negativamente o crecemento, cun efecto indirecto a través do investimento. Outros traballos máis recentes confirman estes resultados, e asemade suxiren outras variables de influencia. Así, Mo (2001) obtén resultados favorables á existencia de efectos directos e indirectos da corrupción sobre o crecemento económico. Non obstante, cando controla por outras variables como o investimento, o capital humano ou a estabilidade política, os efectos directos sobre o crecemento non resultan significativos, destacando ademais entre os efectos indirectos o impacto negativo que presenta a corrupción sobre a estabilidade política. Seguindo unha metodoloxía similar, Pellegrini e Gerlagh (2004) suxiren que a corrupción non presenta un efecto directo sobre o crecemento unha vez que se controla por outras variables relevantes (i.e., investimento, educación, comercio ou estabilidade política), aínda que si encontran evidencia favorable á existencia de efectos indirectos, principalmente polo seu impacto sobre o investimento e o grao de apertura comercial. Así mesmo, diversos estudos suxiren que a corrupción incide tamén no crecemento económico polos efectos negativos que presenta sobre o investimento estranxeiro (Wei, 2000; Hellman, Jóns e Kaufmann, 2002) ou o comercio e a actividade empresarial (Kaufmann e Wei, 1999; Kaufmann, 2004).

Outros traballos céntranse en estudar os efectos directos da corrupción sobre o crecemento da produtividade. Olson, Sarna e Swamy (2000) calculan a produtividade total dos factores de forma residual e a continuación analizan que variables permiten explicar a súa variación, obtendo resultados favorables á influencia de distintas medidas de calidade institucional, recollidas nos índices IRCG, entre as cales se inclúe a corrupción. Pola súa parte, algúns estudos fan fincapé en como a corrupción incide na calidade dos investimentos, sexan estes públicos ou privados, ou na súa asignación entre diferentes proxectos de investimento, condicionando así o crecemento da produtividade. Nesta liña, Tanzi e Davoodi (1997) sinalan como a corrupción reduce a calidade das infraestruturas públicas (medida pola calidade das estradas ou o número de interrupcións eléctricas) e conduce a unha asignación ineficiente de fondos públicos que incide negativamente sobre o crecemento, aumentando o volume de investimento público pero reducindo ao mesmo tempo a súa produtividade. Con relación á calidade dos investimentos, Gupta, Davoodi e Tiongson (2001) encontran que tanto a cantidade como a calidade dos servizos sanitarios e de educación é menor naqueles países con maior corrupción, o que limita a acumulación de capital humano e o crecemento da produtividade. Centrándonos na composición do investimento, os resultados suxiren que a corrupción introduce nesgos en favor daqueles proxectos ou actividades onde resulta máis sinxelo obter pagamentos de subornos –xa sexa pola contía dos contratos ou pola súa publicidade e transparencia– fronte a outras actividades que

contribúen en maior medida á produtividade. Así, mentres algúns traballos suxiren que a corrupción está positivamente correlacionada co gasto militar (Gupta, de Mello e Sharan, 2001), outros encontran que a corrupción reduce o gasto público en educación, sanidade ou mantemento de infraestruturas (Mauro, 1998). Desta forma, aínda que a maior parte dos traballos empíricos destaca a importancia dos efectos indirectos sobre distintas variables condicionantes do crecemento, a evidencia empírica parece tamén favorable á existencia de efectos directos da corrupción sobre o crecemento da produtividade.

Como comentabamos antes, o argumento que sustenta a explicación dos efectos da corrupción sobre o crecemento da produtividade baséase na idea de que a corrupción afecta negativamente ás principais determinantes do crecemento destacados na literatura do crecemento endóxeno (i.e., capital humano ou actividades de innovación tecnolóxica). Porén, algúns traballos recentes estudan como incide a corrupción nos niveis de produtividade en lugar de centrarse nos seus efectos sobre o crecemento. Así, mentres que un enfoque considera que a corrupción afecta aos determinantes do crecemento (efectos de taxa), noutros traballos destácase o papel da corrupción á hora de explicar os niveis de produtividade (efectos de nivel). Este enfoque baseado en niveis parte da idea de que as institucións determinan a magnitude dos *inputs* e a eficiencia con que estes se transforman e, polo tanto, determinan o nivel de *output* na economía. Desta forma, as variables institucionais parecen incidir non só sobre o ritmo de crecemento das economías, senón tamén sobre os seus niveis de renda ou produtividade (Rodrik, Subramanian e Trebbi, 2004). Nesta mesma liña, Hall e Jóns (1999) destacan como as diferentes dotacións de capital físico e humano só explican parcialmente as diferenzas en produto por traballador, debéndose gran parte delas a diferenzas no residuo de Solow. Analizando as diferenzas en produtividade, estes autores encontran que se deben fundamentalmente ás diferenzas existentes nas institucións e políticas gobernamentais, que de forma xenérica denominan "infraestrutura social"[25]. Pola súa parte, Lambsdorff (2003) estuda como incide a corrupción na produtividade do capital, destacando que o seu impacto negativo sobre o nivel de produtividade se manifesta fundamentalmente pola correlación desta variable cunha mala calidade da burocracia.

En definitiva, a evidencia empírica suxire que a corrupción condiciona tanto os niveis de renda e produtividade como o ritmo de crecemento das economías. No entanto, suscítanse dous temas que poderían cuestionar estes resultados. O primeiro deles está relacionado coas dificultades que se encontran para determinar empiricamente a relación causal. Neste sentido, uns menores niveis de renda ou de crecemento poderían incidir negativamente na calidade institucional, presentándose así un problema de causación inversa se é o nivel de desenvolvemento dunha economía o que determina o nivel de corrupción existente nela. Tamén se podería presentar un problema de endoxeneidade se ambas as variables veñen determinadas por outras que non estean incluídas na análise; desta forma, tanto a corrupción como o nivel de desenvolvemento poderían ser o reflexo dunha debilidade institucional que podería vir determinada por influencias sociais ou culturais. Estes problemas de causalidade inversa, de omisión de variables ou os erros de medida darían lugar a resultados nesgados, polo que resulta conveniente buscar instrumentos que estean correlacionados coa corrupción pero non co termo de erro das regresións. A utilización de variables instrumentais no traballo empírico foi frecuente (entre outros, Mauro, 1995; Hall e Jóns, 1999; Gupta, Davoodi e Alonso-Terme, 2002; ou Pellegrini e Gerlagh, 2004), empregando como instrumentos variables referidas á composición etnolingüística da poboación, á porcentaxe desta que profesa unha determinada relixión, ou á

[25] Estes autores definen a "infraestrutura social" como o conxunto de institucións e políticas gobernamentais que inciden nos incentivos individuais dos axentes económicos. Estes incentivos poden fomentar as actividades produtivas, o investimento ou o desenvolvemento de novas técnicas, ou, polo contrario, poden conducir a comportamentos predatorios como a corrupción ou a procura de rendas.

situación xeográfica do país. En principio, a evidencia empírica suxire que os niveis de corrupción se explican en maior medida pola calidade das institucións que polos niveis de renda, polo que a corrupción podería considerarse como unha variable exóxena á hora de explicar os niveis de desenvolvemento e o ritmo de crecemento das economías.

A segunda cuestión xorde con relación á dinámica da corrupción e á xeneralización dos resultados a economías con distintos niveis de desenvolvemento institucional. Mesmo cando exista unha relación negativa entre corrupción e crecemento, pode que esta relación non sexa lineal ou que non se manifeste de forma significativa para determinados niveis de desenvolvemento. Esta cuestión tratouse na literatura empírica limitando a análise a mostras de países cun nivel de desenvolvemento similar ou introducindo variables que permitan controlar os niveis de desenvolvemento tanto en termos de renda como de calidade institucional. Neste sentido, Mauro (1995) encontra unha relación negativa entre corrupción e crecemento mesmo cando se controla por outras variables; ademais, a relación negativa entre corrupción e investimento mantense en mostras de países onde a regulación burocrática é moi embarazosa, sen encontrar efectos positivos da corrupción incluso nese caso. Limitando o seu estudo a un panel de 21 países africanos, Gyimah-Brempong (2002) obtén, así mesmo, resultados favorables á existencia dun efecto negativo da corrupción sobre o crecemento económico e a acumulación de capital físico. Por outra parte, nalgúns traballos analízase como a interacción da corrupción con distintos indicadores de goberno ou de calidade institucional afecta o crecemento. Nesta liña, Méon e Sekkat (2005) encontran que a corrupción incide negativamente no crecemento, sendo este impacto aínda máis negativo cando a corrupción se dá en situacións de debilidade institucional, en especial pola interacción entre a corrupción e variables referidas ao desenvolvemento dun Estado de dereito e á eficacia da burocracia. Porén, tamén encontramos estudos que tenden a rexeitar a hipótese de que a corrupción presente efectos negativos sobre o crecemento en casos de debilidade institucional. Así, Aidt, Dutta e Sena (2005), baseándose no modelo proposto por Caner e Hansen (2004), estiman un modelo de crecemento non lineal para unha mostra de 68 países, e identifican dous réximes de corrupción e crecemento durante a década dos 90, estando o limiar entre ambos determinado por variables referidas á calidade institucional: no réxime de alta calidade institucional obsérvase unha relación negativa entre crecemento e corrupción, mentres que no réxime de baixa calidade institucional o impacto da corrupción sobre o crecemento é pequeno, aínda que tende a ser positivo. Desta forma, incluso cando a maior parte dos traballos destaca os efectos negativos da corrupción sobre o crecemento e a actividade económica, os resultados son máis ambiguos en relación co alcance destes efectos en función de cal sexa o desenvolvemento institucional alcanzado polas distintas economías.

Por outra parte, ademais das distorsións que introduce a corrupción nos incentivos dos axentes privados, unha parte da literatura destaca como a corrupción incide negativamente no funcionamento do sector público, reducindo os ingresos fiscais e distorsionando o gasto público. O impacto negativo da corrupción sobre os ingresos fiscais ponse de manifesto en diversos estudos empíricos (Tanzi e Davoodi, 1997; Johnson, Kaufmann e Zoido-Lobatón, 1999; Friedman *et al*., 2000) e explícase tanto pola debilidade da administración como polos seus efectos sobre a economía somerxida. Neste sentido, Friedman *et al*. (2000) argumentan que a corrupción socava a calidade da burocracia e a confianza na administración, o que reduce a capacidade do Estado para obter ingresos, e expulsa as empresas do sector formal, xa que os empresarios renuncian a iniciar as súas actividades na economía oficial e optan por levalas a cabo na economía somerxida, evitando así as regulacións e os custos e a incerteza que supón a corrupción; desta forma, a medida que aumenta a economía somerxida, a base de ingresos do Estado vese reducida[26]. Polo lado do gasto, como comentabamos anteriormente, a evidencia empírica suxire que o investimento público tende a aumentar coa corrupción, aínda que se reduce a calidade deste investimento e a súa produtividade, ao tempo que diminúe o

gasto público en operacións de mantemento ou en actividades como a educación ou a sanidade (Tanzi e Davoodi, 1997; Mauro, 1998).

Aínda que non de forma directa, a corrupción incide tamén na pobreza e na distribución da riqueza a través dos seus efectos sobre distintas variables económicas e de goberno. Ao reducir o investimento, os niveis de produtividade e o ritmo de crecemento, a corrupción afecta negativamente os niveis de renda, pero ademais, tal como indican diversos traballos empíricos, tende a empeorar a súa distribución (Li, Xu e Zou, 2000; Gupta, Davoodi e Alonso-Terme, 2002; Gyimah-Brempong, 2002; Dincer e Gunalp, 2005). Entre as razóns que permiten explicar este efecto negativo sobre a distribución, destacan as distorsións que introduce a corrupción no funcionamento do sector público, reducindo a progresividade do sistema impositivo e o gasto público en programas sociais. Por unha parte, a corrupción incrementa a pobreza ao crear incentivos para o investimento en proxectos intensivos en capital e reducir o investimento en proxectos intensivos en traballo, o que pode privar as clases máis pobres de oportunidades para xerar rendas. Ademais, ao darlles menor prioridade aos gastos básicos en educación e sanidade, os grupos de menor renda poden perder servizos dos que son altamente dependentes. Por outra parte, Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002) suxiren que a corrupción non só afecta a formación do capital humano senón tamén á súa distribución, ao propiciar un acceso desigual á educación e a sanidade que favorece que se manteñan ou incrementen as desigualdades na distribución. Neste sentido, a redución do gasto sanitario e educativo, que incidirá na formación do capital humano, non afectará por igual a todos os grupos de renda se se dan maiores oportunidades de corrupción na provisión de bens ou servizos avanzados ou se os grupos mellor conectados poden influír nas políticas gobernamentais, reorientando o gasto social cara á educación superior ou cara a equipamentos médicos de tecnoloxía avanzada, en lugar de dirixilo a gastos básicos de atención primaria que favorecerían en maior medida os grupos de menor renda. Desta forma, as distorsións que a corrupción introduce no funcionamento do sector público e na orientación das políticas públicas poden afectar non só aos niveis de renda, senón tamén á súa distribución, incidindo así nos niveis de pobreza e agravando os problemas de desigualdade.

4. Conclusións

O problema da corrupción está sendo obxecto dun crecente interese nos últimos anos. Desde unha perspectiva académica, a aparición de distintos indicadores de corrupción, desde mediados dos anos noventa, impulsou o desenvolvemento de numerosos traballos empíricos que tratan de comprender a relación entre corrupción e actividade económica. Neste sentido, un dos principais problemas que se suscitan deriva da dificultade de obter medidas precisas de corrupción. Por unha parte, o carácter ilegal da maior parte das accións de corrupción fai que estas traten de manterse ocultas, o que imposibilita a súa medición de forma directa e obxectiva. Distintas medidas obxectivas que tratan de aproximar o número de accións corruptas a través dos casos detectados ou sancionados presentan importantes debilidades, ao seren indicativas non só da corrupción, senón tamén de cal sexa a tolerancia que haxa nunha sociedade cara a esta e da efectividade das institucións lexislativas ou xudiciais á hora de enfrontarse ao problema da corrupción. Por outra parte, as medidas indirectas baseadas en percepcións, que son as máis amplamente utilizadas no traballo empírico, presentan tamén problemas

[26] Aínda que a maior parte dos traballos suxire unha relación negativa entre corrupción e economía oficial, algúns autores argumentan que, polo menos no caso dos países máis desenvolvidos, a corrupción non favorece necesariamente a economía somerxida, xa que con frecuencia o pagamento de subornos se dirixe á obtención de permisos ou licenzas ou á contratación de grandes proxectos co sector público e, polo tanto, a obter determinados beneficios dentro da propia economía oficial. Nesta liña, véxase Dreher e Schneider (2006).

derivados do seu carácter subxectivo. Aínda que estas medidas subxectivas nos dan unha idea do estendida que pode estar a corrupción nunha sociedade, xeralmente non nos permiten diferenciar entre accións orientadas a que os axentes públicos cumpran coas súas obrigas (i.e., axilizar os trámites burocráticos) ou deixen de cumprilas (i.e., non exixir os requisitos necesarios para realizar unha actividade), entre accións que permiten levar a cabo actividades na economía oficial ou na economía somerxida, ou ben entre actos de "gran corrupción", que poden ser pouco numerosos pero implicar unhas rendas elevadas, e actos de "pequena corrupción", que poden estar moi estendidos mesmo cando a contía das rendas implicadas sexa menor. Esta falta de desagregación presenta dificultades á hora de comprender as causas e as consecuencias de distintos tipos de corrupción.

A pesar disto, existe un amplo consenso sobre os custos económicos e sociais que implica a corrupción. Entre os custos económicos, a literatura teórica e empírica tende a destacar os efectos negativos da corrupción sobre a eficiencia, o investimento e a produtividade, afectando tanto aos niveis de renda das economías como ao seu ritmo de crecemento. A corrupción introduce ademais distorsións tanto nos incentivos dos axentes privados como no funcionamento do sector público, dando lugar a asignacións ineficientes desde o punto de vista social e a unha maior desigualdade en termos de oportunidades e de distribución da renda e a riqueza.

