agend 2012

Gobernanza multinivel, democracia y cooperación internacional

COORDINADORES
Ángel Valencia
Investigador de Ciencia Política-Centro de Estudios Andaluces
Miguel Agudo
Investigador de Jurídico-Centro de Estudios Andaluces

JUNTA DE ANDALUCIA
Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

factoríadeideas

La **AGENDA 2012** es un proyecto de carácter prospectivo para la reflexión y el debate, cuyo objetivo principal es generar una base de información y conocimiento sobre las tendencias y claves que marcarán el futuro de Andalucía a partir de 2012. Se trata, pues, de un proceso destinado a proporcionar información relevante, que aporte alternativas a futuros deseados, y que sirva de base para elaborar estrategias de actuación.

El proyecto se ha articulado a través de una serie de paneles temáticos e independientes, en el que distintos especialistas y expertos se reunieron para debatir e intercambiar ideas y propuestas sobre los temas predefinidos en la agenda de la reunión.

En el presente documento se analizan la Gobernanza multinivel, la democracia y la cooperación internacional, abordando el estado de la cuestión en la actualidad y las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de la reunión de expertos mantenida en octubre de 2010.

La Fundación Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía. Entre nuestros objetivos fundacionales se establecen el fomento de la investigación científica, la generación de conocimiento sobre la realidad social, económica y cultural de Andalucía y la difusión de sus resultados en beneficio de toda la sociedad.

Nuestro compromiso con el progreso de Andalucía nos impulsa a la creación de espacios de intercambio de conocimiento con la comunidad científica e intelectual y con la ciudadanía en general, y a la colaboración activa con las instituciones públicas y privadas que influyen en el desarrollo de la Comunidad Autónoma.

Gobernanza multinivel, democracia y cooperación internacional

COORDINADORES

Ángel Valencia Sáiz
Investigador de Ciencia Política-Centro de Estudios Andaluces

Miguel Agudo Zamora
Investigador de Jurídico-Centro de Estudios Andaluces

PARTICIPANTES

Clemente Navarro Yáñez
Investigador de Sociología-Centro de Estudios Andaluces

Manuel Medina Guerrero
Catedrático de Derecho Constitucional-Universidad de Sevilla

Fernando Vallespín Oña
Catedrático de Ciencia Política-Universidad Autónoma de Madrid

Pere Vilanova Trías
Catedrático de Ciencia Política-Universidad de Barcelona

Ángel Rodríguez-Vergara Díaz
Catedrático de Derecho Constitucional-Universidad de Málaga

Pablo Oñate Rubalcaba
Catedrático de Ciencia Política-Universidad de Valencia

JUNTA DE ANDALUCIA

Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

agend A 2012

Edita:
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,
Consejería de la Presidencia, JUNTA DE ANDALUCÍA.

© Del texto: los autores.
© Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces
Bailén, 50, 41001 – Sevilla
Tel.: 955 055 210
Fax: 955 055 211
www.centrodeestudiosandaluces.es

Octubre de 2011.
ISBN: 978-84-695-0249-5.

Índice

Introducción 7
Ángel Valencia Sáiz
Miguel Agudo Zamora

Reforma de la administración pública 13
Clemente J. Navarro Yáñez

El desarrollo de la autonomía local 29
Manuel Medina Guerrero

Profundización en la democracia 47
Fernando Vallespín Oña

Relaciones exteriores y cooperación internacional 63
Pere Vilanova Trías

Conclusiones 79
Ángel Valencia Sáiz
Miguel Agudo Zamora

Introducción

Introducción

Ángel Valencia Sáiz
Miguel Agudo Zamora
Investigadores-Centro de Estudios Andaluces

La gobernanza multinivel ha de entenderse como el hecho real de la inexistencia de actores únicos que lideren todos y cada uno de las fases de los procesos decisorios. La gobernanza multinivel nace, pues, de la imposibilidad de mantenimiento de la jerarquía arcaica de reparto de poder, dado que resulta cada vez más necesario el reparto de información y competencias para poder hacer frente a los crecientes y complejos problemas de la sociedad y economía contemporáneas.

Si se puede destacar, por tanto, un tema común o un hilo conductor a todas las temáticas tratadas en el panel es la profunda transformación de la política contemporánea: la idea de gobernabilidad centrada en un actor privilegiado, el Estado, se ve sustituida por otra en el que ésta se ejerce a través de una gobernanza multinivel, el que su ejercicio depende de actores supranacionales, estatales, regionales y locales y, por tanto, su articulación política, institucional, jurídica y social es mucho más compleja. Si tomamos como marco este concepto, podemos entender la propuesta de transformación de una administración que ha de entenderse cada vez más como un servicio público y como una cultura política; la tendencia al fortalecimiento de la política local en nuestro país y en Andalucía y los procesos que la dificultan; algunos de los problemas que acosan a nuestro democracia (crisis de los partidos políticos, apatía y alienación política, crisis de lo público, la mediocracia, etc.); y, finalmente, el papel creciente del Estado en el sistema internacional, en la acción exterior y, en particular, en la cooperación al desarrollo y en la responsabilidad de proteger. En contra de la idea de que vivimos en un mundo global que impide cualquier tipo de transformación, la homogeneización no impide la formulación activa de reformas y políticas públicas, si bien el escenario es, sin duda, más difícil y complejo para la transformación política. Este hecho es particularmente cierto en la coyuntura presente con la crisis, y que necesita una especial reflexión en el contexto de Andalucía.

Para el desarrollo de estas temáticas, hemos contado con Clemente J. Navarro, Investigador Principal del Área de Ciencia Política del Centro de Estudios Andaluces y Director del OGLA, Profesor titular de Sociología en la Universidad Pablo Olavide y Director del Centro de Políticas Locales y Desarrollo Local de la UPO, siendo uno de los más consumados especialistas en el tema de las políticas locales en nuestro país. Por otro lado, contamos con Manuel Medina, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, uno de los más importantes especialistas en nuestro país del gobierno local y que ha trabajado para el CEA, para el Parlamento

Andaluz, etc. Igualmente, hemos contado con Fernando Vallespín, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid y que fue Presidente del CIS, así como uno de los analistas políticos más reconocidos dentro de las páginas de *El País*. Finalmente, hemos de mencionar a Pere Vilanova, Catedrático de la Universidad de Barcelona y que hasta hace poco tiempo ha sido Director General dentro del Ministerio de Defensa. En cuanto a los expertos, dos han sido los especialistas que nos han asesorado: Ángel Rodríguez, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga, prestigioso académico que también ha colaborado en medios como Canal Sur, y Pablo Oñate, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Valencia, impulsor de la Facultad de Ciencia Política en la Universidad de Valencia y de la Asociación Española de Ciencia Política desde su responsabilidad de Secretario Ejecutivo.

Clemente J. Navarro, al tratar el tema de la Reforma de la Administración Pública ha reflexionado sobre las principales tendencias en la reforma de la Administración Pública, identificando los espacios estratégicos en la que estas vienen dándose, tales como el espacio 'interno' que supone la introducción de técnicas y procesos de gestión administrativa; el espacio 'externo' que implica cambios en la orientación y formas de relaciones con la ciudadanía; y por último, el espacio inter-administrativo. De las tendencias existentes en estos espacios, Clemente Navarro pone de manifiesto cómo se extraen diversas orientaciones institucionales, reflejadas en programas y políticas. A partir de lo cual se delimitan tres tendencias generales que suponen recomendaciones estratégicas de cambio para la Administración Pública. El ponente no trata, pues, de abundar en el detalle de instrumentos, técnicas u organismo específicos, ni tampoco revisar el marco normativo al respecto, sino que se centra en presentar tendencias nucleares en el estado de la cuestión, el debate y tendencias sobre el asunto que ocupa a este texto, procurando con ello que sea accesible tanto a los agentes interesados, como a la ciudadanía en general.

Por su parte, Manuel Medina al tratar El desarrollo de la Autonomía Local nos recuerda cómo, en algunos de los países de nuestro entorno, se ha asistido en los últimos años a un proceso de consolidación y reforzamiento del nivel local de gobierno, procurándose llevar las garantías de su autonomía a las normas dotadas del máximo rango jurídico posible. Así se desprende de las reformas constitucionales llevadas a cabo recientemente en Italia y en Alemania. Se trata, nos señala Medina, de una corriente tan intensa, que ha afectado incluso al ámbito de la Unión Europea. Así, si ya en la década de los noventa comenzó a hablarse del fenómeno de la "europeización" de la autonomía local, evocando con ello la creciente intervención europea en los ámbitos tradicionalmente ocupados por los municipios, es evidente que en los últimos años este fenómeno no ha venido sino a extenderse y agudizarse, como lo acredita la circunstancia de que la normativa europea influya, de forma cada vez más determinante, en sus procedimientos habituales de actuación. Por ello, se detiene en el estudio del tratamiento del gobierno local en el Tratado de Lisboa, lo que se puede calificar como un hito histórico, toda vez que se reconoce explícitamente la condición de actor político de los Ayuntamientos en el seno de la Unión. Los avances estatutarios y legislativos que sobre la autonomía local se han realizado en Andalucía también son objeto de tratamiento por parte de Manuel Medina.

Para tratar sobre la profundización en la democracia, hemos contado con las aportaciones de Fernando Va-

llespín. En su trabajo se analizan los posibles campos en los que cabe introducir alguna mejora en el funcionamiento del sistema democrático. Para ello se presentan algunos de los principales problemas que en la actualidad asolan a las prácticas democráticas. La tesis central del trabajo consiste en consignar la necesidad de abrir el sistema democrático a nuevas prácticas participativas, aunque, en opinión de Vallespín, y tal como se podrá apreciar en el contenido de su aportación, está lejos de estar claro cuáles deban ser éstas y cómo implementarlas.

Pere Vilanova ha desarrollado el tema de las Relaciones exteriores y cooperación internacional. Reflexiona sobre esta materia desde un enfoque que aspira a tener utilidad práctica en la perspectiva de la agenda política en curso. Parte de tres ideas centrales. La primera es que las Comunidades Autónomas son parte constitutiva del Estado, y como tales, desde una perspectiva de lo que hoy se denomina "perspectiva de gobierno multinivel", tiene su propia agenda de proyección exterior. La segunda es que ello no sólo no entra en contradicción o competición con la llamada "Política Exterior" (según su acepción tradicional) sino que la refuerza de forma multiplicativa, si se dan las adecuadas condiciones de coordinación funcional y sinergia de voluntad política. La tercera idea es que ello se inserta en un marco de "responsabilidad social global", según la cual también las entidades públicas sub-estatales tienen y pueden participar de este esfuerzo de "gobernanza global" que aparece cada vez más como una obligación de la sociedad civil global emergente.

Como coordinadores de este panel, no podemos concluir esta introducción sin poner de manifiesto nuestro agradecimiento al Centro de Estudios Andaluces por habernos brindado la posibilidad de trabajar en este proyecto y a todos los que, de un modo u otro, han participado en el mismo. Igualmente debemos resaltar, de nuevo, la calidad científica de los informes y las presentaciones de los relatores, que fueron de un nivel realmente alto, sabiendo acertar en su planteamiento al destacar con claridad y contundencia las claves de su temática dentro del panel. Si a esto se le une la alta participación de todos los miembros del panel (relatores y expertos) se entiende que se pudiera disfrutar de un debate abierto, plural y lleno de sugerencias, así como de gran altura intelectual y programática, tal como se podrá apreciar en las páginas siguientes.

Reforma de la administración pública

Clemente J. Navarro

Reforma de la administración pública

Clemente J. Navarro
Investigador-Centro de Estudios Andaluces
Director del Centro de Sociología y Políticas Locales, Universidad Pablo de Olavide

Resumen

En este texto se presentan algunas reflexiones sobre las principales tendencias en la Reforma de la Administración Pública, identificando los espacios estratégicos en la que esta vienen dándose: (1) el espacio 'interno' que supone la introducción de técnicas y procesos de gestión administrativa, (2) el espacio 'externo' que implica cambios en la orientación y formas de relaciones con la ciudadanía, y por último, (3) el espacio inter-administrativo. De las tendencias existentes en estos espacios se extraen diversas orientaciones institucionales, reflejadas en programas y políticas. A partir de lo cual se delimitan tres tendencias generales que suponen recomendaciones estratégicas de cambio para la Administración Pública. No se trata, pues, ni de abundar en el detalle de instrumentos, técnicas u organismos específicos, como tampoco revisar el marco normativo al respecto, sino de presentar tendencias nucleares en el estado de la cuestión, el debate y tendencias sobre el asunto que ocupa a este texto, procurando con ello que sea accesible tanto a los agentes interesados, como a la ciudadanía en general.