Estes custos, en termos tanto de eficiencia como de equidade, suscitan a necesidade de deseñar estratexias que permitan combater a corrupción de forma eficaz, o que require comprender as causas da corrupción e por que esta tende a presentar un alto grao de persistencia. Aínda que non se poida formular unha 'receita' efectiva para combater a corrupción en calquera situación, existe un amplo consenso sobre os aspectos que deben tratar as políticas orientadas a este fin, e que abarcan tanto as institucións formais (con medidas legais contra a corrupción, axencias de seguimento e control, recursos efectivos de detección e un sistema xudicial independente) como estratexias e políticas gobernamentais (códigos de conduta no sector público, transparencia na xestión, educación e sensibilización contra a corrupción) ou o funcionamento do sistema político (pluralismo político e transparencia no financiamento dos partidos), a participación da sociedade civil e uns medios de comunicación libres e independentes. En calquera caso, as políticas orientadas a combater a corrupción nun país, aínda que poidan vir en ocasións impulsadas desde o exterior, deberán ter en conta as prácticas e institucións propias desa sociedade, analizando en cada caso o seu alcance e causas específicas para así poder adoptar medidas efectivas á hora de reducir a corrupción.

Bibliografía

Adkins, L.C., Moomaw, R.L. e Savvides, A. (2002), "Institutions, freedom, and technical efficiency", *Southern Economic Journal*, 69: 92–108.

Aidt, T. (2003), "Economic analysis of corruption: a survey", *The Economic Journa*l, 113: F632-F652.

Aidt, T., Dutta, J. e Sena, V. (2005), "Growth, governance and corruption in the presence of threshold effects: theory and evidence", *Cambridge Working Papers in Economics CWPE*-0540.

Aron, J. (2000), "Growth and institutions: a review of the evidence", *The World Bank Research Observe*r, 15(1): 99-135.

Bardhan, P. (1997), "Corruption and development: a review of issues", *Journal of Economic Literature*, 35: 1320-1346.

Baumol, W.J. (1990), "Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive", *Journal of Political Economy*, 98: 893–921.

Caner, M. e Hansen, B.E. (2004), "Instrumental variable estimation of a threshold model", *Econometric Theory*, 20:813-843.

Caselli, F. (2005), "Accounting for cross-country income differences", en Aghion, P. e Durlauf, S. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, 679-741.

Dal Bo, E. e Rossi, M.A. (2006), "Corruption and inefficiency: theory and evidence from electric utilities", *mimeo*, dispoñible en http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/e271_f06/bo.pdf

Dincer, O. e Gunalp, B. (2005), "Corruption, income inequality and growth: evidence from US states", *mimeo*, dispoñible en http://ssrn.com/abstract=690381.

Dreher, A. e Schneider, F. (2006), "Corruption and the shadow economy: an empirical analysis", *CESifo Working Paper* 1653.

Easterly, W. e Levine, R. (2001), "It's not factor accumulation: stylized facts and growth models", *World Bank Economic Review*, 15(2): 177-219.

Fredrikson, P.G., Volleberg, H.J. e Dijkgraff, E. (2004), "Corruption and energy efficiency in OECD countries: theory and evidence", *Journal of Environmental Economics and Management*, 47(2): 207-231.

Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D. e Zoido-Lobatón, P. (2000), "Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries", *Journal of Public Economics*, 76(3): 459–93.

Gupta, S., Davoodi, H. e Alonso-Terme, R. (2002), "Does corruption affect income inequality and poverty?", *Economics of Governance*, 1: 23-45.

Gupta, S. Davoodi, H. e Tiongson, E. (2001), "Corruption and the provision of health care and education services", en Jain, A.K. (ed.), *The Political Economy of Corruption*, Londres: Routledge Publishers, 111-141.

Gupta, S., de Mello, L. e Sharan, R. (2001), "Corruption and military spending", *European Journal of Political Economy*, 17: 749. 777.

Gyimah-Brempong, K. (2002), "Corruption, economic growth, and income inequality in Africa", *Economics of Governance*, 3(3): 183-209.

Hall, R. e Jones, C.I. (1999), "Why do some countries produce so much more output per worker than others?", *Quarterly Journal of Economics*, 14(1): 83-116.

Hellman, J.S., Jones, G. e Kaufmann, D. (2002), "Far from home: do foreign investors import higher standards of governance in transition economies?", World *Bank Institute*. Dispoñible en http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/farfromhome.pdf

Hibbs, D.A.Jr. (2001), "The politicization of Growth Theory", *Kyklos*, 54: 265-286.

Huntington, S.P. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Jain, A.K. (2001), "Corruption: a review", *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-121.

Johnson, S., Kaufmann e Zoido-Lobatón, P. (1999), "Corruption, public finances and the unofficial economy", *World Bank Policy Research* WP 2169.

Johnston, M. (2001), "Measuring corruption: numbers versus knowledge versus understanding", en Jain, A.K. (ed.), *The Political Economy of Corruption*, Londres: Routledge Publishers, 157-179.

Kaufmann, D. (2004), "Corruption, governance and security: challenges for the rich countries and the world", *Global Competitiveness Report 2004/2005*, Banco Mundial.

Kaufmann, D. e Wei, S.J. (1999), "Does 'grease money' speed up the wheels of commerce?", *NBER WP 7093*.

Kaufmann, D., Kraay, A. e Zoido-Lobatón, P. (1999), "Aggregating governance indicators", *World Bank Policy Research Working Paper* 2195.

Klein, P.G. e Luu, H. (2003), "Politics and productivity", *Economic Inquiry*, 41(3): 433-447.

Knack, S. e Keefer, P. (1995), "Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures", *Economics and Politics*, 7: 207-227.

Knack, S. e Keefer, P. (1997), "Does social capital have an economic payoff? a cross-country investigation", *Quarterly Journal of Economics*, 112: 1251-1288.

Lambsdorff, J.G. (2003), "How corruption affects productivity", *Kyklos*, 56(4): 457-474.

Lambsdorff, J.G. (2005), "Determining trends for perceived levels of corruption", *Passau University Discussion Paper* V-38-06.

Leff, N. (1964), "Economic development through bureaucratic corruption", *American Behavioral Scientist*, 8(3): 8–14.

Li, H., Xu, L.C. e Zou, H. (2000), "Corruption, income distribution and growth", *Economics and Politics*, 12:155-182.

Mauro, P. (1995), "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110: 681-712.

Mauro, P. (1998), "Corruption and the composition of government expenditure", *Journal of Public Economics*, 69: 263-279.

Méon, P.G. e Sekkat, K. (2005), "Does corruption greaase or sand the wheels of growth?", *Public Choice*, 122: 69-97.

Méon, P.G. e Weill, L. (2005), "Does better governance foster efficiency? An aggregate frontier analysis", *Economics of Governance*, 6(1): 75-90.

Mo, P.H. (2001), "Corruption and economic growth", *Journal of Comparative Economics*, 29: 66-79.

Murphy, K. M., Shleifer, A. e Vishny, R.W. (1991), "The allocation of talent: implication for growth", *Quarterly Journal of Economics*, 106: 503–30.

Olson, M., Sarna, N. e Swamy, A.V. (2000), "Governance and growth: a simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth", *Public Choice*, 102(3-4): 341-364.

Pellegrini, L. e Gerlagh, R. (2004), "Corruption's effect on growth and its transmission channels", *Kyklos*, 57(3): 429-456.

Pidaparthi, V. (2005), "Supply side issues in procurement corruption: is the developed world responding adequately to the needs of the developing world?", *Journal of Development and Social Transformation*, 2: 109-116.

Rodrik, D., Subramanian, A. e Trebbi, F. (2004), "Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development", *Journal of Economic Growth*, 9(2): 131-165.

Tanzi, V. e Davoodi, H. (1997), "Corruption, public investment, and growth", *IMF Working Paper* 97/139.

Vogl, F. (1998), "The supply side of global bribery", *Finance and Development*, 35(2): 30-33.

Wei, S.J. (2000), "How taxing is corruption on international investors", *Review of Economics and Statistics*, 82(1): 1-11.

8. RECUPERANDO O SENTIDO ÉTICO NA ECONOMÍA E NA XESTIÓN PÚBLICA: UN DECÁLOGO DE PROPOSTAS SOBRE ÉTICA PÚBLICA

Autor

José Caamaño Alegre
Universidade de Santiago de Compostela

1. Introdución

Na antiga Grecia dos grandes filósofos, a economía non viña ser máis que unha rama da ética política de Aristóteles. A "arte de administrar a casa" (*oíkoʃ vómoʃ*) ou, máis amplamente, a arte da boa administración dos recursos orientábase, en última instancia, á consecución da boa vida humana nunha comunidade politicamente organizada. Entre nosoutros, en cambio, ética e economía percíbense a miúdo como cousas que nada teñen que ver, ou, cando menos, como disciplinas que se deron as costas. ¿Cales son as orixes de semellante desencontro? ¿Ata que punto puido, por obra e graza do "imperialismo económico", contaxiarse á xestión pública? Estas preguntas constitúen o punto de arranque do presente capítulo, que se propón contribuír á recuperación do sentido ético na economía e na xestión pública, e mostrar mediante un "decálogo de propostas" que a ética pública pode e debe ser moito máis que un bonito discurso cheo de vaguidades e carente de efectos prácticos.

150208Monografía 8.qxd 15/2/08 14:00 Página 108

2. De como a economía convencional se foi desvinculando da ética

Como mostra o cadro 1, a paulatina desvinculación da ética operada na economía convencional pode verse como un proceso desenvolvido a un dobre nivel. En primeiro lugar, no nivel do que poderiamos chamar o status científico da economía, vaise radicalizando a independencia desta a base do seu pretendido desprendemento de toda referencia valorativa ou, en palabras de Sen (1987: 22), de toda "visión do logro social relacionada coa ética". En segundo lugar, no nivel dos supostos de comportamento dos actores económicos, vaise pouco a pouco impoñendo un restritivo modelo egoísta que exclúe toda consideración ética como condicionante da conduta individual, ou o que Sen (1987: 22) denomina "a visión da motivación relacionada coa ética".

Cadro 1:. De como a economía convencional se foi desvinculando da ética.

STATUS CIENTÍFICO DA ECONOMÍA

Rama da ética → Ciencia social autónoma (*Economía política*) → Ciencia ao estilo física (*economía*)

SUPOSTOS DE COMPORTAMENTO DOS ACTORES ECONÓMICOS

Amor propio *lato sensu* (*homo ludens*) → Egoísmo material (*homo æconomicus*) → Consumismo inducido (*homo miserabilis*)

Con relación ao primeiro de ambos os niveis, explica Guzmán (2003: 27 ss.) que a sistematización dos coñecementos económicos precedentes e as importantes contribucións conceptuais á teoría económica contidas na obra de Adam Smith fan que a daquela denominada "economía política" deixe de ser unha mera rama da ética para empezar a considerarse como un corpo autónomo, impregnado dun carácter científico e, por conseguinte, digno de ver elevado o seu ensino a rango universitario. A partir de aí o prestixio da física newtoniana, e das ciencias experimentais en xeral, move a discípulos de Smith como Malthus ou Ricardo a buscar unha metodoloxía análoga á de tales ciencias para a análise dos fenómenos económicos, co propósito de facer da economía política un coñecemento articulado en leis xerais formuladas matematicamente e libres da contaminación dos xuízos de valor. O punto culminante do proceso prodúcese tempo despois coa eliminación do apelido "política" para a economía, proposta por Alfred Marshall, e coa conseguinte redefinición da economía en termos puramente positivos e asociais, efectuada por Lionel C. Robbins, como "a ciencia que estuda a conduta humana como relación entre fins e medios escasos aplicables a usos alternativos". Unha definición segundo a cal, en palabras do propio Robbins (1935: 148, *cit.* por Sen 1987: 20-21), xa "non parece posible, desde un punto de vista lóxico, relacionar as dúas materias [economía e ética] de ningunha forma, excepto pola mera xustaposición".

Así as cousas, nin sequera a economía do benestar logra permanecer indemne como último reduto do normativo. Por máis que a adopción do aparentemente incontrovertible criterio maximizador do benestar alimente a súa ilusión de dar prescricións sen deixar de ser "ciencia" (Hutchison 1964), o certo é que segue a arrastrar, aínda que de xeito cada vez máis implícito e hipotético, o vello substrato do utilitarismo e nunha variante particularmente restritiva –a representada pola *optimalidade* de Pareto, unha vez excluídas as comparacións interpersoais de utilidade polo seu suposto carácter "nor-

mativo" ou "ético" —. E é que, como mostra maxistralmente Sen (1987: 56 ss.), o dogma utilitarista comporta tres requisitos criticables:

I) *Benestar baseado na utilidade*, que require que a bondade dun estado sexa soamente unha función da información sobre a utilidade relativa a este estado. A consideración do benestar como única fonte de valor supón descoñecer a capacidade da persoa, en tanto que *axencia*, para establecer obxectivos, compromisos, valores… que poden ir máis alá do seu propio benestar. Ademais, a medida do benestar en termos de utilidade, xa se interprete esta como felicidade ou como satisfacción do desexo, encóntrase lastrada polo dispar grao de resignación ou ambición dos individuos[27].

II) *Ordenación mediante a suma*, que require que a información sobre a utilidade referente a calquera estado se avalíe considerando só a suma total das utilidades nese estado. Certamente, aquí a maior estreiteza, que radica na insistencia na homoxeneidade descritiva do *obxecto* de valor na forma dalgunha cantidade de utilidade, reláxase na moderna economía do benestar coa consideración dese obxecto para cada individuo como un vector *n*-dimensional, que representará un maior ou menor nivel de hipotético "benestar" dependendo da orde de preferencia do individuo. Pero por máis que esta apelación a unha escala de preferencia individual dada exoxenamente, e a miúdo modelada como constante, permita centrarse de forma "enxeñeiril" en maximizar a función de "benestar" social, iso é a custa de renunciar a calquera noción de que é o que en *última instancia* se está maximizando (*cfr. infra*, nota 2). Ademais, xa a mesma idea de definir a bondade en termos dunha ordenación necesariamente completa e transitiva pode, en realidade, considerarse como demasiado restritiva e deficiente.

III) *Consecuencialismo*, que require que cada elección, xa sexa de accións, institucións, motivacións, normas, etc., se determine finalmente pola bondade do estado social conseguinte. Isto equivale a descartar que o proveito dunha persoa poida xulgarse, cando menos parcialmente, pola liberdade que ten, e non só polo que consiga como consecuencia do seu exercicio desa liberdade. Supón, en definitiva, unha consideración puramente instrumental dos dereitos que, procedente da tradición utilitarista, se traslada, non obstante, á fase *postutilitarista* da economía do benestar, en clara pugna co valor intrínseco que no noso tempo tende a atribuírse aos dereitos e liberdades.

En canto ao segundo nivel ao que se desenvolve o proceso de desvinculación da ética por parte da economía –a saber, o relativo aos supostos de comportamento dos actores económicos–, cabería dicir que se vai operando un paulatino empobrecemento da motivación humana ata derivar en definicións cada vez máis estreitas do *autointerese*. Segundo Guzmán (2003), con anterioridade á chegada do sistema capitalista a finais do século XVIII, os supostos de comportamento individual acollidos nos tratados de Economía non se baseaban unicamente no egoísmo material ou o afán de lucro, senón no amor ou interese propio entendido en sentido amplo. A diferenza daquel, este non excluiría a actuación do ser humano a favor dos demais, na medida en que comportarse dese modo o fixese sentirse feliz e contento consigo mesmo. "Xunto ao afán de lucro, o comportamento económico estaba guiado por outros criterios como o honor, a gloria, o recoñecemento social, o pracer de traballar, a amizade, o facer ben as cousas, etc. (…) O perfil da conduta económica asemellábase máis ao *homo ludens* que ao posterior *homo æconomicus*" (24-26). O fundamental desta caracterización do comportamento individual na economía precapitalista non parece, de todos modos, radi-

[27] "O mendigo desesperado, o xornaleiro en situación precaria, a ama de casa dominada, o parado endurecido ou o coolí exhausto poden gozar con pequenas cousas, e conseguir suprimir o intenso sufrimento pola necesidade de continuar sobrevivindo, pero, desde o punto de vista ético sería un grave erro atribuír un valor proporcionalmente reducido á perda do seu benestar por esta estratexia de supervivencia. O mesmo problema xorde coa outra interpretación de utilidade, a saber, a satisfacción do desexo, xa que os desherdados carecen da coraxe para desexar moito e as súas privacións amortécense e debilítanse na escala da satisfacción do desexo" (62-63).

car tanto nas discutibles nocións de "amor propio" e *homo ludens* como no aberto recoñecemento do *pluralismo motivacional* dos actores económicos.

Pero, como desenvolve de novo con mestría o premio Nobel Amartya Sen (1987), a economía convencional foise logo decantando pouco a pouco por unha caracterización da conduta humana que: I) identifica o comportamento real co comportamento racional e II) especifica a natureza do comportamento racional en termos moi restritivos (29-30). En esencia, dous veñen sendo os métodos predominantes para definir esa "racionalidade" do comportamento. O primeiro e máis limitado é considerala como a mera consistencia interna na elección, ou posibilidade de explicar o conxunto de eleccións reais como resultado da maximización de acordo con algunha relación binaria (30). Trátase dun criterio que deixa moito que desexar, pois, á parte de que "a mesma idea da consistencia *puramente interna* non é convincente (…), é estraño pensar, sen dúbida, que a consistencia interna –sen importar como se defina– poida ser por si mesma *suficiente* para garantir a racionalidade dunha persoa"[28]. O segundo método para definir a racionalidade do comportamento individual é o da maximización do propio interese, ou correspondencia externa entre as eleccións da persoa e o seu propio interese (32). Pero esta visión egoísta da conduta humana non parece que sexa realista, dado o seu escaso apoio empírico, nin racional, dado que nin sequera é certo que o comportamento egoísta sexa sempre o que leve a situacións eficientes (35-38). Como conclúe de forma lapidaria o propio Sen (33): "O egoísmo universal como *realidade* pode ser falso, pero o egoísmo universal como requisito da *racionalidade* é evidentemente absurdo"[29].

O último paso neste proceso de estreitamento cada vez máis empobrecedor da motivación humana prodúcese cando, dun lado, a asimilación do benestar a un interese privado exclusivamente material conduce a identificar nos modelos económicos o benestar coa variable "consumo", e, doutro lado, a lóxica maximizadora da produción leva á constante creación de necesidades inducidas para incentivar ese consumo (Guzmán 2003: 31 e 27). "A economía estándar aparece así como unha disciplina que di ocuparse da *satisfacción das necesidades mediante o consumo*, pero que ignora a orixe daquelas, cando de feito está contribuíndo a expandilas incontroladamente e provocando unha mutación xeneralizada do *homo æconomicus* en *homo miserabilis*, que pon en cuestión as promesas mesmas do desenvolvemento, tal e como argumenta Ivan Illich" (Naredo 2003: XXVIII). Nin que dicir ten, polo demais, que ese voraz consumismo non sempre lles proporciona aos individuos unha maior felicidade, como advirte a penetrante pluma de John K. Galbraith (1979: 60), que denuncia a equiparación ortodoxa entre o crecente consumo de bens e servizos e unha felicidade crecente: "Canto maior sexa o consumo, tanto maior será a felicidade. Esta proposición non se defende; vólvese dar

[28] Sen (1987: 32), que acompaña esta outra reflexión realmente inapreciable para os que estamos familiarizados coa teoría económica convencional do comportamento do consumidor:

"Debo engadir aquí que, nunha parte da literatura, a visión da racionalidade como consistencia se fixo menos inverosímil pola atracción hipnótica das palabras escollidas. A relación binaria sobre a que se basea a elección, cando esta ten unha consistencia dese tipo, describiuse ás veces como a 'función de utilidade' da persoa. Non é necesario dicir que por construción se pode considerar esa persoa como maximizadora desa 'función de utilidade'. Pero isto non engade nada máis ao que xa sabemos e, en concreto, non di realmente nada sobre o que a persoa está intentando maximizar. Denominar a relación binaria 'función de utilidade' da persoa non nos di que o que a persoa está, de feito, tratando de maximizar, sexa a súa utilidade en ningún sentido definido de forma independente (tal como a felicidade ou a satisfacción dun desexo)".

[29] En De Juan (2006) pódense atopar ilustrativos exemplos de como esa adopción dunha "racionalidade económica" que non é tan racional nin tan real dificulta o entendemento da realidade económica e a elección social, á parte de acabar "pervertendo" os estudantes de Economía. Pickhardt (2006), pola súa parte, demostra que incluso as ampliadas definicións do interese propio que se están incorporando á economía neoclásica deixan fóra patróns de comportamento ético que poden ter un papel importante nos procedementos de mellora do benestar –caso, p. ex., do "deber kantiano impulsado pola sinceridade, que pode contribuír a establecer e manter un sistema de contribución voluntaria óptimo paretiano á provisión de bens que son públicos porque son consumidos de forma non rival"– (243-44).

por suposto que só as persoas de mente filosófica cavilarán sobre ela. Concédese o dereito a disentir, pero sostense que ninguén as tomará en serio".

3. De como o novo paradigma se expandiu cara á política e a xestión públicas (*Chicago School Policies, Public Choice, Principal-agent Theory…*)

A pretendida neutralidade ética da economía e a súa asunción da *optimalidade* paretiana como único criterio normativo tradúcense, segundo Klein (1984: 140), nunha teima en declarar que o que xorde do sector privado é, en termos amplos, coherente e racional –por máis que de forma "incomprensible" a sociedade insistise sempre en impoñer, aínda que imperfecta ou parcialmente, un novo sistema de valores sobre a economía, como sucedera xa coa instauración dos dereitos laborais do neno en Inglaterra a principios do século XVIII–. Unirse á análise de "o que é" tende a supoñer, pois, para os economistas da corrente principal unha aceptación de *facto* do "estado actual" da economía capitalista de mercado (145), co conseguinte acoutamento da intervención pública ás excepcións *ad hoc* que aconselle a *optimalidade* paretiana (139). Nas tres últimas décadas do século pasado este conservadorismo de mercado, promovido pola Escola de Chicago e as súas continuadoras, marcou de forma prominente tanto a elaboración das políticas nacionais como o pensamento de organizacións internacionais como o Banco Mundial, o Fondo Monetario Internacional e a Organización Mundial do Comercio (Lane 2005: 148). Non obstante, pódese concluír con Klein (1984: 139) que esas políticas baseadas nunha valoración do estado da economía só polo seu axuste ao criterio paretiano de *eficiencia limitada*, en lugar de polo seu grao de adecuación a *todos* os valores dos seus participantes (*eficiencia superior*), distan moito de apoiarse en prescricións eticamente neutrais:

> "Unha economía que non ofrece nada para a defensa é obviamente insegura, e a inseguridade é unha posición colectiva con respecto á defensa nacional, como o é armarse ata os dentes. Neste mesmo sentido, unha economía que non toma posición respecto a cuestións de pobreza, niveis mínimos de nutrición, ou a provisión mínima de vestido, casa, saúde e outras necesidades humanas *ten* unha posición con respecto a todas esas cousas. Non tomar posicións con respecto a estas características da economía é tomar posicións, da mesma maneira que toma posición o observador pasivo dunha violación ou un asasinato" (146). "Os economistas da corrente principal adoptan unha cómoda postura ao supoñer que constrúen valores neutrais respecto ao *statu quo*. Pero esa aceptación do *statu quo* representa, en definitiva, a intrusión máis profunda de xuízos de valor na análise económica" (143).

Paralelamente á visión minimalista do papel do Estado auspiciada polas citadas escolas de pensamento económico, prodúcese tamén a expansión cara ao ámbito público do modelo egoísta do comportamento humano, da man da elección pública e a teoría da axencia. A primeira representa, en efecto, unha modelación do comportamento político sobre o suposto de que os actores pretenden maximizar a súa propia utilidade, sen considerar as consecuencias para terceiros a menos que lle afecten á súa propia capacidade de maximizar a súa utilidade persoal no futuro (Hay 2004: 41). As súas implicacións normativas serían, por tanto, as propias dunha ética utilitarista cuxo principal valor teleolóxico é a maximización da satisfacción das preferencias individuais, apuntando cara a un modelo de organización pública onde: I) a autoridade se divide para limitar o poder político, II) a administración se ve como parte e parcela da política, III) se promove a competencia entre axencias administrativas, e IV) os administradores se esforzan por maximizar a eficiencia buscando as alternativas de menor

custo para satisfacer as preferencias dos consumidores dos servizos públicos (Pops 1994: 159-160). Pero con esta procura da eficiencia, a través do masivo recurso aos mecanismos tipo mercado da nova xestión pública, tende a sortearse aqueles anhelos de xustiza que son precisamente os que dan sentido á intervención pública[30].

Outra extensión do estreito modelo *homo æconomicus* á xestión pública é, como explicamos máis amplamente en Caamaño (2006), a representada pola aplicación a ese ámbito da teoría da axencia. A esta resúltalle, en efecto, plenamente aplicable a crítica de Anderson e Crawford (1998: 674-675) á metafísica subxacente á microeconomía neoclásica e a boa parte do pensamento xerencial, que non é outra que basearse "na subxectividade integral desencarnada da moi influente, pero tamén moi cuestionable, metafísica dualista de Descartes, e da numerosa proxenie filosófica de Descartes". Semellante desencarnación do suxeito, ou, o que é o mesmo, a implícita substitución a persoa real polo abstracto maximizador do autointerese, deriva neste caso nunha pexorativa caracterización do axente público, que non dubidaría en escamotear o traballo ou enganar respecto á súa valía con tal de maximizar a súa utilidade. E é que, como observa Dilulio (1994: 277): "Os chamados modelos principal-axente do comportamento burocrático (…) son moito mellores en explicar por que os burócratas lacazanean ("escapan" do traballo), se corrompen (cometen feitos delituosos administrativos), ou rouban (utilizan o cargo público para a ganancia privada) do que son en explicar por que os burócratas se comportan como 'axentes de principios' –traballadores que non lacazanean, non se corrompen nin rouban no traballo mesmo cando son débiles ou inexistentes os incentivos pecuniarios e outros tanxibles a absterse destes comportamentos–. Estes traballadores tamén realizan a miúdo tarefas ingratas, van moito máis alá da chamada do deber, e fan virtuais doazóns dos seus esforzos incluso cando as recompensas por comportarse desa maneira son, no mellor dos casos, moi incertas".

4. Pero… ¿será que "os tempos están cambiando"?

Non obstante, nos últimos tempos algo parece estarse movendo no panorama descrito nas anteriores epígrafes. Se, dun lado, a visión da economía como ciencia positiva á marxe da ética se topou con novas argumentacións (que poñen en dúbida a posibilidade dunha delimitación tallante entre o positivo e o normativo), doutro lado as crises de comezos do século XXI evidenciaron a importancia da ética nos negocios e cuestionaron as teses do Estado mínimo, a *optimalidade* e a universalidade dos mercados (Carrasco 2006: 149 e 152-153). "Afírmase a miúdo –escribe Lane (2005: 148 e 163) resumindo o novo estado de opinión– que a destrución do World Trade Center de Nova York o 11 de setembro de 2001 acabou coa era neoliberal, supoñendo a fin do neoliberalismo como paradigma dominante para a interpretación dos fins e medios da política pública. (…) A recesión mundial de 2000-2003 mostrou que os mercados son inestables, que a validez contractual é un problema fundamental nos mercados, que os directores executivos poden saquear as súas propias compañías, que a privatización de empresas públicas non é unha solución simple e que a xente tende a apoiarse no Estado cando os mercados fallan ou tropezan con dificultades".

[30] "A maior cuestión ética asociada cos mercados non é a fraude, nin as comisións confidenciais, nin o suborno, aínda que esas poidan ser grandes cuestións. A maior cuestión é a xustiza. A xustiza non é un concepto ou idea que caiba na lóxica dos mercados nin perfectos nin imperfectos. Pero a xustiza, procedementalmente (como no procedemento debido) e nos resultados, é a miúdo a cuestión central na Administración pública. No mercado privado a pregunta debería ser: '¿é isto eficiente?' No sector público a pregunta é a miúdo: '¿para quen é isto eficiente e para quen é ineficiente?' O mercado privado está deseñado para ser eficiente pero non para ser xusto. O autogoberno democrático está deseñado para, polo menos, tratar de ser xusto, e coa esperanza de ser eficiente. Cando as administracións públicas americanas a todos os niveis abrazaron a lóxica do mercado, volvéronse menos xustas. ¿Non é esta unha cuestión ética?" (Frederickson 1999: 317)

Constátase, así mesmo, que as políticas inspiradas pola Escola de Chicago e as súas "herdeiras" (economía da oferta, nova macroeconomía clásica…) non careceron de efectos negativos, sobre todo no mundo subdesenvolvido, e que as receitas da NGP baseadas na elección pública e a teoría da axencia tiveron ambivalentes consecuencias. Segundo Humphrey *et al.* (2005: 17-20), é precisamente naqueles países que viñeron liderando e aplicando a longo prazo a nova xestión pública onde se está agora sometendo a un severo cuestionamento o alcanzado no seu nome. Ao parecer, esténdese a sensación de que algúns valores permanentes e fondamente sentidos nos servizos públicos se están socavando de maneira irreversible polo cúmulo de cambios na xestión financeira provocados pola NGP (iniciativas de financiamento privado, subcontratación, cobros polos servizos, contabilidade creativa, auditoría influída politicamente, crecentes niveis de controladores e inspectores, insuficiencias fiscais ou recortes dos servizos). A persistencia no tempo de determinados problemas e contradicións inherentes ás reformas suxeriría ademais, segundo tales autores, que non estamos ante meras dificultades de implantación, senón ante cuestións cun claro transfondo ético e democrático:

> "Sobre todo, educacionalmente (en especial para os provedores de servizos públicos, xestores, contables e políticos), é esencial que o nivel de análise se mova máis alá da visión de que os problemas xurdidos coa reforma da xestión pública son efectos secundarios non intencionados ou a curto prazo, que poden resolverse rapidamente. Hai moito máis no proceso de reforma que asumir que os problemas encontrados son só problemas 'iniciais'. Os servizos públicos están envoltos nas máis amplas nocións de democracia, equidade e interese público –e todas elas poden verse afectadas polos desenvolvementos na contabilidade–. Así pois, é importante recoñecer que, se se permite que o debate sobre a xestión do sector público se manteña nun nivel demasiado técnico ou funcional, se perderá a significación democrática das reformas contemporáneas baseadas na contabilidade" (Humphrey *et al.* 2005: 19).

Aínda que acaso de forma algo visionaria, hai xa quen aventura un paradigma de "Administración pública neoprogresiva" (Lowery 1999) ou unha "gobernanza da era dixital" (Dunleavy *et al.* 2006) que virían substituír respectivamente o paradigma da elección pública e a nova xestión pública.