1. Introducción

Desde mediados de los sesenta, al hilo de la denominada crisis de gobernabilidad, la reforma de la Administración Pública es un asunto perenne en las democracias occidentales. Sea que se identifique el origen de la crisis en la sobrecarga de demandas, sea por la erosión de la legitimidad de las decisiones públicas, por su falta de correspondencia con las necesidades y demandas de la ciudadanía, su solución se centra, fundamentalmente, en cambios en la estructura y procesos de la Administración Pública con el objetivo de incrementar la eficacia, como también la eficiencia, en la prestación de servicios públicos. No se trata, pues, de reformar las instituciones de representación democrática, sino las estructuras y procesos por los que se prestan servicios públicos a la ciudadanía, derivando de ello posibles beneficios para la primera (Peters y Pierre, 1998).

Así, la reforma de la Administración Pública se sitúa en el centro de la discusión sobre la sostenibilidad, fiscal y socio-política, de la acción pública, dando lugar a toda una 'era de las reformas administrativas' caracterizada por un continuado proceso de reforma (Cassesse, 2003). A grandes rasgos, todo 'este movimiento de reforma' ha adoptando tres formas o tendencias que han

ido confluyendo para adoptar la denominación, quizás excesivamente genérica, de 'gobernanza' como sinónimo de 'buen gobierno'.

El objetivo del siguiente apartado es describir, someramente, los rasgos de estas tendencias, para repasar, en el siguiente, algunas de las orientaciones a las que ha dado lugar en la forma de documentos que establecen orientaciones estratégicas al respecto. Ello permitirá, en el último apartado, presentar algunas posibles líneas de actuación.

2. Estado de la cuestión: los tres espacios estratégicos de reforma

Aunque diferente en su alcance, las iniciativas de reforma suponen procesos explícitos, intencionales, para cambiar estructuras y procesos administrativos con el objetivo de mejorar el funcionamiento y desempeño de la Administración Pública en su labor de prestación de servicios a la ciudadanía. En su conjunto, estos esfuerzos deliberados de cambio han descrito un viaje desde las propuestas de la denominada 'Nueva Gestión Pública' a las de la 'Nueva Gobernanza' (Pardo, 2005), del que se derivan las tendencias o estrategias actuales al respecto, objeto de este apartado.

La *Nueva Gestión Pública,* como estrategia más antigua, se orienta, sobre todo, a establecer procesos de reforma 'internos'. Algunos de sus principios básicos serían la insistencia en valores administrativos ligados a la eficacia y la eficiencia, la orientación a resultados y la calidad de los servicios públicos. Para ello se propone la flexibilización y simplificación de las estructuras y procesos administrativos, la evaluación del desempeño, la gestión por procesos, la creación de agencias públicas reguladas por normas de carácter privado, y en general, la consideración de la ciudadanía como consumidores de servicios públicos.

Básicamente, la idea central se encuentra en el siguiente supuesto: la 'importación' de prácticas de gestión desde el sector privado redundará en la mejora de los resultados de la Administración Pública. Y ello, fundamentalmente, porque estas prácticas mejorarán la adaptación entre oferta y demanda de servicios públicos (su eficacia) y, al mejorar la gestión administrativa, reducirán el gasto (su eficiencia). Así, las iniciativas y prácticas de reforma se concentran, sobre todo, en técnicas e instrumentos de gestión para transformar la Administración Pública desde el clásico 'modelo burocrático' a un 'modelo post-burocrático', en donde la flexibilidad organizativa, la innovación y la orientación a resultados garantice la calidad en la prestación de servicios. Se trata de orientaciones y medidas que, aunque surgen de iniciativas que tenían como objetivo principal reducir el tamaño de la administración pública, son, hoy día, ampliamente aceptadas como técnicas de gestión en el sector público.

A diferencia de la 'Nueva Gestión Pública', la '*Nueva Gobernanza*' se orienta, sobre todo, al modo en que se establecen y estructuran las pautas de interacción entre administración pública y sociedad. Se trata, fundamentalmente, de cambiar la lógica y papel del Estado, y con ello, de la Administración Pública; a saber: 'arbitrar' más 'regular', 'guiar' más 'remar', por utilizar los términos del, ya clásico, *Reinventar el Gobierno* de Osborne y

Gaebler (1994). Su centro de interés no se encuentra, pues, en las prácticas de gestión, sino en la reflexión y puesta en marcha de medidas que delimiten el nuevo papel del Estado y la Administración Pública ante los cambios de las sociedades contemporáneas (Mayntz, 2001).

Su origen se encuentra en el reconocimiento de la interdependencia de recursos y capacidades entre Administración Pública y actores civiles para llevar a buen fin los objetivos de la primera. De ahí que la idea central sea que la negociación y la cooperación deben convertirse en la principal regla de actuación pública. Más concretamente, esto se traduce en un objetivo central: la colaboración público-privada, tanto para el diseño -o provisión- de políticas y servicios, como para la implementación -o producción- de éstos. Se trata de incentivar las ideas de co-provisión y co-producción de servicios públicos mediante el establecimiento de acuerdos de colaboración, de distinta naturaleza, entre la Administración Pública y actores de la sociedad civil, tengan éstos o no ánimo de lucro, sean éstos de naturaleza colectiva o la ciudadanía considerada individualmente.

Lo hasta aquí indicado supone que, al menos para ordenar el análisis y debate, pudiera hablarse de una 'dimensión interna' y una 'dimensión externa' de la reforma de la Administración Pública. Además de multitud de técnicas específicas de gestión administrativa, un ejemplo de la primera puede ser la creación de agencias específicas para la gestión de servicios públicos, como los organismos autónomos, donde la idea principal es la creación de estructuras que, aunque públicas, orientan su acción mediante principios de gestión privada y con criterios de competitividad. También los denominados 'contrato-programa', por los que se establecen objetivos para la financiación de unidades administrativas específicas. Respecto a la segunda dimensión cabría señalar el caso de las formas indirectas de gestión de servicios públicos, en las que se establece un proceso de colaboración entre una agencia estatal y un actor privado, con independencia de la fórmula jurídica que adopte (concesión, arrendamiento…). Otro ejemplo sería la idea del 'partenariado', ya clásica en las políticas de la Unión Europea. Pero también, las prácticas de la denominada 'gobernanza colaborativa', en la que los distintos agentes interesados y/o afectados por una política participan en el diseño y ejecución de ésta (por ejemplo, los diversos mecanismos de participación a nivel local).

No obstante, a pesar de sus diferencias, ambas tendencias coinciden en hacer de la ciudadanía el referente de la acción pública, no sólo en términos normativos, sino desarrollando mecanismos específicos al respecto. Un ejemplo, clásico y básico, son las oficinas de atención al ciudadano, pero más recientemente, a través de la denominada e-Administración para mejorar y simplificar el acceso. Otro ejemplo central se encuentra en las cartas de servicios, en donde cada agencia especifica los servicios que presta, sus estándares de calidad y los derechos de la ciudadanía como usuarios de éstos, lo que provoca, internamente, identificar los procesos y unidades administrativas concretas que intervienen el diseño y producción de cada servicio. O más en general la progresiva implantación de modelos de evaluación de calidad y excelencia, donde el resultado de la acción pública reside en la satisfacción de los usuarios, y con ello, la orientación de procesos, personas, liderazgo, etc. hacia ese fin. En suma, la Administración se piensa, si se permite la expresión, 'desde fuera', desde la

perspectiva de la ciudadanía más que desde la de sus miembros.

Ahora bien, además de estas dos orientaciones, cada vez cobra mayor importancia las relaciones que establecen diferentes Administraciones Públicas entre sí, y en especial, las que tienen lugar entre diferentes niveles, a lo que viene denominándose '*Gobernanza Multinivel*'. De hecho, aunque la literatura, estudios y debate se han venido centrando en el análisis de la 'reforma' a nivel de los estados nacionales, el foco de atención (académico, de las autoridades públicas y entre la ciudadanía) se orienta cada vez más a las relaciones inter-administrativas e intergubernamentales en razón de la creciente interdependencia existente entre ellas.

Ahora bien, la 'gobernanza multi-nivel' implica, sobre todo, un cambio de perspectiva en la visión de las relaciones intergubernamentales. Si tradicionalmente la idea central residía en la 'descentralización', la gobernanza multi-nivel añade a ésta, o incluso centra su atención en las ideas de cooperación y colaboración. No se trata tanto, o únicamente, de 'quién tiene qué', sino más bien de cómo se diseñan formas y mecanismos institucionales que favorezcan la colaboración inter-administrativa para mejorar la eficacia y eficiencia de la acción pública en su conjunto. El centro de atención no es 'cada administración' y sus resultados particulares, sino el 'sistema inter-administrativo' en su conjunto. Más aún, la idea central es considerar cómo la acción de diferentes Administraciones Públicas afecta a la ciudadanía que reside en un territorio determinado. Esto es, si el resultado final de la acción pública es la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía, el asunto gira en torno a la siguiente pregunta: ¿cómo ha de diseñarse la relación entre diferentes administraciones para que ello sea posible?

El debate al respecto es clásico, y aunque cada cierto tiempo renovado con diferentes términos, se refiere a dos posiciones o tipos ideales: bien un sistema integrado por unidades territoriales multifuncionales con ámbitos jurisdiccionales exclusivos, en un marco estable y delimitado de relaciones jerárquicas entre ellas, por un lado, o bien, una multitud de unidades especializadas en servicios concretos que actúan sobre los mismos territorios —o jurisdicciones— sin un sistema estable y jerárquico de relaciones entre ellas.[1] Esta discusión se aplica tanto a las relaciones intergubernamentales entre administraciones de diferente nivel, como entre administraciones de un mismo nivel, como pueda ser la cooperación inter-municipal o, más específicamente, el caso de las áreas metropolitanas.

En buena medida, el origen de la reflexión sobre la gobernanza multinivel quizás pudiera situarse en la literatura sobre los 'fallos de implementación' en Estados Unidos (Pressman y Wildavsky, 1973). Esta puso de manifiesto que, con cierta independencia de la calidad del diseño de las políticas y/o servicios federales, sus logros dependen de la coordinación entre diferentes administraciones que intervienen en su implementación, y en especial, las de ámbito local. De ello se derivaron, al menos, dos cuestiones centrales para el asunto que

[1] Estos tipos se han tomado de la caracterización que respecto a la gobernanza multinivel realizan Hooghe y Marks (2001). La discusión es similar respecto a cómo organizar el gobierno metropolitano, o la más clásica disyuntiva entre fragmentación y consolidación respecto a los gobiernos locales (Ostrom y Ostrom, 1999).

nos ocupa. Por un lado, que, tal y como se ha señalado, la eficacia y eficiencia de la acción pública depende del sistema intergubernamental en su conjunto, y por tanto, que la reforma debe significar también rediseñar las instituciones e instrumentos que regulan las relaciones entre diferentes Administraciones Públicas. El diseño institucional no sólo establece dónde residen recursos y competencias, sino que incentiva determinados cursos de acción, sea en la agenda de actuación, sea en el establecimiento de relaciones de cooperación.

Por otro lado, la importancia de la 'cultura administrativa', pues la actitud y estrategias de los empleados que producen los servicios directamente a la ciudadanía influyen de forma decisiva en el éxito de éstos, con independencia de que su diseño resida en la misma o en diferentes Administraciones. Así, por ejemplo, el éxito de los procesos de descentralización territorial, como técnica de gestión que favorece la cercanía entre la oferta y la demanda de servicios públicos, depende del desarrollo de una cultura administrativa orientada al usuario por aquellos que producen los servicios (Dillinger, 1994). O el hecho que en los acuerdos inter-administrativos sea decisiva la dimensión informal de las relaciones intergubernamentales, la existencia de un clima caracterizado por actitudes de confianza y cooperación (Oakerson, 1999).