5. Recuperando a ética pública: un decálogo de propostas

Aprécianse, por tanto, no ambiente elementos que suxiren que a recuperación da ética pública é un imperativo do noso tempo. Pero a de *ética pública* semella unha noción ampla e un tanto difusa. Polo visto, non só alcanza a actuación de políticos e funcionarios, senón tamén a de calquera persoa en canto cidadán[31]. Máis aínda, as propias empresas privadas e as ONG virían caer no campo da ética pública na medida en que se lles recoñeza unha certa responsabilidade social. Hai quen chega así a entender a ética pública como unha ética da responsabilidade que non só ha de presidir a política en

[31] *Cfr.* p. ex. Peces-Barba (1998: 173). Construíndo a partir dos cimentos da modernidade, o autor vén facer da ética pública algo así como o equivalente actual do vello iusnaturalismo laico. Coma este, a ética pública ou "moralidade do dereito" representaría o conxunto de contidos ou criterios ideais de xustiza que han de impregnar o dereito positivo. Pero esa moralidade non se concibe agora como directamente xurídica polos seus contidos, senón que a súa conversión en dereito require seguir o *iter* normal de produción normativa, é dicir, "incorporar o seu espírito ao corpo dunha norma creada cos criterios que establecen o órgano e o procedemento que dan vida a cada tipo de normas (constitución, lei, xurisprudencia, etc.)" (168). O fin da ética pública así entendida "é orientar a organización da sociedade para que cada persoa poida alcanzar o desenvolvemento máximo das dimensións da súa dignidade", a unha das cales (a "capacidade para decidir libremente sobre o seu camiño para buscar a salvación, o ben, a virtude ou a felicidade") é á que directamente se refire a ética privada. Desde este punto de vista, os contidos da ética pública veñen identificarse basicamente cos valores, principios e dereitos fundamentais que a Constitución consagra, e os seus destinatarios son as autoridades, os poderes políticos, os operadores xurídicos, lexisladores, xuíces e funcionarios, e tamén cada persoa como cidadán.

sentido estrito, senón toda a vida pública, atravesando e vertebrando todas as institucións sociais (incluídas as económicas) tanto na orde nacional como internacional:

> "A ética pública non é só 'política', senón cidadá e institucional, porque (…) o efectivo dinamismo histórico (…) produciu unha considerable transformación da sociedade civil e do Estado, que afecta o sentido da ética pública e o da economía, así como o das súas actuais e potenciais interrelacións. Xa non se pode seguir afirmando sen máis que a política está movida polo interese universal e que a economía está movida polo egoísmo, que o Estado busca o ben común e a sociedade civil o ben particular. Produciuse unha transformación das institucións, de tal maneira que o dinamismo histórico foi impulsando a partir da inicial separación (propia de certos presupostos modernos) cara a unha cada vez maior interrelación. A este proceso fóronse incorporado tamén as empresas e as organizacións cívicas solidarias" (Conill 2003: 122-23).

A ética pública, por tanto, non vén máis que enmarcar, ou situar nun contexto máis amplo, o debate dos dous ámbitos a que se refire o noso decálogo de propostas: a *ética nas políticas públicas* e a *ética administrativa* (*vid*. Ventriss 1994). A primeira afecta todo o proceso de elaboración e posta en práctica das políticas públicas e, na súa vertente negativa, aborda problemas como "a malversación, a fraude, o cobramento de comisións, a corrupción oficial, o abuso de cargo público, o clientelismo, as acusacións falsas en relación coa ética, o nepotismo, o favoritismo, o ir vendendo influencias, a compra de influencias, a falta de honradez nas declaracións ou estados difundidos publicamente, a obstrución á xustiza, a manipulación de testemuñas ou evidencias, e o abuso e acoso sexuais" (Swain e Duke 2001: 132). A ética administrativa ou ética dos empregados públicos representa, en cambio, unha ética profesional, que aspira a desentrañar aqueles principios de conduta, valores e hábitos que permitan alcanzar os "bens internos" da profesión de empregado público (Villoria 2000: 20, que se basea en McIntyre 1984 e Cortina 1997).

O que o cadro 2 ofrece é, xa que logo, un decálogo de propostas de ética nas políticas públicas e ética administrativa que, máis que prescricións derivadas duns determinados principios últimos, queren ser provocacións ao debate arredor do concreto e da acción. Vexámolas a continuación unha a unha, comezando polas orientadas a inculcar ou reforzar o sentido ético a nivel individual, para logo centrarnos naquelas outras tendentes a crear un contexto máis propicio á ética mediante o redeseño das estruturas, sistemas e culturas organizativas.

Cadro 2: Algunhas propostas sobre ética pública: un decálogo para a discusión.

I. *Tendentes a inculcar ou reforzar o sentido ético a nivel individual*.

- Incorporar a dimensión ética á formación, selección e promoción do persoal das AAPP.
- Establecer códigos de ética, p. ex., para os membros das institucións fiscalizadoras superiores.
- Reforzar as facultades indagatorias e os efectos dos controis externos ao centro xestor.
- Crear observatorios da corrupción.
- Emitir xuízos ou pronunciamentos sobre ética pública como parte do labor de control externo.

II. *Tendentes a crear un contexto máis propicio á ética mediante o redeseño das estruturas, sistemas e culturas organizativas*.

- Servirse de estruturas participativas e abertas ao disenso, implicando a propia cidadanía.

- Introducir cambios no proceso de elaboración do orzamento que propicien actitudes máis éticas.
- Recoñecer os compoñentes éticos no deseño e emprego dos sistemas de xestión do rendemento.
- Impulsar unha cultura organizativa máis ética mediante actuacións educativas e exercicio do liderado.
- Reforzar a transparencia coa adopción das mellores prácticas da OCDE e outras medidas *ad hoc*.

1) Incorporar a dimensión ética á formación, selección e promoción do persoal das AAPP

A comezos dos noventa, dous coñecidos economistas do Fondo Monetario Internacional non dubidaron en soster que, así como "a apropiada *mix* de capital humano e de capital físico representa un tema crucial da política económica", tamén "a apropiada *mix de formación profesional e de formación ética* debe ser considerada un tema crucial da política económica" (Tanzi e Chu 1991: 454). Porén, nas nosas administracións públicas durante moitos anos a formación do funcionariado parece que se centrou no aspecto técnico e que descoidou a dimensión ética (Villoria 2000: 184). Aínda que non sexa obxecto do presente traballo examinar a situación ao respecto da Xunta de Galicia, todo apunta a que o seu atraso con relación ao que puidésemos considerar as "mellores prácticas" é máis que notable. No profundo estudo de María Feria (1999) editado pola Escola Galega de Administración Pública (EGAP), "cóbrese" apelando ao destacado labor deste organismo en materia de formación de funcionarios na nosa Comunidade Autónoma (191). Pero non hai ningunha referencia aos contidos éticos que de *feito* viñeran formando parte desa formación, e a autora chega a recoñecer de forma máis xeral que na súa obra: "Non se estuda as medidas de natureza ética que poida haber na Administración galega, porque non as hai" (16).

Dado que, a diferenza de países como os Estados Unidos, aquí non é a licenciatura en Administración Pública a que predomina entre os nosos empregados públicos, seguramente haberá que pensar en incorporar ao sistema de oposicións unhas metas ético-educativas como as propostas por Catron e Denhardt para a citada licenciatura (cadro 3). Pero iso supón retos considerables porque, ¿como redeseñar a formación de opositores para que, ademais de "recibiren" coñecementos, desenvolvan capacidades e interioricen valores como os indicados no cadro?, e ¿como conciliar as exixencias de obxectividade e o garantismo propios das nosas oposicións coa avaliación das capacidades e valores ético-administrativos dos aspirantes? Un punto especialmente delicado é o da incorporación aos procesos de formación e selección de funcionarios do enfoque do "carácter" ou "ética da virtude". Este enfoque é relevante porque, se "o comportamento ético resulta non só de saber qué é correcto, senón tamén de ter a fortaleza de carácter para facer o que é correcto, [entón] (…) unha función da educación ética é o cultivo do carácter moral entre os estudantes" (Catron e Denhardt 1994: 54). Pero… ¿quere iso dicir que os tribunais de oposicións deberían indagar tamén sobre o carácter moral dos aspirantes?, e, en caso afirmativo, ¿que tipo de probas poderían practicarse, ou que tipo de datos cabería conseguir e tomar en consideración?

Cadro 3: Metas da educación ética na licenciatura de Administración Pública.

Estándar da Asociación Nacional de Facultades de Administración e Asuntos Públicos (ANFAAP): "aumentar os *valores, coñecemento* e *capacidades* do estudante para actuar eticamente"

- *Coñecemento*: consíguese educando os estudantes en 1) os valores democráticos (liberdade, igualdade, etc.) implícitos e explícitos na historia constitucional do país; 2) o papel da Administración pública á hora de tratar con valores sociais conflitivos; e 3) os fundamentos éticos e filosóficos dos debates de política pública.
- *Capacidades*: consíguense formando os estudantes 1) para recoñecer e centrarse nos problemas éticos; 2) para desenvolver e refinar métodos adecuados de razoamento moral; e 3) para ser perceptivo respecto aos matices e ambigüidade das situacións éticas.
- *Valores*: consíguense socializando os estudantes 1) para apreciar o servizo público como unha nobre vocación e un "fideicomiso" público, que merece un compromiso cos máis altos estándares de honra e integridade persoal; 2) para apreciar a dimensión ética na toma de decisións (do mesmo modo que aprecian as dimensións política, legal e xerencial); e 3) para aceptar as múltiples e a veces conflitivas obrigas do servizo público.

Fonte: Adaptado de Catron e Denhardt (1994: 54-55).

Outra cuestión é a de incorporar a ética administrativa á "formación no traballo" (*inservice training*) dos empregados públicos. A partir da tipoloxía e análise ofrecidas por Hejka-Ekins (1994: 69-71), cabería preguntarse: ¿non estaremos neste ámbito aplicando un modelo de formación ética de *cumprimento* a unhas organizacións públicas cada vez menos aptas para iso? E é que, en efecto, canto máis se afasten as nosas entidades públicas do tradicional modelo burocrático, cerrado e estruturado, para volverse máis democráticas, flexibles e abertas, menos apropiado será seguirlles aplicando unha formación ética de cumprimento en lugar dunha de *integridade*. Se o escenario a que nos diriximos fose o dunhas formas organizativas públicas que cada vez máis combinasen elementos burocráticos e democráticos, a aproximación ética adecuada sería a de *fusión* ou, onde resulte viable, a de *integración*. Esta última permite superar o enfoque puramente individual para salientar o desenvolvemento normativo nun contexto organizacional en que a estrutura e clima apoien a actuación legal e ética dos individuos. O problema é que a súa aplicación require certos supostos valorativos humanísticos e un alto grao de compromiso por parte dos directivos e demais membros da organización.

Cadro 4: Tipoloxía de modelos de formación ética no sector público.

Tipo	I. Cumprimento	II. Integridade	III. Fusión	IV. Integración
Factor				
Énfase	Individual	Individual	Individual	Individual organizacional
Trazo	Legal	Normativo	Ambos	Ambos pero máis normativo
Resultado	Comportamento legalmente correcto	Conduta eticamente recta	Ambos	Ambos pero máis idealismo ético
Contido	Leis, normas e regulacións éticas	Estándares e procesos de toma de decisión éticos	Ambos	Ambos pero máis estándar e procs. de toma de decisión éticos
Métodos de aprendizaxe	Pedagóxico	Andragóxico	Ambos	Ambos pero máis andragóxica

Fonte: (Hejka-Ekins 1994: 70).

2) Establecer códigos de ética, por exemplo, para os membros das institucións fiscalizadoras superiores

Unha das plasmacións prácticas máis difundidas da ética pública son, sen dúbida, os denominados *códigos de ética* (vgr. Plant 1994, Grundstein-Amado 2001, Termes 2005). O seu establecemento nunha organización pública debería servir, polo menos, para educar o público acerca da misión da organización, fomentar un clima ético e proporcionar directrices para a resolución de problemas éticos. Como explica Grundstein-Amado (2001: 462-63), de quen tomamos tales propósitos, o anuncio ao público de que a organización pretende operar baixo un determinado conxunto de límites éticos vén facilitar o escrutinio público, proporcionando foros que lles permiten aos cidadáns preguntar aos cargos públicos acerca das súas prácticas. Esta vertente de conformación de expectativas públicas e elevación da exixencia cidadá pode facer dos códigos de ética unha peza singularmente útil na resposta ao eterno problema: *Quis custodiat custodios?*

Vexamos, por exemplo, o caso das institucións fiscalizadoras superiores (IFS), como o noso Consello de Contas. Dado que o sistema de designación dos seus membros se traduce na práctica nun *repartimento partidista por cotas*, os conselleiros de Contas adoitan recibir os seus postos como unha sorte de "coenxía política", para a renovación dos cales non han de resultar "molestos" aos seus patrocinadores. De aí que, cando na composición do órgano predominan os patrocinados polo partido no Goberno, se advirta unha actitude xeralmente moi remisa a valorar ou emitir opinións sobre a xestión fiscalizada, xa non digamos a indicar a existencia de posibles responsabilidades. Tampouco isto é nada novo, nin privativo do noso órgano autonómico de control externo:

> "[No Tribunal de Contas do Reino por exemplo] os que deciden non son necesariamente profesionais especializados senón individuos da procedencia máis variada nomeados, con criterios políticos, polas Cortes. As consecuencias desta politización poden imaxinarse: cando se trata de xulgar un caso relevante, a inspiración non é técnica senón política. Chegándose así á grotesca situación de que todos os vogais propostos polo Partido Socialista teñen o mesmo criterio 'técnico' sobre a irregularidade examinada, ao que se opón, coa mesma unanimidade, o xuízo dos populares. ¿Que matemáticas son estas que fan cadrar as contas aos xuíces dun par-

tido e non aos do outro? En España politizáronse ata as táboas de multiplicar, e máis aínda as de restar" (Nieto 1996: 125).

Outras mostras do partidismo con que a miúdo actúan os membros das IFS poden ser os atrasos evitables na emisión de informes de fiscalización, a "receptividade" ás consignas políticas de non dar a coñecer certos informes en época preelectoral ou a inclinación a manterse "lonxe dos focos" da opinión pública. Dado que "á hora de elaborar a información dos informes de fiscalización [calquera] periodista adoita destacar os puntos negativos, (...) o responsable dunha institución de control cuxo obxectivo sexa non contrariar o fiscalizado, o poder, moitas veces a quen o nomeou, preferirá non existir desde o punto de vista informativo, é dicir, non formular estratexia de comunicación ningunha. Xa se sabe: canto menos se fale do meu traballo, mellor" (Erbiti 2003: 7).

¿Como evitar que o exercicio do control externo se vexa neutralizado ou desvirtuado por todo ese cúmulo de manobras partidistas? Unha posibilidade sería darlle ao cargo de membro da EFS un carácter vitalicio, pero en tal caso –como adoita dicir xocosamente o profesor Álvarez Corbacho– escoller o candidato equivocado sería tamén "un erro vitalicio". Outra opción sería limitar a un só período a permanencia no cargo dos membros da EFS, como fan algunhas lexislacións comparadas. Pero ¿non habería entón outras prebendas esperándoos, para a obtención das cales tampouco deberan morder a man que lles dá de comer? Unha terceira alternativa pasaría por reformar as condicións de elixibilidade dos membros da EFS, de sorte que se reforce o seu perfil técnico e se exclúa os "políticos de carreira"[32]. Pero máis alá de que tales medidas (de estrito corte institucional) poidan axudar, o que realmente faría falta é algunha iniciativa capaz de abordar enerxicamente o problema "cultural" de fondo. E é que, neste coma noutros ámbitos, o noso é un país cun aceptable grao de institucionalidade onde, porén, se dan condutas non éticas debido ao insuficiente desenvolvemento dunha "cultura política democrática", dunha "cultura cívica" cun alto nivel de exixencia ética cara aos cargos públicos (Villoria 2000: 94-95). O primeiro para erradicar certos comportamentos é deixar de aceptalos resignada ou cinicamente como inevitables, e empezar a dicir en voz alta que son inaceptables. A iso podería contribuír a aprobación dun código ético para os membros da IFS que deixe claro que o sentido da súa elección polo Parlamento é o de que a súa actuación sexa sensible aos valores sociais

[32] Respecto aos colectivos de extracción dos nosos conselleiros de contas, o artigo 12.2 da Lei do Consello de Contas de Galicia (LCCG) permite que estes sexan "elixidos entre conselleiros do Tribunal de Contas, censores xurados de contas, maxistrados, fiscais, funcionarios públicos pertencentes a corpos que exixen a titulación académica superior, e entre licenciados en Dereito, en Ciencias Económicas, en Ciencias Empresariais e intendentes mercantís de recoñecida competencia con máis de doce anos de exercicio profesional". É obvio que algunhas destas categorías non garanten unha específica preparación para os cometidos do cargo, pois un avogado matrimonialista, p. ex., podería entrar como licenciado en Dereito con máis de doce anos de exercicio profesional, e un meteorólogo podería ser funcionario público pertencente a un corpo que exixa a titulación académica superior.

Os conselleiros de contas desígnanse para un período de seis anos, e nada hai na lei que impida a súa reelección (*cfr.* artigo 12.1 LCCG). No artigo 13.2.h) LCCG establécese a incompatibilidade da condición de membro do Consello de Contas de Galicia co "exercicio de funcións directivas ou executivas en partidos políticos, centrais sindicais, organizacións empresariais e colexios profesionais"; pero nada se di da mera militancia en ou pertenza a esas organizacións. É certo, polo demais, que o artigo 12.3 prohibe designar conselleiros de contas aos que, nos dous anos anteriores, estean comprendidos nalgúns dos seguintes supostos:

a) As autoridades ou funcionarios que teñen ao seu cargo a xestión, inspección ou intervención dos ingresos e gastos do sector público de Galicia.
b) Os presidentes, directores e membros dos consellos de administración de organismos autónomos e das empresas integradas no sector público de Galicia.
c) Os particulares que, excepcionalmente, administren, recaden ou custodien fondos ou valores públicos.
d) Os perceptores das subvencións con cargo a fondos públicos.
e) Calquera outra persoa que teña a condición de contadante ante o Consello de Contas.
f) Os beneficiarios de avais ou exencións fiscais directas e persoais concedidas por calquera dos entes indicados no artigo 2.

Pero do suposto e) dedúcese claramente que o que se intenta aquí non é limitar o acceso ao cargo de conselleiro de contas de quen viñese facendo carreira política, senón evitar o conflito de que alguén se acabe fiscalizando a si mesmo.

democraticamente expresados en cada momento, e non o de ir alí "tapar as vergoñas" do partido que os propuxo e aguilloar sectariamente os outros. Para que o código non quede en pura cosmética e vaguidades, debería ademais preverse a participación na súa elaboración dos cidadáns e organizacións interesadas da sociedade civil (especialmente nas cuestións críticas en xogo), así como a posibilidade de xuntar ao código "un conxunto de comentarios que elaboren os conceptos, normas, principios e disposicións especificando como deberían actuar [os membros da IFS]" (Grundstein-Amado 2001: 465-67).

3) Reforzar as facultades indagatorias e os efectos dos controis externos ao centro xestor

Un dos tópicos máis frecuentes no campo da ética pública é, sen dúbida, o da corrupción política e administrativa. E un dos remedios aos que máis a miúdo se apela para combater a corrupción é o reforzo dos sistemas de control. Estes veñen constituír, en palabras de Villoria (2000: 153), unha serie de "esclusas ou muros de contención contra a corrupción ou a fraude na Administración", e forman parte, pois, "da denominada 'infraestrutura ética', é dicir, [de] as ferramentas, sistemas e condicións que evitan e sancionan as actividades inmorais e proporcionan os incentivos para o profesionalismo e os modelos de conduta excelente na Administración". Pero… ¿que pode facerse realmente para que, por exemplo, os controis económico-financieros externos ao centro xestor resulten máis eficaces no combate anticorrupción?

Ata os anos oitenta, aquí en España confiábase ante todo na escrupulosa *fiscalización previa* do cumprimento da legalidade realizada polos interventores de Facenda. E non faltaron persoas que, fieis a esa tradicional confianza, se apresuraran a ler os escándalos financeiros de comezos dos noventa en clave de supresión dese forma de control[33]. Non obstante, convén recordar que os países que tenden a figurar entre a metade de membros da Unión Europea anterior á ampliación percibidos como máis corruptos, segundo os *rankings* de transparencia internacional, son precisamente aqueles que conservan a tradicional fiscalización previa. E é que, na práctica, a eficacia anticorrupción desta modalidade de control vese limitada por: I) o seu nesgo documental e deriva cara á rutina, II) a "criminoxeneidade" das súas premisas burocráticas, III) a súa vulnerabilidade ás estratexias de neutralización do control, IV) a súa orientación negativa, V) o seu efecto inhibitorio do celo dos xestores, e VI) as súas repercusións adversas no rendemento organizativo (Caamaño 2005: 343-363).

Parece, polo tanto, que unha vía máis prometedora sería a de reforzar outros controis económico-financeiros externos ao centro xestor (auditorías e demais actuacións de control *ex post* efectuadas polas intervencións xerais ou as IFS). En efecto, aínda que a substitución da tradicional aproximación "investigadora" ou "de probidade" á auditoría pola nova aproximación baseada nos sistemas se vise ás veces con preocupación, cabe soster tamén que "unha auditoría baseada nos sistemas ben planeada e ben executada fomenta un sistema seguro e contribuirá moito á prevención da fraude e a corrupción" (Jóns 1993: 82). Ademais, a apreciación de que a auditoría non está orientada ao descubrimento de fraudes, senón que unicamente os pon de manifesto na medida en que se detecten no normal desenvolvemento do proceso auditor, estase matizando nos últimos tempos na liña de *reducir o risco de auditoría ao respecto*, perfeccionando os mecanismos de control aplicados, e deseñando, se é o caso, mecanismos *ad hoc* para aquelas áreas onde o risco se mostrase superior (Montesinos 1999: 21-22). Unha ferramenta importante a estes efectos poden ser os denominados *indicadores de fraude e corrupción*, que apuntan aspectos sospeitosos como debilidades e fallos nos

[33] "A supresión da intervención previa –dicía por exemplo Nieto de Alba (1995: 78)– contribuíu, sen dúbida, a que se consumasen actuacións pouco respectuosas cos principios reguladores do gasto público, potenciando a sensación do descontrol na súa xestión".

controis internos, actuacións estrañas non xustificadas, inadecuación de documentos, ou ata circunstancias persoais (*cfr.* Sparberg 2000; Fulwider 1999; Termes 1997; Buttery, Hurford e Simpson 1993: 76-77). Evidentemente, a utilización de tales indicadores débese realizar coa debida prudencia, contemplando as circunstancias que apuntan "a través dunha lente de escepticismo auditor", e evitando "que poida crear un espírito xeral de desconfianza mutua e 'delación' no organismo público" afectado (Fulwider 1999: 13, Sparberg 2000: 12). Deberíaselle proporcionar, pois, ao persoal das IFS a pericia necesaria para o deseño e emprego de tales indicadores, dado que a maioría delas "consideran que a falta de experiencia e adestramento son os maiores obstáculos a este respecto" (INTOSAI 1999: 6).

Indo aínda máis lonxe, cabería pensar na posibilidade de dotar as institucións de control de maiores poderes indagatorios ou de investigación. A Lei xeral orzamentaria aprobada en 2003 dá algún tímido paso nesta dirección, ao *facer extensiva a obriga de lle proporcionar datos á Intervención Xeral ás persoas naturais ou xurídicas de carácter privado*, na medida en que tales datos teñan transcendencia para as súas actuacións de control[34]. O recoñecemento dunha obriga similar dos suxeitos privados fronte ás IFS (alén do suposto específico das subvencións ou axudas públicas) permitiríalles a tales institucións indagar de forma máis penetrante os fenómenos de corrupción. Non en van sinala Arnedo (1999: 83-84 e 88) que a principal dificultade das IFS para detectar a existencia de comportamentos corruptos no curso dunha fiscalización é que tales comportamentos non adoitan reflectirse na documentación administrativa a fiscalizar, polo que a imposibilidade de obter información polo lado do eventual corruptor privado limita as posibilidades de verificar se, detrás dun incumprimento da lexislación ou un uso indebido ou ineficiente dos recursos, se dan as características que permitirían cualificar de corrupta a conduta do xestor. As dificultades son aínda maiores no caso da denominada "corrupción con roubo", cuxa natureza fai practicamente imposible o seu rastro nalgún soporte documental.

Un interesante exemplo estranxeiro de ata onde pode chegar o recoñecemento de poderes indagatorios ás institucións de control é a figura dos inspectores xerais (IX) estadounidenses, que Light (1994) examina nun dos capítulos do coñecido *Manual de ética administrativa* editado por Cooper. Como pode verse máis amplamente en Light (1993), con esa figura trátase de crear unhas oficinas de control independentes que, situadas nos departamentos e axencias, se encarguen de efectuar auditorías e investigacións en relación coa execución dos programas públicos. As *investigacións dos* IX inícianse por mor das queixas ou informacións recibidas de calquera empregado en relación coa "posible existencia dalgunha actividade constitutiva de violación da lei, normas ou regulacións, ou mala administración, flagrante malgasto de fondos, abuso de autoridade ou algún perigo substancial e específico para a saúde e seguridade públicas" (*Inspector General Act*, Sec. 7, a). Na práctica, boa parte das queixas véñense formulando a través de liñas abertas atendidas desde as oficinas de IX para facilitar esa identificación polos empregados das accións ilícitas[35]. A lei prohibe ademais tanto revelar a identidade do empregado que formulou a queixa sen o seu consentimento (salvo que resulte inevitable no curso da investigación), como tomar calquera represalia contra ese empregado. No seu últi-

[34] *Cfr.* artigo 145.3 LXP. Non regula a lei, no entanto, as consecuencias do incumprimento desa obriga, dado que en sede de responsabilidades se fala só de "actos" ou "resolucións" dolosas ou gravemente culposas "das autoridades e demais persoal ao servizo das entidades [do sector público estatal]" (arts. 176 e ss.).

[35] *Cfr.* Newcomer (1998: 132). "A maioría das OIG manteñen liñas abertas que reciben queixas de fraude, dilapidación e abuso nas súas axencias. A maioría das liñas abertas supoñen liñas telefónicas de chamada gratuíta, dedicadas a esa finalidade específica, a existencia das cales se divulga entre os empregados das axencias e os participantes do sector privado nos programas das axencias. As liñas abertas poden recibir queixas que impliquen fraude sanitaria, uso indebido de fondos das subvencións federais, fraude contractual, abuso de autoridade e mala xestión polos cargos públicos. Casos penais e civís ou accións administrativas son con frecuencia xerados por queixas das liñas abertas. Durante 2005, as OIX procesaron aproximadamente 216.000 queixas e alegacións recibidas a través das súas liñas abertas" (PCIE-ECIE 2006: 2).

mo informe anual ao presidente (PCIE-ECIE 2006: 1-2), os consellos de IX recollen así os principais trazos da súa función investigadora:

> "As Oficinas de Inspección Xeral (OIX) están autorizadas a investigar tanto os asuntos penais e civís como as infraccións administrativas que afecten os programas e operacións das súas axencias. A xurisdición da OIX esténdese a calquera persoa ou entidade que poida ter cometido algunha violación relacionada cos programas. Os suxeitos máis frecuentes das investigacións das OIX inclúen beneficiarios de prestacións, contratistas, perceptores de subvencións e empregados federais. En 2003, a Lei de seguridade nacional garantiu uns poderes de facerlles cumprir a lei ás OIX dos IX de nomeamento presidencial que, na súa xurisdición, son iguais aos doutras axencias federais encargadas de facer cumprir a lei. O exercicio destes poderes en investigacións penais está suxeito ás directrices do Departamento de Xustiza e coordínase coa Oficina Federal de Investigación [o FBI] e outras organizacións encargadas de facer cumprir a lei. Igual que os estándares do *Libro branco para as auditorías*, o Consello Presidencial de Integridade e Eficiencia (CPIE) e o Consello Executivo de Integridade e Eficiencia (CEIE) desenvolveron directrices para as investigacións das OIG que axudan a asegurar a súa calidade profesional e integridade".

Un aspecto de grande interese é o das *sinerxías entre auditoría e investigación* que se xeran nas OIG. Aínda que se trate de disciplinas diferentes, a combinación da pericia auditora na recompilación e seguimento dos feitos, desenvolvemento de rutas de auditoría e análise de grandes volumes de datos, coas técnicas de entrevista e o coñecemento do comportamento humano dos investigadores, resulta realmente poderosa cando se articula ben (Trodden 1995: 22). Para loitar máis eficazmente contra a fraude sanitaria, por exemplo, mándase o persoal auditor a cursos intensivos sobre técnicas de investigación criminal no Centro Federal de Formación para Facer Cumprir a Lei, co obxecto de que poidan traballar máis estreitamente cos investigadores da propia OIX cando os achados das auditorías suxiran fraude criminal. "Estes 'audigadores' están demostrando ser inapreciables para desentrañar os esquemas máis elaborados de fraude sanitaria" (Brown 1995: 29-30).

Algunhas institucións fiscalizadoras superiores entenden, non obstante, que non é a elas, senón a outros organismos públicos especializados, ou á propia xerencia do organismo auditado, a quen lle corresponde a responsabilidade da investigación e persecución das condutas corruptas. De aceptarse este enfoque, a cuestión non sería xa a de outorgar poderes de investigación ás IFS, senón a de asegurar a estreita colaboración destas cos organismos responsables de investigar e perseguir os ilícitos (INTOSAI 1999: 5). Pero aquí, a miúdo, o problema real non radica tanto na falta de disposición a colaborar dunhas e outros, como na existencia de *"cabos soltos" ou "elos ausentes"* que na práctica impiden que se estableza unha conexión funcional ben articulada entre ambos, co que rara vez chega a cerrarse o círculo do control coa efectiva exixencia de responsabilidades[36]. Conviría asegurar que, onde proceda, as indagacións das IFS afonden o suficiente como para chegar a resultarlles relevantes aos referidos organismos encargados de investigar e perseguir os ilícitos. Tamén habería que precisar mellor como deben actuar tales organismos tras emitirse os informes das IFS, e tampouco sería ocioso lexislar para que estas contribúan máis activamente a que se exixan as responsabilidades que procedan (*vid.* p. ex. o art. 56.1 do Regulamento de organización e funcionamento da Cámara

[36] O noso Consello de Contas, p. ex., non adoita instar a exixencia de responsabilidades administrativas e –á marxe da eventual remisión do informe ao fiscal en casos penais– limítase normalmente a remitirlle o seu informe ao Tribunal de Contas do Reino. Pero este tampouco se caracteriza precisamente por impoñer grandes condenas. Unha vez máis, pon aquí Nieto (1996: 125-26) o dedo na chaga, ao afirmar que a burla en que se converte a actuación do citado tribunal, polo atraso dos seus informes e o partidismo dos seus membros, "chega ao sarcasmo cando, actuando como tribunal, condena severamente funcionarios de mínima categoría por un desfalco de dez mil pesetas cuxa tramitación custa millóns".

de Contas de Andalucía). Finalmente, non cabe descoñecer o papel das IFS como *controladores de segundo nivel*, chamados a "contrastar a adecuación e a efectividade da organización e do desenvolvemento da súa actividade polas autoridades directamente encargadas de loitar contra [a corrupción, a fraude e a branqueadura de capitais], así como o grao de execución das políticas ditadas para a súa prevención, investigación e persecución" (Nieto de Alba 2006: 21).

4) Crear observatorios da corrupción.

Á hora de efectuar estudos empíricos sobre a corrupción, unha das fontes máis socorridas son os coñecidos *rankings* da organización Transparency International. Tales *rankings* resultan de agregar os resultados de diversas enquisas, efectuadas por unha serie de institucións, que reflicten a percepción da corrupción nos distintos países do mundo por persoas ben informadas. Identificando a corrupción con "todo abuso dos poderes públicos para lograr beneficios privados", o índice de Transparency International outórgalle a cada país unha puntuación do 0 ao 10, correspondendo o primeiro extremo a aqueles percibidos como absolutamente corruptos e o segundo aos percibidos como libres de corrupción. Cómpre resaltar que non estamos ante unha medida da extensión obxectiva da corrupción nos diversos países, senón da súa percepción subxectiva polos analistas políticos, os empresarios e outros grupos de poboación. Para o caso de España, por exemplo, os *rankings* evidencian que nunca estivemos entre aquela metade de países da Vella Europa (ex-membros da UE-17) percibidos como menos corruptos. De feito, a nosa posición no ano 2006 colócanos como un dos catro países vétero-europeos percibidos como máis corruptos, en compañía de Portugal, Italia e Grecia.