Evidentemente, las reformas no sólo modifican estructuras y procesos, sino que influyen en las orientaciones de los empleados públicos, así como su relación con los responsables políticos (Peters y Jon, 2001). Así, por utilizar el ya clásico esquema de Aberbach, Putnam y Rockman (1981) que diferencia entre 'burócrata clásico', pegado a las normas y las directrices políticas, por un lado, y 'burócrata-político', un energético innovador y manager, cabría señalar que las tres tendencias en el 'movimiento de reforma' apuntan a un cambio desde el primer al segundo modelo. De hecho, el diseño institucional de las relaciones intergubernamentales incentiva el desarrollo de uno u otro modelo, como han mostrado análisis comparado sobre sistemas de gobierno local (Mouritzen y Svara, 2001).

De esta forma, cabría considerar que las reformas suponen el establecimiento de nuevos mecanismos institucionales (técnicas, procesos, estructuras, organismos,…) para orientar la acción pública a través de cambios en las actitudes y comportamientos de sus miembros. Los cambios institucionales, sean estructurales o procesos concretos, no sólo cambian la forma de la Administración Pública, sino que también orientan la acción de los empleados públicos, sea los que ocupan funciones directivas (diseñando y administrando políticas y servicios), sea los que trabajan en-línea (esto es, quienes los producen). Asimismo, diferentes diseños institucionales, resultados de reformas, envían 'señales' a los actores sociales sobre su predisposición a colaborar y la fiabilidad de ello; por ejemplo, mediante la transparencia o la imparcial en la gestión pública.

De lo expuesto cabría señalar que como resultado de la 'era de las reformas administrativas' actualmente existen tres grandes tendencias, o mejor, tres espacios estratégicos de reforma administrativa, estrechamente relacionados entre sí. Por un lado, el referido a la estructura y procesos internos de la Administración Pública, su 'dimensión interna', que se centra en estructuras y procesos de gestión, y a lo que ha venido denominándose 'Nueva Gestión Pública'. Por otro, el de las relaciones entre Administraciones de distinto nivel territorial, o 'espacio inter-administrativo' en el que se desarrollan las

relaciones intergubernamentales y que viene recibiendo la denominación de 'Gobernanza Multinivel'. Por último, el espacio referido a la interacción entre la Administración Pública y la sociedad, su 'dimensión externa', a lo que suele denominarse 'Nueva Gobernanza'.

No obstante, la interdependencia de los tres espacios, así como el hecho de que en su orientación compartan 'valores administrativos', hacen que, cada vez con mayor asiduidad, suelan englobarse bajo el término genérico de '*Gobernanza*', entendida como cambios orientados a fomentar el 'buen gobierno'. Aunque este uso bastante amplio y polisémico del término reduzca su claridad y rigor analítico, sin duda está sirviendo como 'lema' para llamar la atención sobre cambios en las Administraciones Públicas que suponga algo más que la innovación en técnicas de gestión o modificaciones en la relación entre ámbitos político y administrativo; a saber: estos han de verse acompañados por cambios en la forma en que aquella se relaciona con la sociedad y se relacionan entre ellas para mejorar la prestación de servicios públicos. Si se quiere, la reforma no supone únicamente cambiar la estructura y procesos administrativos, sino la esencia de los procesos gubernamentales en su conjunto.

3. Políticas y orientaciones institucionales: calidad, territorio y 'efectos simbólicos'

Buena parte de la práctica y la reflexión sobre la reforma de la Administración Pública se ha ido reflejando en documentos que tratan de orientar las políticas y actuaciones a desarrollar, algunos de los cuales se señalan a continuación. Así, desde organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y, sobre todo, el Banco Mundial, se ha impulsado el lema de la 'gobernanza' como sinónimo de 'buen gobierno'. Se trata de un conjunto amplio y diverso de prácticas que se orientan, sobre todo, a la creación de contextos que favorezcan la cooperación público-privada, ya sea por la transparencia de la gestión pública, su fiabilidad y estabilidad, como por las posibilidades de participación que ofrece en el diseño e implementación de sus políticas. No se trata sólo de cambiar las estructuras que producen resultados en términos de servicios, sino también permitir la intervención de la sociedad en los procesos políticos que los proceden.

En un ámbito más cercano, y desde una concepción también amplia de la gobernanza, cabe destacar el '*Libro Blanco de la Gobernanza*' de la Comisión Europea. Sus cinco principios para desarrollar la 'buena gobernanza' reflejan buena parte de las orientaciones institucionales en los tres espacios estratégicos antes señalados. Así, además de la eficacia, se destaca la transparencia y la participación, medios por los que lograr tanto la eficacia, mediante una mejor adaptación de las políticas a las demandas y necesidades, como también mecanismos por el que incrementar la confianza de la ciudadanía en la acción pública. Por otro lado, de sus principios de responsabilidad y coherencia, cabe derivar la necesidad de establecer dinámicas de cooperación intergubernamental para lograr un diseño e implementación eficaz de las políticas, tanto europeas, como de otros ámbitos político-administrativos.

Lo anterior, aunque muy generales en su delimitación de la gobernanza y de las orientaciones para la reforma

de la Administración Pública, comparten una orientación básica, a saber: reinventar y reorganizar la administración desde la perspectiva de la ciudadanía (sus demandas, necesidades, etc,..). Aún más, supone, sobre todo, evidenciar que un nexo importante entre ciudadanía y gobiernos, quizás el más importante en las sociedades contemporáneas, se produce a través de los servicios públicos. Es a través de éstos que el ciudadano conoce la acción gubernamental y, en gran medida, evalúa sus resultados. Se trata, pues, de un medio por el que restablecer la confianza institucional.

Esta orientación central queda reflejada, aún de forma más clara, en la '*Carta Iberoamericana de la Calidad de la Gestión Pública*' (2008). Con el objeto de promover un enfoque común sobre la calidad y la excelencia de la gestión pública, sus 14 principios se orientan hacia dos aspectos: la ciudadanía como principal referente de la administración y la gestión orientada a resultados. Para ello se establecen 'orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad e la gestión pública', que además de incluir técnicas de gestión referidas a la dimensión interna de la Administración Pública, se orientan a la inclusión de la ciudadanía, como consumidor y como sujeto participante en relación a los servicios públicos. A ello une, además, dos aspectos a destacar: por un lado, el 'gobierno electrónico', como medio por que aumentar la transparencia y el mejorar el acceso de la ciudadanía la administración, y por otro, una especial atención al papel que han de desempeñar los empleados públicos, tanto los que se refiere a su capacitación, como su participación[2].

Orientaciones similares se encuentran en el caso español, donde cabe destacar el establecimiento de un *Marco para la mejora de la Calidad en la Administración General del Estado* (RD 951/2005) a través de seis Programas de calidad: análisis de la demanda y satisfacción de los usuarios de los servicios, cartas de servicios, quejas y sugerencias, evaluación de la calidad de las organizaciones, de reconocimiento de la excelencia - mediante premios a la calidad e innovación en la gestión pública-, y el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. A lo que se añade el reconocimiento de la participación de los empleados públicos en los programas de calidad en la forma de incentivos.

Además de la puesta en marcha del Observatorio, que impulsa esos programas, cabe destacar el *Plan Moderniza (2006-08)*, un conjunto de medidas para fomentar el cambio de orientación hacia la calidad de los servicios públicos. Además de iniciativas para facilitar el acceso y simplificar trámites administrativos o planes específicos para la mejora de la Función Pública (el 'Plan Concilia', por ejemplo), ha dado lugar a la aprobación de la denominada Ley de Administración Electrónica (Ley 11/2007, de 22 de junio) y el Estatuto del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril), en el que la evaluación del desempeño profesional ocupa un lugar relevante. La Administración Pública no es ya sólo estructuras y procesos, sino 'personas', tanto las que trabajan en ella, como para las que se trabaja.

En esta misma línea, en Andalucía cabe destacar la '*Estrategia para la Modernización de los Servicios Públicos*

[2] La Carta fue aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y reforma del Estado en junio de 2008. Previamente fueron aprobadas la 'Carta Iberoamericana de la Función Pública', y la 'Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico'.

de la Junta de Andalucía (2006-2010)' [3]. Sus cinco líneas de actuación y sus respectivos objetivos engloban las tendencias y ámbitos estratégicos más arriba señalados, a saber:

- 'administración próxima' (eficacia y eficiencia de la gestión interna, participación, mecanismos de atención ciudadana, transparencia).
- 'orientación a resultados y compromiso público' (cultura de orientación a resultados y mejora continua, mecanismos de medición, de evaluación y de mejora continua de los servicios públicos, elaboración y evaluación de cartas de servicios).
- 'creación de valor a través de las personas profesionales' (desarrollo de competencias directivas, desarrollo profesional, implicación en procesos de mejora continua, potenciar el valor de la atención a la ciudadanía).
- 'gestión del conocimiento' (identificación conocimiento clave para la administración, conservar el conocimiento, infraestructuras para la transferencia de conocimiento, generar conocimiento para apoyar la modernización).
- 'cooperación' (entre servicios públicos mediante prestación conjunta entre diferentes administraciones, intercambio de tecnología y experiencias para desarrollar una administración innovadora).

[3] Previamente existió el 'Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios (PLADOCS 2002-2005)'.

El impulso, evaluación y seguimiento de esta estrategia se desarrolla fundamentalmente a través de las iniciativas que desarrolla el *Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos*. Además de los programas relativos al apoyo a procesos de auto-evaluación organizativa, para la implantación de cartas de servicios y premios de calidad, se realiza un Barómetro para la Mejora de los Servicios Públicos, del que se deriva, en su edición de 2009, que la percepción de la ciudadanía andaluza sobre funcionamiento y calidad de los servicios públicos es bastante satisfactoria. A ello se une la 'Memoria Global de la Calidad', como los indicadores del Cuadro de Mando Integral, algunos cuyos resultados pueden consultarse on-line. A ello cabe unir los Planes de Formación que se desarrollan por parte del Instituto Andaluz de Administración Pública, basados en procesos de detección de necesidades, así como en su evaluación posterior[4].

Aunque con términos diferentes, en todos los documentos y planes anteriores se hace referencia a la coordinación inter-administrativa como una orientación central, si bien, su desarrollo es mucho menor que los referidos a las dimensiones internas y externas de la reforma administrativa. Sin duda, en ello cuenta que su desarrollo depende, por un lado, de un esfuerzo colectivo en el que políticas y orientaciones de diferentes Administraciones pueden no coincidir, y por otro, el hecho de que, desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, se

[4] Existen otras iniciativas e instrumentos para el seguimiento y evaluación de servicios públicos que pueden consultarse tanto en el sitio web del Observatorio, o en su 'Guía de Seguimiento y Evaluación de Planes de Actuación de los Servicios Públicos' (2008). El análisis de necesidades y evaluación de la formación del Instituto de Administración Pública de Andalucía pueden consultarse en su web.

trata de la reforma del diseño institucional que regula las relaciones intergubernamentales en su conjunto, o cuando menos, aspectos sustantivos de éstas. No se trata, pues, únicamente de reformas de estructuras y procesos, sino de redefinir el rol de cada administración de cara a la prestación de servicios.

En este caso, las políticas y orientaciones suelen plasmarse en órganos, más o menos estables, de concertación entre diferentes administraciones. A ello apunta, no sólo el 'método europeo' del Libro Blanco de la Gobernanza, sino también el 'Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel', así como también, la denominada 'Estrategia Territorial Europea' (1999). Ahora bien, tanto de los mecanismos de coordinación, como de estas orientaciones de ámbito comunitario, cabe interpretar una tendencia básica: la necesidad de coordinar esfuerzo entre administraciones que actúan en un mismo territorio. O de otra forma, que los cambios y reformas que afecten al espacio inter-administrativo deben considerar como ámbito de actuación los territorios. Ello supone el diseño de instrumentos y el establecimiento de mecanismos de coordinación territorial, así como el análisis y evaluación del impacto de las políticas sobre el territorio, como por ejemplo, a través de la Evaluación de Impacto Territorial. En este sentido, cabría citar aquí los Planes de Ordenación del territorio de ámbito regional que establece el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre), como instrumentos para propiciar la coordinación inter-administrativas en territorios específicos.

Otro asunto, más o menos explícito, pero común en las orientaciones de la reforma de la Administración Pública, se refiere a los efectos que de ella puedan derivarse sobre la cultura política de la ciudadanía. El supuesto básico es el siguiente: la apertura de posibilidades de participación, y sobre todo, la mejora en la calidad de los servicios redundará en cambios en las actitudes y comportamientos de la ciudadanía sobre la Administración y la política en general. Esto es, la acción gubernamental, además de 'efectos materiales' sobre la calidad de vida, también tiene 'efectos simbólicos', como ya apuntaran en los sesenta Almond y Powel (1966). O de otra forma, la legitimidad democrática reside tanto en las posibilidades de participación (*input legitimacy*), como, cada vez en mayor medida para el ciudadano medio, en la calidad de sus resultados (*output legitimacy*). El hecho es que a pesar de la desconfianza hacia 'la política', la ciudadanía española, y la andaluza en particular, los Barómetros sobre la Calidad de los Servicios Públicos confirman la importancia y la valoración positiva sobre la calidad de éstos, asignado en general a la Administración un papel fundamental en el cambio y mejora de las condiciones de vida. Ahora bien, el reto consiste no sólo en la valoración que hagan de los servicios, sino en mejorar el conocimiento del esfuerzo público que ello supone. El objetivo debe ser que no sólo exista una 'ciudadanía satisfecha', sino también, una 'ciudadanía responsable', que conozca la eficacia de la acción pública, pero sobre todo su eficiencia, pudiendo derivar de ellos actitudes y comportamientos responsables al respecto (sus demandas, reclamaciones, y en general, valoración de la acción pública). Así, se sabe, que cuando la ciudadanía conoce el coste de los servicios, o debe priorizar gasto sobre un presupuesto público, se desarrollan actitudes responsables y de valoración positiva del esfuerzo que ello supone (Osborne y Hutchinson, 2004; Simonsen y Robbins, 2000).

4. Recomendaciones y conclusiones

En resumen, la 'era de la reforma de la administración pública' ha ido aportando un amplio y diverso conjunto de orientaciones, técnicas, procesos o instrumentos. Aquí se han tratado de agrupar en tres espacios estratégicos de actuación. De éstos y las orientaciones y políticas institucionales, de las que cabe extraer recomendaciones e incluso iniciativas concretas5, cabría derivar seis 'ejes orientadores básicos', que suponen una profundización o una especificación de cosas que ya se vienen haciendo en la Comunidad Autónoma Andaluza, y que se señalan aquí en forma de tendencias de cambio recomendables a medio-largo plazo:

1) **De la 'Administración Pública' a los 'Servicios Públicos':** los servicios públicos son el principal nexo entre acción gubernamental y ciudadanía, por lo que la reforma de la Administración Pública debe orientarse desde éstos, no desde sus estructuras y procesos. La Administración debe 'pensarse' desde los servicios que presta. Gráficamente, se trataría de que la Administración Pública pasase de verse a si misma como un 'organigrama' a verse como el 'mapa de procesos' que hace posible la prestación de los servicios públicos. Un buen instrumento para ello son las cartas de servicios. Estas identifican los servicios a prestar, y con ello, evidencian la necesidad de definir los procesos que los hagan posible, así como las unidades organizativas que han de intervenir en ello. Y desde la perspectiva de la ciudadanía, permite conocer los servicios que se prestan y lo que cabe esperar de ellos.

2) **De la 'Administración Burocrática' a la 'Administración Amable y Cercana':** profundizar en la simplificación de trámites administrativos y el acceso a los servicios públicos. Además de la descentralización territorial, sin duda un instrumento básico se encuentra en la e-Administración, cada vez más conocida y usada por la ciudadanía andaluza.

3) **De las 'Políticas Públicas' a los 'Territorios':** diseñar la acción pública desde la perspectiva de los territorios sobre los que se pretende actuar. Esto supone considerar más los efectos que pueden derivarse de la acción conjunta y complementaria entre administraciones en términos de calidad de vida y cohesión territorial, que los efectos de políticas específicas desde administraciones y/o agencias concretas sobre un mismo territorio. Se trata de cambiar la visión y la orientación de la acción desde las políticas sectoriales de cada administración a la creación de 'unidades territoriales de actuación' en función de objetivos y las áreas de política y servicios a ellos ligados. Un instrumento al respecto pueden ser los Planes de ámbito regional del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, delimitando las responsabilidades, tareas y aportaciones de cada administración para diferentes servicios. Como ejemplo, pudieran considerarse no sólo 'instrumento de ordenación territorial', sino también una 'estrategia de reforma administrativa' más flexible y adaptable que la reforma del sistema intergubernamental.

4) **De la 'Función Pública' a los 'Empleados Públicos':** el fomento de una cultura administrativa orientada a los servicios públicos, tanto en las funciones directi-

[5] En Anexo se incluyen algunos enlaces a los documentos y Observatorios citados.

vas, como entre aquellos que producen los servicios en contacto directo con la ciudadanía, poniendo en valor ésta última como elemento crítico para garantizar la calidad de los servicios. En ello cuenta el diseño de planes de formación adecuados, evaluando y mejorando la oferta que ya hace el Instituto de Administración Pública, pero sobre todo mediante la evaluación del desempeño y su reconocimiento. Esto supondría que la Administración Pública sería, más que estructuras y procesos, 'personas'.

5) **De la 'Ciudadanía Satisfecha' a la 'Ciudadanía Responsable':** promover procesos de información e involucración ciudadana en relación con el esfuerzo que supone la prestación de servicios. El objetivo debe estar no sólo en conocer si la ciudadanía está satisfecha con la prestación de servicios, como un indicador de su eficacia, sino también, promover su conocimiento sobre el esfuerzo que ello supone, para valorar su percepción sobre la eficiencia con la que se hace. Desde el lado de la información, por ejemplo, dando a conocer el coste que supone un servicio que recibe, tanto en el momento, como también en las cartas de servicios. Por el lado de la involucración, promoviendo iniciativas de participación pública en la priorización de presupuestos de servicios o entre servicios. Y en general, difundiendo de forma constante y eficaz no sólo los logros en términos de resultados, sino en relación con el esfuerzo que ello supone.

6) **De la 'Práctica de la Reforma' al 'Análisis y la Evaluación de la Reforma'**: promover nuevos instrumentos, estrategias y orientaciones sobre los que se tengan evidencias sobre su impacto en la calidad de los servicios públicos, así como incentivar la extensión de aquellos sobre los que existen. A este respecto, el instrumento principal es la potenciación de las actividades e iniciativas del Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, así como generar una línea prioritaria de investigación aplicada al respecto en el Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación.

Bibliografía

Almond, G.A. y Powel, G.B. (1966): *Comparative Politics,* Boston, Little, Brown and Company.

Aberbach, J.D.; Putnam, R. y Rockman, B.A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.

Cassesse, S. (2003): 'The Age of Administrative Reforms', en Hayward, J. y Menon, A. (eds.): *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Dillinger, W. (1994): *Decentralisation and its implications for service* delivery, Washintong, DC, World Bank.

Hooghe, L. y Marks, G. (2001): Types of Multi-level Governance, EIoP Papers, 5(11).

Oakerson, R. (1999): *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Ketropolis,* Oaklan, ICPs Press.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994): *La reinvención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.

Osborne, D. y Hutchinson, P. (2004): *The Price of Government. Getting the results we need*, New York, Basic Books.

Ostrom, V. and Ostrom, E. (eds.) (1999): 'Public Goods and Public Choices', en McGinnis, M. (ed.): *Policentricity and Local Public Economies, Ann Arbor, University of Michigan Press.*

Mayntz, R. (2001): 'El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna', *en Reforma y democracia, 21.*

Pardo, M.C. (ed.) (2005): *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Peters, B.G. y Pierre, J. (1998): '¿Governance without Government?. Rethinking Public Administration', en *Journal of Public Administration and Theory*, 36(2): 72-84.

Peters, B.G. y Pierre, J. (eds.) (2001): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge.

Pressman, J. y Widavsky, A. (1973): *Implementation*, Berkeley, University of California Press.

Simonsen, W. y Robbins, M.D. (2000): *Citizen Participation in Resource Allocation*, Boulder, Westview Press.

Anexo

Agencia Evaluación y Calidad. Ministerio de Presidencia (http://www.aeval.es/es/index.html)

Estrategia Territorial Europea (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)

Carta Iberoamericana de la calidad en la Gestión Pública (http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica)

Instituto Andaluz de Administración Pública (http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/home.filter;jsessionid=083069AAC73EE36DCF44B86AF876E54C)

Libro Blanco de la Gobernanza Europea (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf)

Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel (http://www.europeansummit2010.eu/documentacio_i_fitxers/documents%20de%20referencia/Libro_blanco_gobernanza_CAST.pdf)

Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos. Consejería de Justicia y Administración Pública. Junta de Andalucía (http://www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/webcjap/web/guest/inicio/administraciones_publicas/calidad_servicios/observatorio_mejora)

El desarrollo de la autonomía local

Manuel Medina Guerrero

El desarrollo de la autonomía local

Manuel Medina Guerrero
Catedrático de Derecho Constitucional-Universidad de Sevilla

1. Introducción

En algunos de los países de nuestro entorno, se ha asistido en los últimos años a un proceso de consolidación y reforzamiento del nivel local de gobierno, procurándose llevar las garantías de su autonomía a las normas dotadas del máximo rango jurídico posible. Así se desprende inequívocamente de la reforma del Título V de la Constitución italiana acometida el año 2001 (*legge costituzionale* de 10 de octubre, n. 3), o de la aún más reciente modificación de la Ley Fundamental de Bonn efectuada en 2006. Se trata de una corriente tan intensa, que ha afectado incluso al ámbito de la Unión Europea. Si ya en la década de los noventa comenzó a hablarse del fenómeno de la "europeización" de la autonomía local[1], evocando con ello la creciente intervención europea en los ámbitos tradicionalmente ocupados por los municipios, es evidente que en los últimos años este fenómeno no ha venido sino a extenderse y agudizarse, como lo acredita la circunstancia de que la normativa europea influya de forma cada vez más determinante en sus procedimientos habituales de actuación (baste recordar las directivas en materia de contratación y de servicios). No ha de extrañar, pues, que de forma también creciente se lamentase la "ceguera" que mostraba el Derecho Europeo frente a lo local, toda vez que el mismo sólo aparecía mencionado en los Tratados en relación con la composición del Comité de las Regiones. Pues bien, dada esta carencia inicial, no es exagerado afirmar que, desde la perspectiva de los gobiernos locales, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto un hito histórico, toda vez que se reconoce explícitamente su condición de actor político en el seno de la Unión. De ello tendremos ahora que ocuparnos.