Loxicamente, a peor cualificación obtena España no período 1993-96, no que os casos de corrupción recibiron unha enorme e continua atención por parte dos medios. Aínda que a súa posición relativa mellorase desde aquela, convén advertir que no primeiro salto positivo (1997) a súa varianza era aínda moi alta, e no segundo (2000) reduciuse o número de enquisas empregadas, factores ambos susceptibles de distorsionar a evolución do seu índice (Lambsdorff e Transparency International 1997). Sen esquecer tampouco que, dada a sensibilidade dos enquisados ao influxo dos medios de comunicación, aqueles poden estar manifestando unha maior sensación de corrupción ao destaparse os casos, cando realmente a corrupción se produciu en anos anteriores; e que moitos dos empresarios enquisados son parte directa do problema, polo que a resposta podería estar interferida (Izaguirre 1997: 214-215).

Nesta mesma liña, resulta fácil atopar na internet información sobre a creación de observatorios da corrupción en diversos países en transición e en vías de desenvolvemento. Nalgúns casos, isto responde a unha iniciativa gobernamental (vgr. a creación polo Goberno alxeriano dun "Observatorio da Corrupción" en 1990), mentres que noutros como o de Marrocos a empresa corre a cargo da correspondente sección nacional da citada ONG Transparency International.

Establecer aquí, por exemplo, un Observatorio Galego da Corrupción (OGC) permitiría ofrecerlles, tanto aos políticos como aos cidadáns, datos sobre percepción da corrupción nos diversos ámbitos da nosa Administración autonómica. O OGC podería actuar, así mesmo, a modo de central estatística e de divulgación doutros datos relacionados coa corrupción (funcionarios procesados, condenas impostas…). A tales cometidos centrais poderían engadirse competencias como as de lles propoñer aos poderes públicos a adopción de novas medidas anticorrupción, conceder premios á integridade na xestión ou instar outras instancias a emprender as oportunas investigacións alí onde se detecten indicios de corrupción. Certamente, ao problema das posibles redundancias ou solapamentos entre as funcións do observatorio e as encomendadas a outras institucións deberíaselle prestar a debida atención. Pero nun ámbito coma este, no que tantos actores propenden a inhibirse e os fenómenos aparecen a miúdo vidrosos ou ambiguos, tampouco deberiamos pasar por alto a maior seguridade,

flexibilidade e potencial creativo que, segundo Landau (1969), poden proporcionar tales redundancias ou solapamentos.

5) Emitir xuízos ou pronunciamentos sobre ética pública como parte do labor de control externo

Como expón Hardman (1996), o papel das institucións de control externo pode ir máis alá da convencional fórmula "legalidade + 3Es", para incorporar tamén pronunciamentos éticos sobre a xestión fiscalizada. Esta extensión da auditoría pública ao aspecto ético podería apoiarse nunha dobre argumentación. Dun lado estaría a progresiva tendencia a ampliar o obxecto da auditoría para abarcar todos os aspectos de interese público que presenta a administración dos recursos asignados ao Estado. Doutro lado estaría a conveniencia de poder actuar fronte a aquelas condutas que, sendo eticamente reprobables, non contraveñen, en cambio, ningún precepto legal específico, pois do contrario as IFS correrían o risco de "auditar nun baleiro moral" e quedar "reducidas a robots controlados soamente polos requisitos legais e técnicos da lexislación con total exclusión de toda conduta non prevista especificamente por leis escritas" (12). Parece prudente, iso si, que á noción de ética pública adoptada para estes efectos se lle exixa ser máis "de mínimos" e vir avalada por un maior consenso que se se tratase dunha mera proposta ética a aplicar en conciencia por cada político ou empregado público[37].

Para efectuar tales pronunciamentos sobre ética pública, as citadas institucións de control poden ampararse ou ben no mandato xeral que as habilita a auditar ou ben nalgunha previsión legal específica como as IFS de Israel e Australia. Parémonos na interesante análise do caso israelí que ofrece Sharkansky (1995). Trátase, en primeiro lugar, dun país cuxa cultura política reflicte unha longa tradición de crítica ás elites dirixentes, que hai quen remonta ata a época bíblica:

> "Xeremías excedeu o que os críticos das modernas democracias foron libres de facer durante períodos de emerxencia nacional. El apurou os soldados de Xerusalén a desertar dos seus postos durante un sitio da cidade, en lugar de loitar para defender o que el percibía como unha política pública tremendamente equivocada. Cando un grupo de membros da corte quixo matar o profeta, o rei Sedequías deulle refuxio no palacio. Xeremías 38" (1857).

A diferenza das doutros países, as leis que lle outorgan poderes ao Contralor do Estado de Israel conteñen unha previsión aberta que o autoriza a examinar as actividades gobernamentais pola súa *integridade moral*, así como polos máis convencionais estándares de legalidade, economía, eficiencia e eficacia. Ao abeiro desa habilitación legal, a IFS israelí emprendeu auditorías políticas (*political auditing*) que se distinguen das propiamente centradas nas cuestións de eficacia e eficiencia das políticas públicas (*policy auditing*), e que van máis alá da prosaica fiscalización da financiamento dos partidos políticos. Do que se trata con tales auditorías políticas é de examinar os esforzos dos cargos públicos para reforzar as súas vantaxes políticas persoais (as do seu partido ou facción de partido), transcendendo incluso ás propias institucións públicas para alcanzar as actividades dos partidos políticos e activistas cidadáns aos que tamén interesen esas vantaxes políticas[38]. Aínda que a israelí non foi a única IFS en examinar cuestións de clientelismo partidista (*party patronage*) e outras formas de moralidade política, si foi, por exemplo, máis directa que a Oficina Xeral de Contabilidade estadouniden-

[37] Hardman fala dun código de conduta que represente o amplo acordo ao que se chegase na comunidade nacional sobre o correcto e o incorrecto: "As leis non escritas deste código de conduta ética son o produto histórico das costumes sociais, é dicir, costumes, convencionalismos e normas xeralmente consideradas esenciais para o benestar dunha comunidade en particular" (11).

[38] Os informes de auditoría chegaron incluso a criticar individuos privados polo que o auditor considera que son violacións da boa cidadanía (1843-44).

se en levar claramente ao estrado puntos de moralidade política e en sinalar co dedo políticos ou cidadáns concretos, sen ampararse en peticións específicas do Parlamento[39].

Non cómpre dicir, polo demais, que tales evolucións da Contraloría do Estado de Israel no delicado terreo da ética pública non estiveron exentas de críticas, ora por aplicar conceptos morais problemáticos ou pecar de excesivamente moralizantes, ora por responder a presuntas motivacións políticas, ora por comprometer a independencia do propio auditor á hora de fiscalizar programas dependentes daqueles políticos aos cales se atacase con virulencia (1852-54). Malia iso, o certo é que a "agresividade auditora" da Contralor israelí conseguiu resultados concretos (cambios lexislativos, dimisión dun ministro…), e que o Parlamento a reelixiu para o cargo por ampla maioría, sen esquecer que a propia existencia dun comité parlamentario ao cal a IFS ha de render os seus informes, xunto cos condicionantes fácticos que disuaden o auditor de "meterse en apuros" e, sobre todo, a propia controversia pública que a *political auditing* xera, contribúen a manter esta dentro de límites razoables (1854-55).

6) Servirse de estruturas participativas e abertas ao disenso, implicando a propia cidadanía

No ámbito das ciencias xerenciais hai evidencia, mesmo experimental, de que as estruturas organizativas inflúen na eticidade do comportamento dos membros da organización. Os experimentos de Milgram en Yale nos anos sesenta, e a simulación dunha prisión de Zimbardo no Stanford dos anos setenta, deixaron meridianamente claro que mecanismos xerárquicos simples e roles organizativos culturalmente determinados poden modelar o comportamento cara a fins humanamente destrutivos (Milgram 1974; Haney, Banks e Zimbardo 1973; apud. Cooper 2004: 400). Na mesma liña, o recente ensaio de Adams, Balfour e Reed (2006) analiza os abusos cometidos en Abu Ghraib como un caso de *mal administrativo*. Trataríase dunha categoría de mal caracterizada pola súa relación coas complexas organizacións modernas, cuxa dominante racionalidade tecnocrática tende a acantoar as "anticuadas" nocións do ben e o mal, e cuxa estrutura –baseada no cumprimento compartimentado das expectativas de cada rol organizativo– esvaece a responsabilidade individual[40].

¿Como poden entón deseñarse estruturas organizativas que favorezan ou sexan propicias ao comportamento ético? Ante todo é preciso que os "eticistas" e os especialistas en desenvolvemento

---

[39] *Cfr.* Sharkansky (1995: 1849). A título de exemplo, vallan os seguintes casos de "actividades clientelares de políticos de categoría" denunciados pola Contralor israelí nos seus informes:
- Un ministro do Likud con responsabilidade sobre determinada empresa pública puxo os seus aliados políticos en postos clave desta que non era preciso ocupar, acalándose as conseguintes protestas do comité de traballadores cun irregular pacto que elevaba os seus salarios.
- Outro ministro do Likud comproulles equipo hospitalario a empresas que apoiaran o seu partido, financiando a compra con fondos dun doador anónimo.
- Un ministro ultraortodoxo destinou fondos orzados para a atención de necesidades de municipios pobres ou a consolidación de débeda municipal a financiar escolas relixiosas afíns ao seu partido.

[40] En Abu Ghraib atopámonos, en efecto, co "permiso tácito" para os abusos outorgado pola autoridade organizativa e revestido de certa aparencia tecnocrática (vgr. memorandos sobre prácticas de interrogatorio e trato aos prisioneiros, onde se acolle unha definición de tortura máis estreita que a consagrada nas convencións internacionais). Encontrámonos tamén cunhas expectativas informais respecto ao rol que deben representar os gardas da prisión, segundo as cales terían que extraer dos detidos canta información puidese ser utilizable para lles axudar aos seus camaradas a suprimir a crecente insurxencia, encontrar armas de destrución masiva e previr actos de terrorismo. Baixo tales circunstancias, faise evidente o poder das dinámicas de grupo, estruturas sociais e ambigüidades organizativas para orientar o comportamento individual cara ao abuso cos prisioneiros, máxime cando estes foron previamente deshumanizados ou demonizados como colectivo. Cómpre ter presente que a comisión de "mal administrativo" non presupón que os seus autores sexan de antemán "dexenerados morais", entre outras cousas porque, máis que enfrontarse a unha clara disxuntiva ética de "arriba ou abaixo", o que normalmente van facendo é "unha serie de pequenas eleccións, normalmente ambiguas, e o peso dos compromisos e o hábito expulsan a moralidade" (689-90).

organizativo traballen xuntos para deseñar tales organizacións[41]. O problema non admite, porén, unha resposta fácil, xa que a cada modelo de estrutura organizativa se asocian as súas respectivas virtudes e vicios ou, noutras palabras, a súa "ética" e a súa "patoloxía" (Denhardt 1994: 178 ss). Pero, máis alá de permanecer vixilantes ante as patoloxías latentes da estrutura adoptada, suxírese a conveniencia xeral de establecer canles de participación e disenso, implicando a propia cidadanía. Debemos "xestionar de tal forma que alentemos a implicación do público, na vez de erixirmos escudos organizativos para protexernos do contorno externo" (181); e debemos abrir canles á crítica interna e protexer os que a exercen, os chamados *whistleblowers* ("os que fan soar o asubío" cando detectan algo incorrecto) (Truelson 1994). Porque non hai que esquecer que, a miúdo, cando os empregados públicos non obran eticamente non é porque non queiran, senón porque non lles deixan. Valla como recordatorio o testemuño persoal dese gran experto en ética administrativa que é Terry L. Cooper, cando, reflectindo a súa experiencia nos innumerables seminarios que compartiu con empregados públicos, escribe:

> "Eu teño visto administradores públicos ao bordo das bágoas anos despois de afrontaren a fría elección de rectificar unha inxustiza ou reter os seus empregos, e que logo foron difamados por intentar actuar eticamente. Estábanse revolvendo por dentro por algo que eles e os seus compañeiros –e mesmo algunhas veces os seus xefes– sabían que estaban violando os dereitos de alguén, violando a lei, baleirando os recursos da organización no peto de alguén, rebaixándose a alguén dentro ou fóra da organización, facendo cousas que envelenaban o contorno e poñían en risco a vida humana, abusando tremendamente do poder para fins persoais, ou mentíndolle regularmente ao público e aos seus representantes electos. Pero eles ou se sentiran impotentes para actuar ou actuaran e sufriran considerablemente" (Cooper 2004: 402).

7) Introducir cambios no proceso de elaboración do orzamento que propicien actitudes máis éticas

En 1990 outra especialista norteamericana en ética administrativa, Carol W. Lewis, presentou á reunión anual da Sección de Orzamento e Xestión Financeira Públicos da American Society for Public Administration un traballo co provocativo título de *Orzamento público: antiético en propósito, produto e promesa* (Lewis 1992). Sostiña nel que, durante os anos 80, tanto o propósito como o produto da elaboración do orzamento público no seu país se caracterizaran pola irresponsabilidade, e que as promesas efectuadas nesa elaboración foran puro engano. Respecto ao *propósito*, trataríase simplemente de capturar os beneficios mentres se desprazan os custos a outros sectores, contribuíntes, xurisdicións, axencias, fondos ou exercicios orzamentarios. Atopariámonos ante un auténtico "exercicio de irresponsabilidade e parcialidade", no cal "os cálculos se fan non sobre os custos reais, agregados, senón sobre a habilidade dunha comunidade estreitamente concibida para evadilos" (668). O *produto* de semellante proceder tampouco podería ser outro que a irresponsabilidade, baixo a forma de actividades extraorzamentarias, endebedamento, deterioración das infraestruturas ou desinvestimento actual. E as *promesas* que acompañan a elaboración do orzamento terían tanto de "sinceras" como os trucos dos políticos, o autoengano irresponsable do electorado, ou as peticións inchadas e demais manipulacións dos xestores públicos.

Para remediar semellante estado de cousas, a autora propón *revestir o orzamento con símbolos políticos e elementos produtivos esenciais que promovan a prudencia e o interese público* (678).

[41] *Cfr.* Cooper (2004: 402) que, inspirándose nas oficinas de investigación municipal estadounidenses, apunta o posible establecemento duns lugares análogos onde se reúna estudosos de ética administrativa e desenvolvemento organizativo con reputados profesionais para tratar os problemas que presenta, no século XXI, o deseño de estruturas e culturas organizativas propicias á ética (402).

"Prudencia" enténdese aquí no vello sentido de sabedoría, moderación e coidado, fronte á contemporánea connotación de "expedición". En canto ao interese público, a propia Lewis (2006) resúmeo en dúas demandas: I) reflectir as moitas facetas del que se revelan a través dunha representación e diálogo amplos, e II) alentar xenuinamente os deberes e valores asociados cos seguintes catro aspectos do interese público: democracia, mutualidade, sustentabilidade e legado. Os dous primeiros aspectos refírense á responsabilidade dos xestores públicos co presente (preocupacións democráticas e intereses privados dun lado, intereses mutuos e ética doutro), mentres que os dous últimos concirnen á súa responsabilidade con futuras xeracións (preservación dos recursos e a capacidade de soster a vida, e preservación e transmisión do legado da civilización) (695). Pero nin este nin seguramente ningún outro catálogo esgota en si o que máis ben ha de constituír un "proceso", unha "exploración" tendente a "descubrir, ponderar, equilibrar e protexer o interese público das xeracións presentes e futuras", exploración na cal "gran parte da tarefa é ampliar a discusión, o marco temporal e a lista de participantes" (699).

Cadro 5: Aspectos do interese público segundo Carol W. Lewis.