2. El fortalecimiento de la posición de los entes locales en la gobernanza multinivel europea

Ciertamente, el Tratado de Lisboa ha dado un impulso determinante al reforzamiento de los gobiernos locales en el entramado institucional europeo. Además de la incorporación de la cohesión territorial entre los objetivos

[1] Stefanie Schmahl, "Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung", *Die Öffentliche Verwaltung*, 1999, pág. 852 y ss.

a perseguir por la Unión[2], exige a ésta que respete la autonomía local consagrada por los diversos Estados miembros[3]; y, de otro lado, proyecta de forma expresa la vigencia del *principio de subsidiariedad* al nivel local de gobierno[4]. Por último, tampoco puede soslayarse el fortalecimiento institucional que ha experimentado el Comité de las Regiones en su función esencial de emitir dictámenes en relación con aquellos asuntos que resulten de especial interés para los entes subcentrales; toda vez que ahora se le faculta para impugnar directamente ante el Tribunal de Justicia aquellos actos legislativos para cuya adopción el Tratado exija la consulta al Comité (art. 8 del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

Difícilmente puede exagerarse la importancia que tiene la extensión de la vigencia del principio de subsidiariedad a los Entes locales en la consolidación de su presencia en la *gobernanza multinivel* europea. Aunque, como es bien conocido, aquéllos se incorporaron pronto a las prácticas de gobernanza en sentido vertical iniciadas fundamentalmente en el marco de los Fondos Estructurales (MEDINA GUERRERO 2002), y desde entonces no han dejado de involucrarse en la política de cohesión de acuerdo con el principio de partenariado[5], lo cierto es que su conexión expresa con el principio de subsidiariedad entraña su consolidación, al máximo nivel jurídico comunitario, de actor necesario en las relaciones de gobernanza. Al fin y al cabo, como ha destacado el *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*, "el respeto del principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel resultan indisociables: el primero se refiere a las competencias de los distintos niveles de poder, y la segunda se concentra en su interacción"[6]. Por eso, merece destacarse el hecho de que el Tratado de Lisboa haya implantado un sistema de *control preventivo* de la observancia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las instituciones europeas. Como es sabido, según se desprende de la práctica jurisprudencial, el principio de subsidiariedad había mostrado hasta la fecha una escasa operatividad para satisfacer la principal finalidad que motivó su inclusión en el Tratado de Maastricht: refrenar la extralimitación en el ejercicio de sus competencias por parte de los órganos comunitarios. De ahí que una de las prioridades fundamentales que se marcaron durante el proceso de elaboración del Tratado Constitucional fuera precisamente la de potenciar la virtualidad del principio de subsidiariedad; y, ciertamente, cabe afirmar que dicho objetivo se ha satisfecho en buena medida con el Tratado de Lisboa. De un lado, asumiendo explícitamente la lectura que ya se había defendido por buena parte de la doctrina pero que había sido rechazada en la práctica por las instituciones comunitarias, la eficacia del principio de subsidiariedad ya no se circunscribe a las

[2] Art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea (como las siguientes, las referencias se hacen a la versión consolidada).

[3] Art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea.

[4] Consúltense los arts. 5.3 y 12 b) TUE, así como el Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

[5] Así, al recogerse la práctica del partenariado en el *Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013*, se reconoce expresamente: "El contacto con los agentes locales ha sido fluido y fructífero, y se ha producido tanto a nivel global, con los responsables de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), como a nivel particular, con determinadas Diputaciones y Ayuntamientos".

[6] *Diario Oficial de la Unión Europea* C 211, de 4 de septiembre de 2009, pág. 5.

relaciones Unión Europea/Estados miembros, sino que penetra en el interior de éstos, protegiendo también en consecuencia a los niveles regionales y locales de gobierno. Y en segundo lugar, junto al control represivo de la observancia del principio a realizar por el Tribunal de Justicia, el Tratado de Lisboa añade un mecanismo de control preventivo, de carácter político, en el que el protagonismo recae sobre los parlamentos nacionales; técnica de control que se extiende también al principio de proporcionalidad (art. 5.4 TUE).

De acuerdo con el "Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad" —donde se regula dicho procedimiento de control—, las propuestas legislativas de la Comisión habrán de remitirse a los parlamentos nacionales, disponiendo éstos o cualquiera de las cámaras de un parlamento nacional de un plazo de ocho semanas para emitir un dictamen en el que expongan las razones por las que entienden que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad (art. 6). Y, por regla general, en el caso de que dichos dictámenes representen un tercio del conjunto de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales, la Comisión estará obligada a volver a estudiar su propuesta. Dispone, sin embargo, de plena libertad para mantenerla, modificarla o retirarla, debiendo motivar en todo caso su decisión (art. 7.2). Comoquiera que sea, lo que sí parece más que probable es que la operatividad real de este mecanismo de "alerta temprana" va a depender muy directamente de la capacidad de organización y de cooperación horizontal que muestren los parlamentos nacionales, sin la cual se antoja cuando menos difícil alcanzar el tercio de votos requerido por el Protocolo (MEDINA GUERRERO 2006, pág. 124). De otra parte, importa señalar que el Protocolo no ha silenciado por completo la presencia de los parlamentos regionales en este mecanismo de control preventivo. Y, de hecho, su mención resultaba poco menos que obligada desde el momento en que el Tratado de Lisboa reconoce expresamente la, durante tanto tiempo, reivindicada dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Y, sin embargo, la regulación que efectúa el Protocolo de la participación de los parlamentos regionales es ciertamente parca y, en buena medida, insuficiente, ya que se limita a apuntar en su art. 6 lo siguiente: "Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas". Se descarta, pues, una relación directa de los parlamentos subcentrales con las instituciones europeas, y se reconoce además una amplísima libertad de maniobra a los parlamentos nacionales para que articulen el modo en que se celebrará la consulta e, incluso, para decidir acerca de la posibilidad de que exista la consulta misma. La presencia de los parlamentos regionales en este procedimiento de control queda, en definitiva, a disposición de lo que determinen los parlamentos nacionales.

En este contexto, durante los procesos de reforma estatutaria se hizo evidente la conveniencia de que los Estatutos asegurasen la participación de los Parlamentos autonómicos en el control del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por los órganos europeos; máxime si se atendía a la circunstancia de que, en el exiguo plazo del que se dispone para emitir el pertinente dictamen[7], las Cortes Generales di-

[7] Debe notarse que incluso era más breve el plazo inicialmente previsto por el Tratado Constitucional (seis semanas); la ampliación a ocho semanas realizada por el Tratado de Lisboa respondió al acuerdo adoptado por el Consejo de la Unión Europea que se celebró en Bruselas los días 21 y 22 de junio de 2007.

fícilmente podrían llevar a cabo un adecuado examen de la observancia de tales principios desde el punto de vista de los intereses y las competencias de las Comunidades Autónomas y de sus Entidades Locales. De ahí que la totalidad de los nuevos Estatutos prevean la participación de sus correspondientes Comunidades Autónomas en el reiterado procedimiento de control[8], acotándola por lo general a los casos en que se afecten las competencias autonómicas (a excepción del andaluz y el balear, que no condicionan de ningún modo su intervención). Previsiones estatutarias que serían satisfechas mediante la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, por la que vino a adaptarse al Tratado de Lisboa la Ley 8/1994, reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Ahora bien, para que el principio de subsidiariedad opere como un instrumento verdaderamente efectivo que evite la intromisión o menoscabo de la autonomía local por parte de las instituciones europeas, parece imprescindible *articular alguna vía de participación de los entes locales en el sistema de control preventivo*. Ésta es una cuestión que resulta evidente para el Comité de las Regiones, de tal suerte que, con el objeto de poner en práctica la gobernanza multinivel, se compromete a "desarrollar con los Parlamentos nacionales y las asambleas legislativas regionales un modus operandi, a fin de hacer valer la posición de los entes regionales y locales en todos los Estados miembros, tanto en la fase ex ante como en el marco del sistema de alerta precoz" e invita a los Estados miembros "a instaurar un dispositivo de consulta de los entes regionales y locales, con miras a facilitar la transposición de la legislación europea"[9]. Es un objetivo, sin embargo, que dista mucho de estar felizmente resuelto en nuestro sistema. Con independencia de que la efectividad real del mecanismo de control exija con alcance general un elevado grado de coordinación entre los Parlamentos nacionales, tanta menor tendrá frente a los gobiernos locales a la vista del desarrollo normativo que se ha dado al respecto. Así se desprende del procedimiento de consulta a los Parlamentos regionales introducido en la Ley 8/1994, reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea: Las Cortes Generales remiten a los Parlamentos autonómicos todas las iniciativas legislativas europeas, tan pronto se reciban, sin prejuzgar las competencias autonómicas afectadas; disponiendo tales Parlamentos de un plazo de cuatro semanas para que su dictamen pueda ser tomado en consideración por la Comisión Mixta (art. 6). La participación, pues, de las asambleas autonómicas parece ceñirse —y así está sucediendo en la práctica— en examinar la quiebra del principio de subsidiariedad únicamente respecto de las competencias autonómicas, de tal suerte que sobre dicha Comisión Mixta –o, en caso de avocación, los Plenos del Congreso y el Senado- recae el peso de valorar la inobservancia de dicho principio desde el punto de vista de la autonomía local. Una tarea evidentemente compleja dado el plazo máximo de ocho semanas máximo del que disponen las Cortes para emitir el dictamen desde que fue transmitido el proyecto legislativo europeo (art. 5). Parece evidente que si no se incorpora al procedimiento el parecer de las entidades locales, a través de su asociación más representativa (FEMP), muy poco es

[8] Art. 61.3 a) EAV; art. 188 EAC; art. 237 EAA; art. 112 EAIB; art. 93.3 EAAr; art. 62.2 EACyL.

[9] *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel cit.*, págs. 21-22.

lo que cabe esperar de este mecanismo de tutela del principio de subsidiariedad.

En suma, el Tratado de Lisboa conllevará ineludiblemente un fenómeno de "localización" del proceso europeo de toma de decisiones, siquiera en el sentido de que sus instituciones a partir de ahora han de tomar en consideración y evaluar si y en qué medida las normas que pretenden adoptar afectan a las competencias y finanzas de los gobiernos locales. En este nuevo marco normativo, como se apunta en la Agenda de Barcelona, resulta imprescindible mejorar la representación local en el sistema institucional de la Unión[10], así como alcanzar una intensa coordinación de la posición de los gobiernos locales europeos a fin de facilitar la tarea de los Parlamentos nacionales en punto al cumplimiento del principio de subsidiariedad.

3. El (frustrado) desarrollo de la autonomía local en el marco normativo estatal

Desde hace ya algunos años, es un lugar común en la literatura destacar que nuestro sistema adolece de graves déficits y carencias en la inserción y encaje institucional del nivel local de gobierno en la arquitectura global del Estado español en su conjunto. Sencillamente, nuestro Estado de las Autonomías sólo se hace acreedor de tal nombre de forma imperfecta o asimétrica, dada la preterición que han sufrido los gobiernos locales ante la enorme empresa de constituir y poner en marcha el nivel autonómico de gobierno. En efecto, como se puso de manifiesto en la anterior legislatura con motivo de la elaboración del *Libro Blanco del Gobierno Local*, existe la impresión generalizada de que el marco normativo general articulado en torno a la Ley de Bases de 1985 y la Ley de Haciendas Locales de 1988 es insuficiente para atender las necesidades y demandas de un nivel de gobierno verdaderamente autónomo. Un marco normativo que, incluso en el plano estrictamente jurídico, se ha visto superado por la realidad, habida cuenta de los palpables avances que se han producido desde entonces en la configuración del alcance de la autonomía local protegida por nuestro ordenamiento. Avances que han tenido lugar tanto por la propia evolución de la jurisprudencia constitucional –tanto más proclive a descubrir y profundizar en dicha autonomía, como se refleja en la doctrina existente en torno a la autonomía de gasto-, como por la entrada en vigor de la Carta Europea de Autonomía Local y su paulatina "interiorización" por los operadores jurídicos. A la vista de la actual comprensión de la autonomía local constitucionalmente protegida, la Ley de Bases de 1985 se revela, cada vez más, como cuña de otra madera, en cuanto concebida en un marco normativo que es formal y materialmente distinto al de nuestros días.

Pues bien, las principales deficiencias del vigente marco normativo estatal se proyectan a los ámbitos esenciales de las competencias y la financiación, sin cuya adecuada resolución no es dable hablar de verdadera autonomía. En lo que se refiere a las competencias locales, suele destacarse el carácter lábil de las mis-

[10] En este sentido, se propone crear una cámara específica de representación de los gobiernos locales en el seno del Comité de las Regiones a través de la cual se canalice la participación de los entes locales en las decisiones de la Unión Europea.

mas, habida cuenta de que la delimitación de su ámbito competencial está a disposición de legislador. Con este reproche no se trata de criticar que la Constitución no incorpore un catálogo de competencias locales, toda vez que esta eventualidad es excepcional en Derecho Comparado, sino de que tales competencias resulten enteramente asequibles para la ley ordinaria. Primero, porque la propia Ley de Bases de Régimen Local no precisa una mayoría cualificada, de tal suerte que basta una mayoría simple de las Cortes para alterar libremente el entero sistema local, sin más restricciones que las impuestas por la garantías constitucionales (y, ahora, estatutarias) de la autonomía local. Y en segundo término, y sobre todo, porque, a su vez, la Ley de Bases de Régimen Local tampoco establece un sistema competencial plenamente cerrado, puesto que las competencias municipales mencionadas en su art. 25.2 se ejercerán "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas", lo que ha conducido a que, en la práctica, sea el legislador sectorial quien determine a su sazón las concretas facultades locales.