	Actual		Futuro	
	1 Democracia	2 Mutualidade	3 Sustentabilidade	4 Legado
Énfase	Suma de diversos intereses privados, demandas agregadas	Análise constitucional, virtude cívica, necesidades sociais atribuídas, ben común, intereses mutuos ou compartidos	Ecoloxía, bioloxía, universalidade, viabilidade física	Cultura, civilización, historia, antropoloxía, arqueoloxía
Teoría	Teleoloxía, especialmente utilitarismo, pluralismo, *Riqueza das Nacións* de Adam Smith	Deontoloxía, comunitarismo, republicanismo cívico	Lei natural, verdades "autoevidentes"	Lei natural, verdades "autoevidentes"
Método	Equilibrar as preferencias populares en liza, análise custo-beneficio, enquisas de opinión pública	Análise constitucional, valores do réxime, valores profesionais	Preservación, protección, benevolencia	Preservación, transmisión, educación
Rol da Administración	Delegado, axente	Home de Estado, fideicomisario, administrador	Administrador, sostedor	Administrador, custodio
Problemas centrais	Externalidades, tiranía da maioría, exclusión, públicos e intereses en liza	Elitismo, representación, liberdade individual	Dereitos de propiedade, desenvolvemento económico, irreversibilidade, rendición de contas	Selectividade, recursos, irreversibilidade, rendición de contas
Proscricións centrais	Corrupción	Conflito de interese, favoritismo	Ignorancia, erro, demagoxia	Arrogancia, insensibilidade, mal xuízo

	Actual		Futuro	
	1 Democracia	2 Mutualidade	3 Sustentabilidade	4 Legado
Prescricións centrais	Capacidade de resposta, rendición de contas, competencia neutral	Virtude cívica, imparcialidade, confianza pública, cidadanía, bens sociais, benevolencia, lexitimidade política	Responsabilidade fiduciaria polas posibilidades de vida	Responsabilidade fiduciaria polos valores comúns
Ilustracións	Teoría da elección pública, Nova Xestión Pública, *Federalista nº 10* (Madison)	Rohr (1978), Kass (1990), Frederickson e Hart (1985), preámbulo da Constitución dos EEUU	UNESCO, Pacto Global, Principios de Sullivan, Servizo de Parques Nacionais dos EEUU	Promesa da antiga Atenas, Museo Nacional de Antigüidades de Iraq

Fonte: Lewis (2006: 695).

¿Como pode, entón, revestirse o orzamento público de elementos que promovan a prudencia e o interese público así entendidos? Aínda que o citado traballo de Lewis (1992) non ofreza ao respecto ningunha recomendación concreta, a literatura e a experiencia comparada no ámbito da xestión financeira pública permiten apuntar algunhas vías. Unha é a de someter á auditoría da Institución Fiscalizadora Superior ás convencións e supostos subxacentes ás proxeccións fiscais de Facenda, como se vén facendo no Reino Unido[42]. Outra é a de establecer regras fiscais que velen pola sustentabilidade das finanzas públicas e a equidade interxeracional, susceptibles de reforzarse coa introdución de novos procedementos ou sistemas de información, como, por exemplo, a chamada "contabilidade xeracional"[43]. Unha terceira sería, en fin, a de someter á auditoría da IFS o mesmo proceso de elaboración do orzamento público. Trataríase de definir, como apuntan de forma máis xeral Bartel e Rietschoten (1994), un conxunto de estándares que lle permitan ao auditor valorar o *proceso conducente* ás decisións discrecionais e intrinsecamente políticas dos axentes. "Por suposto, os procedementos estándar non deben constituír regras de decisión estritas que, de feito, suprimirían o carácter discrecional destas decisións. Deben máis ben representar un consello útil que guíe as decisións cara ao principio da racionalidade económica e, ao mesmo tempo, deixe suficiente espazo discrecio-

[42] En virtude das seccións 156-57 da súa Lei de Facenda de 1998, atribúeselle, en efecto, á Oficina Nacional de Auditoría (ONA) do Reino Unido a competencia para *examinar e emitir informe sobre as convencións e supostos subxacentes ás proxeccións fiscais* do Tesouro. Aínda que o exercicio de tal competencia se supedite a que o propio Tesouro someta os referidos supostos ao exame da ONA, isto non significa nin moito menos que a innovación quede en mero papel mollado. Como evidencia NAO (2006), a institución fiscalizadora vén corroborando ano tras ano o razoable e cauteloso dos supostos de crecemento económico utilizados para a proxección das finanzas públicas, que sempre son inferiores á estimación considerada "neutral" polo Goberno. Outros supostos auditados pola institución foron os relativos á datación do ciclo económico, os ingresos por privatizacións, o paro rexistrado, os tipos de xuro, os prezos das accións, o IVE, a consistencia dos índices de prezos, a composición do PIB, o financiamento, os prezos do petróleo e a participación do contrabando no mercado de tabaco (HM Treasury 2006: 256-257).

[43] De novo, o Reino Unido nos proporciona aquí un bo exemplo, coa adopción, desde 1998, da súa propia versión da "*regra de ouro*", acompañada dunha *regra de investimento sustentable* que veu poñer á débeda neta sobre o ciclo económico un tope do 40% do PIB. E tendo en conta que, como sinala Noord (2002: 12), a primeira das dúas regras promove mais non necesariamente asegura a equidade interxeracional, auspiciouse así mesmo desde o Goberno do RU un proxecto sobre contabilidade xeracional, a desenvolver por un experto internacionalmente recoñecido (prof. L. J. Kotlikoff) en conxunción co Instituto Nacional de Investigación Económica e Social.

nal para a flexibilidade, iniciativa e responsabilidade na persecución dos estándares de rendemento no servizo ao principal (ao beneficio da sociedade)" (237). Unha tentativa nesta liña produciuse recentemente no noso país, cando o Tribunal de Contas decidiu por vez primeira incluír no seu programa de fiscalizacións "a transparencia do proceso de elaboración dos orzamentos para 2006 das entidades do sector público". Segundo o diario *El Mundo* (27-10-2006), iso acabou derivando nun "duro intercambio de cartas" entre o presidente do Tribunal e o ministro Solbes, ao negarse este último a entregar a documentación requirida para o efecto[44]. O que para o Tribunal de Contas constituía un dereito amparado pola Constitución (a examinar "se os distintos órganos que interveñen no proceso de preparación dos orzamentos realizaron todos os trámites e actuacións exixidos na normativa e se se xunta a documentación necesaria para verificar o principio de transparencia"), para o Ministerio en cambio representaba unha extralimitación do Tribunal no exercicio das súas competencias fiscalizadoras, por referirse estas á "execución" e non á "elaboración" dos orzamentos. Á marxe de que o momento escollido para formulala poida acaso ter un certo tufo oportunista, a cuestión en si mesma considerada merece un debate serio de cara ao futuro, á luz da ética pública.

8) Recoñecer os compoñentes éticos no deseño e emprego dos sistemas de xestión do rendemento

Un risco da busca da eficiencia, especialmente relevante no ámbito público, é o da súa eventual dexeneración nun "eficientismo autorreferencial" (Subirats 1993: 148) que veña socavar valores máis importantes ou de orde superior. En efecto, incluso a adopción do máis amplo criterio de eficiencia que ofrece a economía convencional (o *criterio de Pareto*) pode conducir a decisións "eficientes" pero inxustas, ou bloquear a posta en práctica de programas redistributivos cuxo impacto neto non cumpra o criterio paretiano de maximización. Tamén se dixo que a *análise custo-beneficio* tende a resultar moito máis sensible aos custos dos programas públicos que aos seus beneficios (dada a, a miúdo, difícil cuantificación e tradución destes a termos monetarios), así como que pode xustificar a mobilización de grandes masas de poboación para mellorar estruturas urbanísticas, a violación de dereitos persoais para combater máis eficazmente a delincuencia, ou a redución de servizos sanitarios utilizados por unha porcentaxe moi reducida da poboación (Boix 1991: 171 e 188).

Cómpre reparar ademais en que, no marco da nova xestión pública, os criterios de eficiencia considerados operativos (o 2º dos 3Es) nin sequera remiten normalmente á *optimalidade* paretiana, senón a nocións bastante máis restrinxidas de *eficiencia na produción*. Entendida deste modo como maximización do *output* para un *input* dado, ou máis comunmente como minimización dos insumos para unha produción dada, a pretendidamente neutral "eficiencia" propende de feito a privilexiar aqueles aspectos de máis fácil cuantificación, e a "emerxer como piar dunha ideoloxía que venera as metas económicas, ás veces con consecuencias inmorais" (Mintzberg 1982: 105). De aí que xa no seu día Herbert A. Simon se preocupase de obter unha interpretación da eficiencia o bastante ampla como para que, mantendo a distinción entre os elementos "fácticos" e "éticos" da decisión, non acabasen por sacrificarse implicitamente estes a aqueles. Unha interpretación que, en suma, exixe tomar en conta na avaliación dos resultados da actividade administrativa *todos* os elementos significativos de valor das alternativas consideradas: "o administrativo, ao servir a un organismo público dun Estado democrático, debe sopesar debidamente *todos* os valores da comunidade que gardan relación coa

[44] O 11 de abril de 2006, nun contexto de crecente presión dos partidos nacionalistas e os gobernos autonómicos para obter un favorable repartimento dos investimentos estatais, Nieto pediulle, en efecto, a Solbes os seguintes documentos internos de preparación dos orzamentos por parte do Ministerio de Facenda: o escenario plurianual para o período 2006-2008; as directrices para a distribución do gasto; os acordos das comisións de análise de programas en relación coa determinación das dotacións orzamentarias; e a proposta formulada pola Comisión de ingresos a incluír no anteproxecto de orzamentos.

súa actividade e que son razoablemente indagables en relación con ela, e non pode limitarse aos valores da súa particular responsabilidade"[45].

Nesta liña, Piotrowski e Rosenbloom (2002) subliñan a importancia de evitar que valores democrático-constitucionais como a transparencia, a representatividade, a participación ou a protección dos dereitos individuais se vexan degradados pola "énfase nos resultados" da nova xestión pública. Para iso propoñen adaptar ao ámbito público o cadro de mando integral inicialmente desenvolvido por Kaplan e Norton, de modo que o seu formato inclúa *valores de base "non misional"*, é dicir, valores distintos da "misión" ou "resultado" específico cuxo logro se encomende a cada axencia. Ese cadro de mando tería, amén da vantaxe de ser aplicable tanto a programas ou funcións como a axencias enteiras, a de reclamar atención a diversas dimensións do rendemento sen priorizalas. "Sempre que sexa práctico –conclúen Piotrowski e Rosenbloom (2002: 654)–, todas as actividades significativas das axencias, incluíndo aquelas que sexan de base non misional, deberían medirse e avaliarse independentemente de se son compatibles ou están en conflito entre si".

Pero a ética non só debe proxectarse no deseño dos sistemas de xestión do rendemento, senón tamén no seu emprego. A noción xerencial de "competencia", que a el adoita asociarse, podería, en efecto, estar moito máis relacionada do que parece coa noción filosófico-moral de "virtude" (Macaulay e Lawton 2006). Compréndese así que autores como Kane e Patapan (2006) reivindiquen para os novos "xerentes" públicos unha virtude aristotélica como a prudencia (*phronesis*), que "combina capacidade intelectual con todas as virtudes (incluíndo moderación, coraxe e sabedoría) para acomodar, afectar a, e incluso reconciliar o que é máis elevado coas inevitables demandas do específico e continxente". (719) Sería, ao seu entender, esa virtude o que permite que as ferramentas da NGP cheguen a funcionar ben cando iso é viable, o que evita que provoquen despropósitos noutros casos. Os sistemas de xestión do rendemento deben, pois, empregarse con prudencia, o cal supón, ademais do sentido común, a capacidade de poñelos en perspectiva, de contemplalos desde unha óptica máis ampla e en certo modo máis elevada, a partir "dunha educación que comprenda non só técnica xerencial, senón tamén tradicións liberal-democráticas, gobernanza constitucional e unha apreciación realista da natureza xeralmente política de toda administración" (720).

9) Impulsar unha cultura organizativa máis ética mediante actuacións educativas e exercicio do liderado

Outro compoñente do contexto organizativo susceptible de ser máis ou menos propicio á eticidade condutual dos xestores públicos é a chamada *cultura da organización*, realidade integrada no seu nivel máis profundo por aquelas suposicións básicas que a organización fose desenvolvendo para afrontar os seus problemas de adaptación externa e integración interna, e cuxa aplicación reiterada a través de principios e condutas provoque a súa asunción inconsciente polos novos membros da mesma organización (Schein 1985). Malia o seu carácter teoricamente "brando", esa cultura, ao parecer, "exerce unha poderosa influencia sobre a conduta dos empregados á parte de, e ás veces en oposición a, as normas formais, as regulacións, os procedementos e a autoridade de rol dos direc-

[45] Simon (1957: 177). Así, aínda que o criterio de eficiencia dite ao seu xuízo a elección de alternativas que produza os maiores resultados cunha aplicación dada de recursos, e aínda que o resultado dunha actividade administrativa veña en principio medido polo grao de cumprimento dos seus obxectivos, advirte o autor:

I) que se os seus obxectivos son varios, a racionalidade só pode aplicarse unha vez sinalada a importancia relativa de cada un;
II) que en case toda decisión administrativa entran cuestións de valor "distributivo";
III) que pode haber elementos de valor non só no "resultado" propiamente dito, senón tamén na actividade administrativa mesma (vgr. benestar dos traballadores); e
IV) que os obxectivos de referencia non poden circunscribirse aos da particular actividade administrativa considerada se esta ten efectos indirectos significativos sobre outros obxectivos ou valores (incluídos, no caso da Administración pública, as externalidades e efectos macroeconómicos).

tivos" (Cooper 1990: 173, cit. por Grosenick 1994: 192). Diso deriva que, se realmente aspiramos a que os valores e a ética públicos se convertan en elementos esenciais nas operacións das axencias públicas, deberemos *recrear as culturas organizativas públicas* para incluír os supostos de democracia e cidadanía (195). Dúas son as vías ao respecto apuntadas pola literatura:

I) Educación dos efectivos organizativos en ética do sector público, pero esta vez dirixida "menos cara á creación de códigos éticos e normas de comportamento e máis a comprometer os actores organizativos da administración pública en discusións sobre os supostos éticos básicos do servizo público" (195).

II) Exercicio do liderado, estimulándose para tal efecto os xestores públicos a liderar a reforma ética. Para facer realidade esta idea podería acudirse ao que Perrow (1977) denomina *controis de terceira orde*, que se basean na conformación das premisas do comportamento dos controlados a base de repetidos reforzos, principalmente positivos. Aínda que para iso dispoña o directivo de instrumentos de carácter oficial, como sinais, pósters, discursos, memorandos e avaliacións do rendemento, son en realidade máis eficaces as palabras que se escriben con lapis azul nun memorando, os acenos e sorrisos no contexto da interacción ordinaria, ou o repetido uso de palabras clave en contactos ordinarios. Remarcar e premiar a satisfacción das expectativas éticas por parte dos subordinados e falarlles normalmente de ética pública cunha linguaxe rica, chea de sinónimos e verbos activos, e de frases novas podería, pois, representar unha eficaz contribución do liderado á indicada recreación "en clave ética" das culturas organizativas públicas.

10) Reforzar a transparencia coa adopción das mellores prácticas da OCDE e outras medidas ad hoc

Do conxunto de argumentos a favor e en contra da transparencia que resume esquematicamente Heald (2003: 740-743), ningún hai que non teña relación máis ou menos directa con algún aspecto da ética pública. Centrándonos nos argumentos pro transparencia, que son os máis sólidos, topamos con que a súa contribución á *eficacia* e *sustentabilidade* das políticas públicas conectan respectivamente co primeiro e o terceiro dos aspectos do interese público catalogados por Lewis (*supra*, cadro 5). Do mesmo modo, a contribución da transparencia ao reforzo da *rendición de contas*, entendida como dereito da cidadanía á información financeira pública, remítenos aos valores democrático-constitucionais das dúas primeiras columnas do citado catálogo. E, aínda máis claramente se cabe, as virtualidades da transparencia para *reducir a corrupción* veñen prestar un inestimable servizo á proscrición central da primeira columna. Non en van se popularizou o dito, atribuído ao profesor Tierno Galván, de que "os petos dos gobernantes deben ser de cristal".