En lo concerniente a la financiación, se insiste en la idea de que las transferencias estatales no se acomodan a las necesidades de gasto reales que tienen los entes locales, que se ven abocados a prestar servicios cuya competencia corresponde a otros niveles de gobierno. Aunque, en realidad, los problemas de insuficiencia financiera se imputan muy especialmente a las Comunidades Autónomas, dado el muy deficiente desarrollo que ha experimentado esa fuente de financiación necesaria de las entidades locales que es la participación en los tributos autonómicos (art. 142). Y, en cualquier caso, se critica el notable peso de las subvenciones condicionadas en el conjunto de la financiación local[11].

Éste es el contexto en el que ha de entenderse las líneas estructurales fijadas en el *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, que serviría de punto de referencia para la elaboración de diversos Borradores de Anteproyectos de Ley de reforma de las Bases que, sin embargo, no llegaron a progresar. Desde el punto de vista competencial, el Libro blanco, además de apuntar una presunción de competencia universal derivada de la garantía de constitucional de la autonomía local, proponía fundir los arts 25 y 26 de la LRBRL en un *listado actualizado de competencias mínimas locales*. "Al enumerar las competencias locales en una lista se pretende elevar la Ley de Bases de Régimen Local para hacer efectiva la función constitucional del legislador local y su integración, junto a los Estatutos de Autonomía, en el bloque de la constitucionalidad local" (pág. 18). Y desde el punto de vista de la autonomía financiera, el Libro blanco apostaba por profundizar en la suficiencia a través de la *ampliación del mecanismo de participación en los tributos* (señaladamente, en la prácticamente inédita fórmula de participación en los ingresos tributarios au-

[11] Como no podía ser de otra manera, el Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España ha puesto de manifiesto la defectuosa implementación del art. 142 CE por parte de las Comunidades Autónomas: "[...] la Comisión constata que las Haciendas locales no disponen de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley les atribuye y que, con más frecuencia de la deseable, la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe o ha sido sustituida por subvenciones graciables en su concesión, condicionadas en su destino y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos subvencionados, lo que incide de forma negativa en la suficiencia financiera de las entidades locales y en su potestad de planificación" (1.1.3).

tonómicos), reduciendo paralelamente el peso de los recursos condicionados en el conjunto de la financiación local: "La Comisión considera... que la sustitución de la preceptiva participación en los tributos del Estado y en los de las Comunidades Autónomas por subvenciones a obras, servicios o actividades municipales supone una clara intromisión de dichos niveles de gobierno sobre los gobiernos locales, privándolos de su potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía local" (pág. 53). Y, en fin, en la arquitectura institucional pergeñada en el Libro Blanco para proteger la autonomía local, el papel de la provincia estaba en última instancia llamado a evitar que un determinado asunto de interés supramunicipal pudiera, por este solo motivo, adscribirse a la comunidad autónoma en detrimento de los gobiernos locales. En consecuencia, se trataba de "potenciar al máximo sus posibilidades de cooperación local con competencias funcionales sobre las materiales de los municipios" (pág. 82), pues, de este modo, se "contribuirá a fijar en el ámbito local un poder político que, de otra forma, inevitablemente, saltaría a la comunidad autónoma" (pág. 20). En suma, las Diputaciones servirían de *garantía para la efectiva aplicación del principio de subsidiariedad*.

De otra parte, el *Libro Blanco* también apostaba por potenciar la *gobernanza en sentido vertical*, al proponer nuevas vías de penetración e influencia de las entidades locales en el proceso de toma de decisiones de otros niveles de gobierno: la presencia de la asociación local más representativa como miembro de pleno derecho de las conferencias sectoriales o del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y el derecho de los entes locales a participar en el proceso de planificación y programación de infraestructuras, equipamientos y servicios de titularidad estatal o autonómica, son algunos ejemplos de esta concepción del Libro Blanco (págs. 98-99). Menos innovador, por el contrario, se mostró el Libro Blanco en lo relativo a la configuración de la estricta "*gobernanza local*"[12]: no se trataba únicamente de que se considerase innecesario reformar la legislación básica en lo concerniente a la regulación de las fórmulas de participación ciudadana (PEMÁN GAVÍN, pág. 49 y ss.), dadas las novedades incorporadas en la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, sino de una cuestión conceptual de mayor calado. Sencillamente, la Comisión que elaboró el Libro Blanco partía de la certidumbre de que ésta es una esfera donde hay que dejar un amplio espacio a la potestad de autoorganización de los gobiernos locales: "En este ámbito, se considera que la variada e imaginativa experiencia desarrollada en el ámbito local pone de manifiesto cómo los ayuntamientos han hecho posible la efectiva participación de los ciudadanos, lo que muestra lo acertado de confiar en el ejercicio de su potestad de autoorganización para la determinación de los procedimientos y órganos a través de los cuales ha de concretarse, permitiéndose que cada gobierno local dé una respuesta adaptada a la realidad de la sociedad a la que representa" (pág. 23).

[12] En la literatura, se suele utilizar el concepto de "gobernanza local" para referirse al "aumento de la intensidad de la interacción entre gobierno municipal y actores privados, fundamentalmente el mundo de las empresas" (Navarro, 2004).

4. El impulso de la autonomía local en el nuevo marco estatutario

Prácticamente en paralelo con esta infructífera pretensión de modificación de la normativa básica estatal, se desarrolló un proceso de reformas estatutarias que tendría mejor fortuna. A diferencia de sus versiones iniciales, que pasaban como sobre ascuas por la regulación del nivel local de gobierno, los nuevos Estatutos -y especialmente el catalán y el andaluz- constituyen, para decirlo en los términos empleados por el legislador andaluz, "un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local" (Exposición de Motivos de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía). En efecto, puede afirmarse que los Estatutos de segunda generación han nacido con una marcada vocación municipalista. Y, muy probablemente, en este resultado haya influido el hecho de que, en un primer momento, se apostase por una profunda *interiorización* del régimen local en el ámbito autonómico: si en lo sucesivo la delimitación del alcance exacto de la autonomía local pasaba a depender de la propia Comunidad Autónoma, se creyó oportuno consagrar específicas garantías de dicha autonomía en el texto estatutario a fin de compensar esa ampliación del margen de maniobra autonómico. El resultado final del proceso de reformas estatutarias conduciría a una notable desustanciación de esta pretendida *interiorización*, la cual, sin embargo, no se vería acompañada de ninguna minoración de las garantías de la autonomía local inicialmente previstas. Así fue; ha de recordarse que la posición sostenida inicialmente por el Parlamento catalán a este respecto era extremadamente ambiciosa, pues, partiendo de la tesis del federalismo clásico según la cual los municipios son "criaturas" de los Estados miembros, que no de la Federación, apuntaba a la *interiorización* prácticamente absoluta de lo local en la esfera autonómica, poniendo así fin al "carácter bifronte" que, en expresión de la jurisprudencia constitucional, venía caracterizando al régimen local en el marco del Estado Autonómico. En esta línea, el texto estatutario aprobado por el Parlamento de Cataluña avanzaba en una triple dirección: De una parte, superaba el reparto competencial hasta ahora existente en materia de "régimen local", que se había articulado a partir de la dicotomía bases para el Estado/desarrollo normativo de lo básico y ejecución para las CCAA (art. 149.1.18 CE), propugnándose que el "régimen local" prácticamente en su totalidad pasase a ser competencia exclusiva de la Generalitat. En segundo término, se atribuía asimismo a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el sistema electoral local. Y por último —y no por ello menos importante— se reconocía también a la Generalitat la competencia primordial en punto a la financiación local.

Como es sabido, sin embargo, este extremadamente generoso programa normativo no superó el tamiz de las Cortes Generales, que acomodó la Propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento catalán a las *líneas rojas* derivadas directa o indirectamente del texto constitucional. Así, en lo que concierne al tema hacendístico, el texto definitivamente aprobado por las Cortes y respaldado por el pueblo catalán en referéndum restituiría al Estado la competencia fundamental sobre la regulación de la hacienda local, dejando como mera posibilidad una eventual capacidad de la Generalitat para intervenir normativamente en los tributos locales[13]. De igual modo, frente a la pretensión inicial de

[13] Y, aun reconociendo que el precepto "se limita a contemplar una posibilidad condicionada a que así lo disponga el legislador estatal", el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad del segundo inciso del art. 218.2 EAC (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 140º).

atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el régimen electoral local en su conjunto, el texto definitivo sólo le reconoce la competencia exclusiva sobre los entes locales que cree la propia Generalitat[14].

Por el contrario, sí cabía observar un cierto avance en la tercera de las líneas que había defendido el Parlamento de Cataluña, esto es, en la necesidad de ensanchar el ámbito competencial autonómico respecto de la materia "régimen local". En efecto, el art. 160.1 EAC procede a identificar determinados sectores habitualmente adscritos a la referida materia que ahora pasan a ser competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (relaciones con los entes locales, competencias, régimen de los bienes de dominio público, etc.), quebrándose así el tradicional reparto que reconocía al Estado la competencia básica sobre *todo* el régimen local. Pues sólo se considera que hay competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma en relación con el resto de las cuestiones atinentes al régimen local no atribuidas a la competencia exclusiva autonómica (art. 160.2 EAC)[15]. Comoquiera que sea, la STC 31/2010 ha venido a privar de toda eficacia dicha atribución de competencias exclusivas, pues, a su juicio, "el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en `exclusividad´, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE..." (FJ 100º).

Pero, como adelantaba, la circunstancia de que se operase una paulatina desustanciación de la *interiorización* del régimen local a medida que se avanzaba en el proceso de reformas estatutarias, no afectó en absoluto al número y calidad de las garantías de la autonomía local que se habían pergeñado desde el principio. En cierto modo, puede afirmarse que la pretensión del Gobierno central de superar las carencias competenciales y financieras locales, que no se satisfizo vía reforma de la normativa básica, terminó abriéndose paso, cuando menos, en los Estatutos catalán y andaluz.

Así, en contraste con la labilidad que caracteriza al *sistema competencial* trazado por la Ley de Bases, dichos Estatutos pretenden atajar que las competencias locales estén a disposición del legislador sectorial a través del sencillo expediente de delimitar un ámbito material en el que necesariamente habrán de reconocerse *competencias propias* a las entidades locales (arts. 84.2 EAC y 92.2 EAAnd). De este modo, se ha querido "blindar" un espacio mínimo de competencias propias locales en el Estatuto, por más que en su deslinde exacto sea precisa la configuración del legislador[16]. Pero, aun

[14] Por consiguiente, en los temas electoral y hacendístico relativos a los Entes locales no cabe apreciar una sustancial innovación en los nuevos textos estatutarios. Tampoco en el andaluz, toda vez que, de una parte, sigue confiando al Estado la competencia fundamental sobre haciendas locales (art. 60.3) y, de otro lado, sólo contempla la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma a propósito de la "regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados" [art. 60.1 f)].

[15] En lo que concierne al Estatuto andaluz, su art. 60 sigue muy de cerca el tenor literal del art. 160 EAC. Y, sin embargo, su potencial alcance quedaba de inmediato neutralizado por el art. 98.1, que prevé la existencia de una ley andaluza de régimen local reguladora de las materias mencionadas en el art. 60 EAAnd, pero "en el marco de la legislación básica del Estado".

[16] Según ha señalado la STC 31/2010, "esta previsión estatutaria está dirigida al legislador autonómico y, por consiguiente, ha de entenderse que las materias sobre las que... los gobier-

reconociendo el margen de libertad de configuración que pueda disponer a este respecto la normativa infraestatutaria, importa destacar que existe otra garantía que, en última instancia, viene asimismo a incardinarse a la consecución de este objetivo de dotar de la máxima estabilidad posible al sistema de las competencias locales, a saber, la exigencia de mayoría absoluta del Pleno del Parlamento para la aprobación de las leyes reguladoras del gobierno local (arts. 62. EAC y 108 EAAnd).

El carácter *municipalista* de estos Estatutos se proyecta también en la *esfera financiera*. Además de reconocer con carácter general la autonomía financiera tanto en la vertiente del gasto como en la de los ingresos (art. 218. 1 y 3 EAC y art. 191. 1 y 2 EAAnd), la proyectan más tarde como un límite de la capacidad autonómica de tutela financiera de los entes locales (art. 218.5 EAC y 192.3 EAAnd). Sentados así los principios generales que conforman la autonomía financiera local, ambos Estatutos se encargan asimismo de dotar de contenido concreto a tales parámetros, incorporando específicas garantías en la materia. Y en línea con los principios básicos que habían inspirado las propuestas del *Libro Blanco* y los diversos borradores de Anteproyecto de Ley de Bases, se trata fundamentalmente de involucrar más a las CCAA en la tarea de contribuir a la suficiencia financiera local a través de recursos de libre disposición, y relegando por tanto la presencia de los fondos condicionados a una posición puramente accesoria y complementaria en el conjunto de los ingresos de procedencia autonómica. De ahí que estos Estatutos establezcan un mandato impositivo al legislador para que lleve a efecto la obligación -ya exigida por el art. 142 CE- de articular la participación local en los ingresos tributarios autonómicos (art. 219.1 EAC y art. 192.1 EAAnd), y contemplen, de otro lado, los programas condicionados como un complemento "adicional" en la financiación local (último inciso del art. 219.1 EAC y art. 192.2 EAAnd).

Y para terminar ya con las referencias garantistas de los nuevos Estatutos en materia financiera, hemos de hacer referencia al principio de lealtad institucional, que exige a los diferentes niveles de gobierno que, al ejercitar sus respectivas competencias, tomen en consideración las consecuencias negativas que sus decisiones pueden suponer en los restantes y obren en consecuencia. Un principio que está llamado a desempeñar una especial función en el marco de las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales, como se cuidan por lo demás de precisar los Estatutos que nos ocupan. De una parte, proyectando el principio a los recursos de naturaleza tributaria de los Entes locales: "Las modificaciones del marco normativo de la Comunidad Autónoma que disminuyan los ingresos tributarios locales habrán de prever la compensación oportuna" (art. 192.6 EAAnd). Y, de otro lado, previendo explícitamente la virtualidad del principio en los supuestos de modificación del orden competencial en sentido descendente, de tal suerte que toda ampliación de las competencias locales debe ir acompañada de los recursos necesarios para hacer frente a las nuevas cargas

nos locales han de tener en todo casos competencias son materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma ha asumido competencias, es decir, materias de competencia autonómica". Sea como fuere, esta STC deja a salvo la facultad estatal para incidir en esta esfera: "... el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE" (FJ 37º).

financieras (art. 219.3 EAC y arts. 93.1 y 192.7 EAAnd)[17].

Por último, y entramos ya en otro orden de cosas, conviene reseñar que el nuevo marco estatutario sienta las bases para la intensificación de la *gobernanza en sentido vertical*, al prever la existencia de un órgano de representación local llamado a participar de algún modo en la toma de decisiones de las CCAA, toda vez que se dispone su consulta en relación con los proyectos de normas autonómicas que afecten a la esfera local. A este respecto hay, sin embargo, diferencias sustanciales entre los Estatutos, toda vez que mientras el catalán perfila un Consejo de Gobiernos Locales de composición exclusivamente local (art. 85 EAC), el Estatuto andaluz diseña un órgano mixto que, además de esa función de consulta, se concibe como foro permanente de diálogo y colaboración entre ambos niveles de gobierno (art. 95).

[17] Sin embargo, el Estatuto andaluz no es en este extremo tan garantista como el catalán, en el que la aportación de los medios suficientes se configura como "una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de la competencia" (art. 219.3).

5. La concreción legislativa de los mandatos estatutarios: la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía y la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Andalucía ha sido la primera Comunidad Autónoma que ha desarrollado las previsiones de la nueva generación de Estatutos en la materia que nos ocupa. Y debe destacarse que el Parlamento andaluz ha puesto un especial cuidado en delimitar la *autonomía local en su vertiente competencial*. En este sentido, la Ley de Autonomía Local de Andalucía (en adelante, LAULA) viene en primer término a precisar el elenco de competencias propias mencionadas expresamente en el art. 92.2 EAAnd, pero, además, haciendo uso de la cláusula abierta contenida en la letra ñ) de dicho artículo, crea nuevas competencias propias municipales en otras esferas materiales: "Por vez primera en el ordenamiento jurídico español —se declara en la Exposición de Motivos— las competencias municipales aparecen con tal grado de precisión en una Ley Orgánica cualificada por el procedimiento de su elaboración, como es el Estatuto de Autonomía de Andalucía. En el mismo sentido la Ley añade al repertorio estatutario otras competencias identificando potestades y especificando materias que refuercen la exclusividad de la competencia municipal" (IV). De hecho, utilizando una técnica semejante, *mutatis mutandis*, a la del "blindaje" competencial empleada

en los nuevos Estatutos, el legislador se ha esforzado, señaladamente en su art. 9, por distinguir y desmenuzar las específicas submaterias y funciones competenciales que se adscriben a la comunidad local. La razón también la hace explícita la Exposición de Motivos: "El objetivo es claro: garantizar la titularidad de competencias propias municipales con plena conciencia de la dificultad que supone delimitar materias inevitablemente compartidas y tratando de volcar el esfuerzo en clarificar las funciones que, en cada caso, correspondan a la Comunidad Autónoma o a los entes locales". Importa en cualquier caso notar que, aunque la Ley contenga un listado amplísimo de competencias propias municipales (art. 9), así como obviamente un catálogo de competencias provinciales (arts. 12-15), debe entenderse que supone un arsenal de atribuciones mínimo, que no puede ser reducido ni afectado negativamente por el legislador sectorial, pero que, sin embargo, sí es susceptible de ampliación por éste. Así se desprende inequívocamente del art. 6.2 de la LAULA: "Las competencias locales que determine la presente Ley tienen la consideración de propias y mínimas, y podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales".

Por lo demás, la LAULA procede a la creación de un *nuevo órgano, de composición exclusivamente local*, que está llamado a intervenir en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad Autónoma "*con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales*" (art. 57.1). El origen del mismo reside en la insatisfacción suscitada por el órgano de anclaje estatutario al que se le asignaba, entre otras, esa función, a saber, el Consejo Andaluz de Concertación Local (CACL); insatisfacción que se vio acrecentada a la vista de la absoluta preeminencia que su regulación legislativa atribuyó a la Junta de Andalucía, de tal suerte que es imposible que dicho órgano apruebe una decisión si no es aceptada por los representantes de la Comunidad Autónoma[18]. En efecto, con independencia de cuál pueda ser su funcionamiento en la práctica, lo que sí resulta irrebatible es que, por su propia configuración normativa, se muestra muy alejado de los modelos de Derecho Comparado o del prefigurado en el Estatuto catalán, a saber, un órgano de composición exclusiva o preferentemente local que tiene como única o principal función la de permitir que los entes locales emitan su parecer respecto de los proyectos normativos emanados de otro nivel de gobierno que les afecten. No es de extrañar, por tanto, dadas estas limitaciones del CACL, que por iniciativa de la FAMP se barajase la posibilidad de incluir en la Ley de Autonomía Local de Andalucía un nuevo órgano que reuniese las características referidas, el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; propuesta que, en efecto, conseguiría abrirse paso durante su tramitación parlamentaria. Por lo que hace a su composición, se consagra su carácter exclusivamente local, ya que "estará compuesto por la totalidad de la representación local en el Consejo Andaluz de Concertación Local más cinco cargos electos locales propuestos por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación", siendo elegida la presidencia por mayoría absoluta del Consejo (art. 57.4). Por otra parte, la regulación de su ámbito funcional se acerca también bastante a la propuesta de la FAMP, toda vez que está llamado a informar con carácter previo "cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de dis-

[18] En efecto, la Ley por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local lo configura como un órgano paritario que adopta sus decisiones por mayoría, ostentado el Presidente —que es el titular de la Consejería competente en materia local— voto de calidad.

posiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias", determinando "el impacto que puedan ejercer sobre dichas competencias" (art. 57.2). No obstante, para calibrar en su justa medida el alcance de sus competencias no cabe soslayar alguna otra atribución que se le encomienda a lo largo del texto legislativo, como la previsión relativa a los programas de colaboración financiera de que el Consejo participe "en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los entes locales" (art. 24.3). Por lo demás, los informes, que se aprueban por mayoría simple (art. 57.3) y pueden basarse en criterios de legalidad y oportunidad, "en ningún caso tendrán carácter vinculante" (art. 57.2). Y, sin embargo, tales informes distan de ser un mero trámite, puesto que algunas consecuencias de relieve se anudan a los mismos: de una parte, se exige en caso de rechazo de las observaciones o reparos formulados por el Consejo que haya una "información expresa y detallada" al respecto (art. 57.5); y, de otro lado, se establece la obligación de que, en el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas y planes que afecten a las competencias locales propias, sea conocida la posición del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (art. 57.6).

También merece una valoración positiva la LAULA en lo concerniente a la *vertiente financiera de la autonomía*, ya que incorpora algunos avances en comparación con el texto estatutario. Así, por ejemplo, ahora se incluye —al menos parcialmente— la garantía que sí había asumido directamente el estatuyente catalán, según la cual se considera condición *sine qua non* para la efectividad del traspaso competencial la aportación por parte de la Comunidad Autónoma de los medios económicos precisos para hacer frente a las nuevas cargas financieras. Digo recepción parcial porque sí se contempla expresamente en relación con la encomienda de gestión (art. 23.3) y la delegación de competencias (art. 19.2), pero no se recoge con claridad respecto de los casos de transferencia competencial (art. 17). Asimismo, es digno de mención el hecho de que se proyecte el principio de lealtad institucional a los supuestos en que la Junta de Andalucía incremente las atribuciones de los entes locales: "En el caso de que la Comunidad Autónoma de Andalucía —dice el artículo 25 de la Ley— asigne a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes, acordará simultáneamente la dotación de los recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras".

Por otra parte, gracias a las mejoras incorporadas durante la tramitación parlamentaria al texto remitido por el Ejecutivo, la LAULA no soslaya el tratamiento de las *subvenciones condicionadas*. Así es; el proyecto se limitaba en su art. 24.2 a reiterar la previsión del Estatuto de que, adicionalmente al mecanismo de participación en tributos, la Junta de Andalucía podía emprender programas de colaboración financiera en materias específicas (art. 192.2); de tal suerte que un texto llamado a delimitar la autonomía del nivel local de gobierno rehusaba introducir ninguna cautela o garantía destinada a refrenar uno de los instrumentos que, en la práctica, muestra mayor potencialidad erosiva o, derechamente, menoscabadora de tal autonomía. A fin de mejorar este aspecto del proyecto, la FAMP había sostenido la inclusión de un artículo que, *mutatis mutandis*, en línea con lo dispuesto por el art. 45 EAAnd en la esfera de las relaciones Estado/Junta de Andalucía, especificara

qué posibilidades de actuación respecto de esos programas, ya normativas o de pura gestión, debían reservarse a los Entes locales en los diversos escenarios competenciales. Propuesta que, como vino a resolver el Dictamen del Consejo Consultivo, se acomodaba perfectamente al bloque de la constitucionalidad, de tal modo que nada impedía que se incorporase al texto definitivo de la Ley durante su tramitación parlamentaria. El texto definitivamente aprobado por el Pleno no llega tan lejos como pretendía la propuesta de la FAMP, pero, como anticipaba, incorpora dos nuevos apartado al art. 24 que entrañan un avance:

> "3. En la elaboración de estos programas deberán participar las Entidades locales. Así mismo el Consejo de Gobiernos Locales participará en la definición de los parámetros a tener en cuenta para la aplicación de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de los Entes Locales.
>
> "4. Los programas y recursos derivados de los mismos serán objeto de desarrollo y regulación en los términos que reglamentariamente se establezcan, por la Consejería competente en materia de hacienda."