Para lograr ese aumento da transparencia, un paso importante pode ser a aplicación dos estándares do Fondo Monetario Internacional (IMF 2001a, 2001b, 2006) e a Organización para a Cooperación e Desenvolvemento Económico (OECD 2001), cuxo establecemento responde a unha crecente conciencia internacional de que a corrupción é un obstáculo fundamental para o bo goberno e o crecemento económico en moitos países, sobre todo naqueles con economías en transición ou en vías de desenvolvemento. Pero, como mostra a experiencia do Reino Unido, o cumprimento de tales estándares non é suficiente porque pode ir acompañado dunha notable brecha entre retórica e práctica, indicativa da diverxencia entre transparencia nominal e transparencia efectiva (Heald 2003). Parece impoñerse, polo tanto, a consideración da transparencia máis como un empeño ou compromiso permanente que como un obxectivo alcanzable dunha vez e para sempre. Do labor de organizacións como Transparency International, que editou un coñecido manual de transparencia (Pope 2000, TI 2007), e do de expertos do mundo académico como o noso profesor Barea (2004), poden extraerse

prescricións concretas que vehiculen en cada momento o compromiso da sociedade civil coa transparencia das súas institucións públicas. Á fin e ao cabo, a vía do cambio cultural, da transparencia e a implicación cidadá ten, fronte á do reforzo dos tradicionais controis, a gran vantaxe de previr a corrupción sen agravar as "buropatoloxías" nin derivar nunha "profecía autorrealizante", en virtude da cal "tras ser postos continuamente baixo sospeita, tratados como cuasi-criminais ou en liberdade vixiada, os empregados públicos se conducirán en consecuencia" (Anechiarico e Jacobs 1996: 207).

Bibliografía

Adams, G. B.; Balfour, D. L. e Reed, G. E. (2006), "Abu Ghraib, Administrative Evil, and Moral Inversion: The Value of 'Putting Cruelty First'", *Public Administration Review,* 66(5): 680-693.

Anderson, T. T. e Crawford, R. G. (1998), "Unsettling the Metaphysics of Neo-Classical Micro-Economic and Management Thinking", *International Journal of Public Administration*, 21(5): 645-690.

Anechiarico, F. e Jacobs, J. B. (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago: The University of Chicago Press.

Arnedo Orbañanos, M. A. (1999), "El control de la corrupción por el Tribunal de Cuentas: posibilidades y limitaciones", *Revista Española de Control Externo*, I(3): 61-89.

Barea Tejeiro, J. (2004), "La necesidad de transparencia en la gestión pública", *Auditoría Pública*, 33: 13-24.

Bartel, R. e Rietschoten, K. van (1994), "Suggestions for Effective Public Auditing", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 65(2): 227-246.

Boix Serra, C. (1991): "Promesas y límites del policy analysis en Estados Unidos", *Documentación Administrativa*, 224-225: 167-194.

Brown, J. G. (1995), "Partners Against Crime: Using a Culture of Collaboration to Win in the Fight Against Health Care Fraud", *The Journal of Public Inquiry*, Summer: 29-32.

Buttery, R.; Hurford, C. e Simpson, R. K. (1993), *Audit in the Public Sector*, 2ª ed., Hertfordshire: ICSA Publishing.

Caamaño Alegre, J. (2005), *El control del gasto bajo un prisma de Gestión Pública: análisis teórico y aplicaciones a la IGAE*, Tese de doutoramento en CD-ROM, Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela.

Caamaño Alegre, J. (2006), "La aplicación de la teoría de la agencia a la gestión pública", *Administración e Cidadanía*, 1(2): (en prensa).

Carrasco, I. (2006), "El 'lujo' de la ética en la Economía", en Galindo Martín, M. A. (dir.), *Ética y Economía*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 145-163.

Catron, B. L. e Denhardt, K. G. (1994) "Ethics Education in Public Administration", en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, 49-61.

Conill, J. (2003), "Ética pública y economía", en E. Fontela e J. Guzmán Cuevas (eds.), *Economía ética y bienestar social*, Madrid: Pirámide, 109-123.

Cooper, T. L. (1990), *The responsible administrator*, 3rd ed., San Francisco: Jossey-Bass.

Cooper, T. L. (2004), "Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort", *Public Administration Review*, 64(4): 395-407.

Cortina, A. (1997), "Ética de la sociedad civil", en F. Laporta e S. Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid: Alianza.

De Juan Asenjo, O. (2006), "¿Y si la conducta económica estuviera regida por criterios éticos?", en Galindo Martín, M. A. (dir.), *Ética y Economía*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 37-52.

Denhardt, K. G. (1994) "Organizational Structure as a Context for Administrative Ethics", en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, 169-182.

DiIulio, J. D., Jr. (1994), "Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(3): 277-318.

Dunleavy, P. *et al.* (2006), "New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-494.

Erbiti Zabalza, F. (2003), "La comunicación: asignatura pendiente de las instituciones de control", *Auditoría Pública*, 30: 5-13.

Feria Romero, M. (1999), *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración pública gallega*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.

Fontela, E. e Guzmán Cuevas, J. (eds.) (2003), *Economía ética y bienestar social*, Madrid: Pirámide.

Frederickson, H. G. (1999), "Ethics and the New Managerialism", *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, 4(2): 299-324. Internet: <http://pamij.com/99_4_2.html>.

Fulwider, D. G. (1999), "Reconocimiento de Indicadores de Fraude", *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, 26(2): 13-14.

Galbraith, J. K. (1979), *Annals of an Abiding Liberal*, Boston: Houghton Mifflin. Citas por la versión castellana de Ramón Alcalde (1982), vol. I, Barcelona: Gedisa.

Galindo Martín, M. A. (dir.) (2006), *Ética y Economía*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Grosenick, L. E. (1994), "Governmental Ethics and Organizational Culture", en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, 183-197.

Grundstein-Amado, R. (2001), "A Strategy for Formulation and Implementation of Codes of Ethics in Public Service Organizations", *International Journal of Public Administration*, 24(5): 461-478.

Guzmán Cuevas, J. (2003), "Ética y ciencia económica", en E. Fontela y J. Guzmán Cuevas (eds.), *Economía ética y bienestar social*, Madrid: Pirámide, 17-43.

Haney, C.; Banks, C. e Zimbardo, P. (1973), "Interpersonal Dynamics in a Simulated Prison", *International Journal of Criminology and Penology*, 1(1): 69-97.

Hardman, D. (1996), "Auditoría de la Etica en el Gobierno", *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, 23(2): 11-12.

Hay, C. (2004), "Theory, Stylized Heuristic or Self-fulfilling Prophecy? The Status of Rational Choice Theory in Public Administration", *Public Administration*, 82(1): 39–62.

Heald, D. (2003), "Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice", *Public Administration*, 81(4): 723-759.

Hejka-Ekins, A. (1994), "Ethics in Inservice Training", en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, 63-80.

HM Treasury (2006), *A strong and strengthening economy: Investing in Britain's future. Budget 2006' Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report*, London: The Stationery Office. Dispoñible na Internet: <http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/ budget_06/budget_report/ bud_bud06_repindex.cfm>.

Humphrey, C. *et al.* (2005), "The Dynamics of Public Financial Management Change in an International Context: Progress or a Progression of Questions, Contradictions, and Challenges?", en J. Guthrie *et al.* (eds.), *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions, And Challenges*, Greenwich, Connecticut: Information Age Publishing, 1-22.

Hutchison, T. W. (1964), *Positive Economics and Policy Objectives*, London: Allen & Unwin. Versión castelá (1971), Barcelona: Vicens-Vives.

IMF (International Monetary Fund) (2001a), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, Washington DC: International Monetary Fund. Dispoñible na Internet: <http://www.imf.org/ external/np/fad/trans/code.htm#code>.

IMF (2001b), *Manual on fiscal transparency*, Washington DC: International Monetary Fund. Dispoñible na Internet: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/ manual/index.htm>.

IMF (2006), "Survey On International Monentary Fund's Proposed Revised Code Of Good Practices On Fiscal Transparency", Washington DC: International Monetary Fund. Dispoñible na Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/101906.pdf>.

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) (1999), "XVI INCOSAI: La cooperación produce resultados", *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, 26(1): 2-22.

Izaguirre, A. (1997), "Economía ilegal y de la corrupción", *Ekonomiaz*, 39: 196-223.

Jones, P. (1993), *Combating Fraud and Corruption in the Public Sector*, London: Chapman & Hall.

Kane, J. e Patapan, H. (2006), "In Search of Prudence: The Hidden Problem of Managerial Reform", *Public Administration Review*, 66(5): 711-724.

Klein, P. A. (1984), "Institutionalist Reflections on the Role of the Public Sector", *Journal of Economic Issues*, XVIII(1). Citas pola trad. de D. Westall e A. Giménez (1991), *Hacienda Pública Española*, 118: 137-150.

Lambsdorff, J. G. e Transparency International (1997), "TI Corruption Perception Index 1996: Frequently asked questions", Transparency International and Göttingen University. Internet: <http://www.transparency.org/cpi/1996/cpi1996.pdf>.

Landau, M. (1969), "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, 29(4): 346-358. Citas pola versión castelá publicada en C. Ramió e X. Ballart (comps.) (1993), *Lecturas de Teoría de la Organización. Vol. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 219-244.

Lane, J. E. (2005), *Public Administration And Public Management: The Principal-agent Perspective*, London and New York: Routledge.

Lewis, C. W. (1992), "Public Budgeting: Unethical in Purpose, Product, and Promise", *Public Budgeting and Financial Management*, 4(3): 667-680.

Lewis, C. W. (2006), "In Pursuit of the Public Interest", *Public Administration Review*, 66(5): 694-701.

Light, P. C. (1993), *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Light, P. C. (1994), "Federal Inspectors General and the Paths to Accountability", en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, 267-283.

Lowery, D. (1999), "Answering the Public Choice Challenge: A Neoprogressive Research Agenda", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 12(1): 29-55.

Macaulay, M. e Lawton, A. (2006), "From Virtue to Competence: Changing the Principles of Public Service", *Public Administration Review*, 66(5): 702-710.

McIntyre, A. (1984), *After Virtue*, Notre Dame, In.: Notre Dame University Press.

Milgram, S. (1974), *Obedience to Authority: An Experimental View*, New York: Harper and Row.

Mintzberg, H. (1982), "A Note on that Dirty Word 'Efficiency'", *Interfaces*, 12(5): 101-105.

Montesinos Julve, V. (1999), "Nuevos retos para la fiscalización de las entidades públicas", *Auditoría Pública*, 18: 16-23.

Naredo, J. M. (2003), *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, 3ª ed., Madrid: Siglo XXI.

NAO (National Audit Office) (2006), "Audit of Assumptions for Budget 2006", Report by the Comptroller and Auditor General, HC 937 Session 2005-2006, 22 March 2006. London: The Stationery Office. Dispoñible na Internet: <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/20C/27/bud06 _nao_258.pdf>.

Newcomer, K. E. (1998), "The Changing Nature of Accountability: The Role of the Inspector General in Federal Agencies", *Public Administration Review*, 58(2): 129-136.

Nieto, A. (1996), *La "nueva" organización del desgobierno*, Barcelona: Ariel.

Nieto de Alba, U. (1995), "Las Decisiones Públicas en el Gasto Público y su Control", en J. Sánchez Revenga, J. L. Peinado Pérez e J. M. Hernández Mateos (coords.), *Hacia un Sector Público Moderno: Sistemas de Control*, Madrid: Price Waterhouse, 59-86.

Nieto de Alba, U. (2006), "Ética y control ante la corrupción y el blanqueo de capitales", *Revista Española de Control Externo*, 8(23): 13-26.

Noord, P. van Den (2002), "Managing Public Expenditure: The UK Approach", *OECD's Economics Department Working Papers*, nº 341, París: OECD. Dispoñible na Internet: <http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp(2002)27/$FIL E/JT00130971.PDF>.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001), *OECD best practices for budget transparency*, Paris: OECD. Dispoñible na Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/ 33/13/1905258.pdf>.

PCIE-ECIE (President's Council on Integrity and Efficiency – Executive Council on Integrity and Efficiency) (2006), "A Progress Report to the President: Fiscal Year 2005". Internet: <http://www.ignet.gov/randp/fy05apr.pdf>.

Peces-Barba Martínez, G. (1998), "Etica pública-ética privada", *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 7(1): 165-182.

Perrow, C. (1977), "The Bureaucratic Paradox: The Efficient Organization Centralizes in Order to Decentralize", *Organizational Dynamics*, 5(4): 3-14.

Pickhardt, M. (2006), "Ética y provision de bienes públicos", en Galindo Martín, M. A. (dir.), *Ética y Economía*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 227-247.

Piotrowski, S. J. e Rosenbloom, D. H. (2002), "Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information", *Public Administration Review*, 62(6): 643-657.

Plant, J. F. (1994), "Codes of Ethics", en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, 221-241.

Pope, J. (2000), *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (TI Source Book 2000)*, Berlin/London: Transparency International.

Pops, G. M. (1994): "A Teleological Approach to Administrative Ethics", en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, 157-166.

Robbins, L. (1935): *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 2nd ed., London: Macmillan.

Schein, E. H. (1985), "Defining Organizational Culture", en E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, CA: Jossey Bass, 1-22. Citas pola versión castelá en C. Ramió e X. Ballart (comps.) (1993), *Lecturas de Teoría de la Organización. Vol. II. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 369-393.

Sen, A. (1987), *On Ethics and economics*, Oxford: Basil Blackwell. Citas pola versión castelá de A. Conde publicada na colección "Ensayo" (1999), Madrid: Alianza Editorial.

Sharkansky, I. (1995), "Pushing the Frontiers of State Audit: Political Auditing by Israel's State Comptroller", *International Journal of Public Administration*, 18(12): 1841-1857.

Simon, H. A. (1957): *Administrative behavior*, 2ª ed., New York: The Macmillan Company. Citas pola trad. de A. Lázaro Ros (1972), Madrid: Aguilar.

Sparberg, D. (2000), "El combate contra la corrupción y el fraude", *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, 27(3): 10-12.

Subirats, J. (1993), "Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común", *Ekonomiaz*, 26: 144-149.

Swain, J. W. e Duke, M. L. (2001), "Recommendations for Research on Ethics in Public Policy from a Public Administration Perspective: Barking Dogs and More", *International Journal of Public Administration*, 24(1): 125-136.

Tanzi, V. e Chu, K. (1991), "Processi di modernizzazione e implicazioni etiche delle politiche pubbliche", *Mezzogiorno d'Europa*, 11(3-4): 453-474.

Termes i Anglès, F. (1997), "El fraude desde el punto de vista del auditor de cuentas", *Revista Técnica del Instituto de Auditores-Censores Jurados de Cuentas de España*, 11: 4-9.

Termes i Anglès, F. (2005), Código de ética: *normas básicas para su diseño en la administración pública*, Barcelona: Gestión 2000.

TI (Transparency International) (2007), TI Anti-Corruption Handbook (ACH): *National Integrity System in practice*. Internet: <http://www.transparency.org/index.php/policy_research/ach>.

Trodden, S. A. (1995), "Dogs That Hunt: The Auditors and Investigators", *The Journal of Public Inquiry*, Summer: 21-23.

Truelson, J. A. (1994), "Whistleblowers and Their Protection", en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, 285-303.

Ventriss, C. (1994), "The 'Publicness' of Administrative Ethics", en T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, 199-218.

Villoria Mendieta, M. (2000), Ética pública y corrupción: *Curso de ética administrativa*, Madrid: Tecnos.

ISBN 978-84-453-4567-2

XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E XUSTIZA

Escola Galega de Administración Pública