La aprobación de esta enmienda implica, por tanto, dar participación a las entidades locales, a través de su nuevo órgano representativo, en la elaboración de los programas de subvenciones y en la fijación de los parámetros para la aplicación de los fondos canalizados desde la Junta de Andalucía; aunque, al tiempo, se pretende salvar un espacio de maniobra normativa a favor de la Consejería competente en materia hacendística.

Obviamente, esta aproximación a la vertiente financiera de la autonomía local quedaría absolutamente incompleta si no se hiciera referencia a la nueva fuente de ingresos de origen autonómico llamada a garantizar su suficiencia financiera, la *participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma*. Tal y como ha quedado configurada en la Ley 6/2010, esta fuente de financiación canalizará al nivel local de gobierno un total de 420 millones de euros el primer año de funcionamiento (2011); cantidad a la que se sumarán otros 60 millones durante los tres años siguientes, de tal modo que la dotación del Fondo ascenderá a 600 millones de euros el año 2014 (art. 4). Y a partir de dicho año el montante total a repartir entre los entes locales se actualizará en función de la variación de los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 8)[19]. Una cuantía que, aunque no satisfizo a los grupos parlamentarios de oposición, sí supone una perceptible mejora respecto del volumen de fondos incondicionados que fluye actualmente a los entes locales vía Fondo de Nivelación. Sin ninguna duda, el aspecto más conflictivo de la Ley desde el punto de vista de su adecuación al bloque de la constitucionalidad reside en que las provincias no se consideran estrictamente beneficiarias de esta fuente de financiación, toda vez que sólo se contempla una eventual recepción de fondos en el caso de que: 1º) la provincia asuma la gestión de servicios de municipios de menos de 20.000 habitantes y 2º) que los plenos de los municipios afectados lo autoricen, debiendo indicar expresamente la cantidad a detraer de su respectiva participación en los tributos autonómicos (arts. 3.5 y 18).

[19] Y, de acuerdo con el art. 9, dichos ingresos están constituidos por la recaudación líquida de los impuestos totalmente cedidos a la Comunidad Autónoma y los impuestos propios. Quedan, pues, al margen del concepto los impuestos parcialmente cedidos (IRPF, IVA e impuestos especiales).

6. Balance

Las reformas normativas aprobadas recientemente en Andalucía prefiguran un apreciable *fortalecimiento de la autonomía local* en comparación con la situación existente con alcance general en el Estado Autonómico. Desde el punto de vista competencial, se consolida un listado razonablemente detallado y preciso de competencias propias municipales, que resulta intangible para el legislador ordinario, toda vez que la LAULA requiere mayoría cualificada para su modificación. Competencias propias que, como viene sosteniendo el Tribunal Constitucional y ha recordado el nuevo Estatuto, han de ejercerse en régimen de autorresponsabilidad, de tal modo que en su desempeño los entes locales sólo están sujetos a los controles de constitucionalidad y legalidad (art. 92.1 EAAnd). Potenciación de la autonomía local que se proyecta asimismo a la esfera financiera, puesto que gracias a la puesta en marcha del mecanismo de participación en los tributos autonómicos, los municipios contarán con un volumen de recursos de libre disposición mayor del que venían disfrutando hasta la fecha.

Esta ampliación de su margen de maniobra reaviva obviamente el espinoso problema de determinar cómo pueden robustecerse los controles sobre los entes locales sin que, con ello, se ponga en peligro la autonomía local. A este respecto, y al margen de la mejora de los controles estatales existentes (jurisdiccionales, cámaras de cuentas, etc.), suele destacarse la conveniencia de introducir mecanismos de "*rendición de cuentas* vertical", esto es, no desempeñados o dirigidos desde el propio Estado, sino tendentes a asegurar una presencia directa de la ciudadanía en la supervisión. Ahora bien, para que exista un efectivo control ciudadano es imprescindible que la comunidad esté adecuadamente informada del funcionamiento y las actividades desempeñadas por el ente controlado. La *transparencia* es, pues, presupuesto básico para que pueda articularse correctamente la rendición de cuentas. Y así lo ha entendido el Parlamento andaluz, que en el art. 54.1 de la LAULA impone a "los ayuntamientos y sus organismos y entidades dependientes o vinculadas" que publiquen, "en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva diputación provincial, en el plazo de cinco días desde su adopción, las disposiciones y actos administrativos generales" relativos a un nutrido grupo de materias, entre las que naturalmente se incluyen las de mayor impacto económico y social. Y también algún avance en la rendición de cuentas, entendida en un sentido amplio, cabe esperar si se fomenta la *participación* ciudadana en el procedimiento de toma de decisiones de los gobiernos locales, siquiera operando como un elemento complementario que en ningún caso está llamado a suplir o sustituir a los controles estatales *ex post facto* de carácter político y jurídico (HARLOW/RAWLINGS). En este sentido, debe valorarse positivamente la Disposición final séptima de la LAULA, según la cual "todos los municipios aprobarán un reglamento de participación ciudadana que asegure los cauces y métodos de información y participación de la ciudadanía en los programas y políticas públicas".

Bibliografía

Fernández, Manuel/Mota, Fabiola: "Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz", *Actualidad* 37, Centro de Estudios Andaluces, 2009.

Fernández Ramos, Severiano: *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona, 2005.

Font i Llovet, Tomas/Velasco Caballero, Francisco/ Ortega Álvarez, Luis: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

Harlow, Carol/Rawlings, Richard: "Promoting Accountability in Multi-Level Governance: A Network Approach", *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-06-02, htpp://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-02.pdf.

Medina Guerrero, Manuel: *Los Fondos Estructurales en Andalucía: La distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y la Comunidad Autónoma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002.

Medina Guerrero, Manuel: "La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros", en Cruz Villalón (coord.): *Hacia la europeización de la Constitución española*, Fundación BBVA, 2006 a, págs. 109-148.

Medina Guerrero, Manuel: *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, FIIAPP, Madrid, 2006 b.

Morata, Francesc (Ed.): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

Navarro, Clemente J.: "Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel", Estudio/ Working Paper 34/2004, Universidad Autónoma de Madrid (www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html).

Pemán Gavín, Juan Mª: "El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración local", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, 2005, págs. 21-59.

Profundización en la democracia

Fernando Vallespín

Profundización en la democracia

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política-Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

En el presente trabajo se analizan los posibles campos en los que cabe introducir alguna mejora en el funcionamiento del sistema democrático. Para ello se presentan algunos de los principales problemas que en la actualidad asolan a las prácticas democráticas. La tesis central del trabajo consiste en consignar le necesidad de abrir el sistema democrático a nuevas prácticas participativas, aunque está lejos de estar claro cuáles deban ser éstas y cómo implementarlas.

1. Introducción

Comenzaré con dos ideas esquemáticas sobre el *contexto* que hay que tener en cuenta cuando se reflexiona sobre algo que bien podría presentarse como "la crisis de la democracia liberal".

1. El abandono de la presión hacia la institucionalización de "democracias de calidad"

Una de las consecuencias no deseadas de que la democracia se convirtiera en el único sistema político legítimo, es que ha perdido el impulso por seguir mejorando. Hoy parece haber desaparecido en la mayoría de los países la idea de que la democracia es un proyecto permanentemente inacabado, y que, casi por definición, debemos mejorar la forma en la que la practicamos. Cada vez más tendemos a darnos por satisfechos con lo existente, con la forma en la que funcionan las rutinas y prácticas democráticas. Lo que se pierde vista detrás de tanta algarada con la mundialización de la democracia, la proliferación de diversas olas democratizadoras y la celebración de su cacareado "triunfo" es que actuamos como si ya no debiéramos preocuparnos

de su mejoramiento. Una vez instituida y consolidada, la mayoría de los desvelos por una "democracia de calidad" sólo proviene en realidad de los círculos académicos, de algunas asociaciones ciudadanas de base y de algunos sectores de la prensa. Puede que ello se deba a que las democracias de Occidente se ven a sí mismas como "democracias avanzadas", cuyo orden institucional y prácticas asumidas sirven además de punto de referencia, de ideal a seguir, para las democracias más recientes. "Democracias avanzadas" *versus* "democracias defectivas" es ahora el contraste. En vez de establecerse la referencia entre los principios regulativos que la definen y sus manifestaciones empíricas concretas, nos comparamos con aquellos sistemas que pueden presentar más carencias.

Puede afirmarse, incluso, que ya casi hemos abandonado esa distinción, ya que la democracia occidental parece haber abandonado la anterior presión que ejercía a favor de su "universalización", su consideración como único sistema político legítimo. Una vez que China se instituyó en uno de los grandes actores globales, Occidente parece haber debilitado su anterior apremio para lograr la democratización de países regidos por sistemas autoritarios. El mejor rendimiento a efectos de crecimiento económico que muestran algunos de estos sistemas, como el chino, ha provocado una desvinculación de la ecuación que antes se establecía entre democracia y bienestar económico, con la consecuente influencia sobre la anterior legitimidad de esta forma de gobierno.

2. Democracia y crisis de soberanía

Por otra parte, la actual crisis económica nos ha situado ante la necesidad de revisar en profundidad algunas de las ideas sobre la acción política democrática que dábamos por supuestas. Como es bien sabido, uno de los principales efectos de la crisis ha consistido en sacar a la luz los desencuentros entre gobierno democrático, necesariamente sujeto a espacios territoriales bien delimitados, y economía internacional. O, lo que es lo mismo, la distorsión que se produce entre mercado y soberanía nacional. Esto no es algo nuevo. Ya a comienzos del proceso de globalización quedó clara la incapacidad de la política democrática para evitar las consecuencias negativas de la inestable convivencia entre sistemas políticos cerrados sobre sí mismos y un sistema económico único que operaba en todo el mundo. Una situación en la que existía un sistema global único, pero una realidad social y política fragmentada. Se daba así la paradoja de que los *demoi* de los diferentes países se veían cada vez más afectados por decisiones que se escapaban a su control democrático directo.

La reciente crisis de la deuda de algunos de los países del Euro, entre los que se encuentra el nuestro, ha abundado en este desajuste, a la vez que nos ha permitido observar de forma plástica hasta qué punto somos interdependientes. Interdependencia *ad intra* entre los países de la Unión Monetaria e interdependencia *ad extra* respecto al sistema financiero internacional. Resulta así que la soberanía de cada país se encuentra limitada por los mercados, que acaban dictando las pautas de sus planes de ajuste del déficit y de la deuda soberana, pero también por parte de los países del Euro, que exigen, con más fuerza si cabe, medidas drásticas para no lesionar la estabilidad de esta moneda y las expectativas

de los titulares de la deuda. Una de las consecuencias de la situación es que ningún Estado puede satisfacer sus funciones tradicionales apoyándose exclusivamente en sus propios recursos. Se ven obligados a reaccionar ante condiciones que escapan a su control, dependen cada vez más de factores que están fuera de su campo de influencia y del de sus ciudadanos.

A pesar de las dos consideraciones anteriores, que hoy por hoy están fuera del alcance de los sistemas democráticos estatales, es obvio que quedan amplios espacios para la mejora del funcionamiento de la democracia en el ámbito del Estado-nación o de las unidades políticas subestatales. En lo que sigue trataremos de señalar cuáles son estos espacios mediante la elaboración de un diagnóstico sobre su funcionamiento efectivo. Aquí nuestro énfasis se pondrá en sus grandes distorsiones respecto del ideal de democracia, como la disminución del civismo político, el aumento de la abstención electoral, y el incremento del desinterés de los ciudadanos por la política. Y, en lo que respecta al sistema político, en su dificultad para ir procesando nuevas demandas sociales, para hacer frente a los conflictos, en particular a aquellos de nuevo cuño, emergentes, que requieren un tipo de acción política novedosa. En un segundo momento procederemos a ofrecer algunas sugerencias sobre las acciones que podrían ser llevadas a cabo por parte de las instituciones para evitar algunos de los elementos disfuncionales del funcionamiento de la práctica democrática. En este punto pasaremos revista a uno de los grandes tópicos que hoy funcionan en el ámbito de la teoría normativa de la democracia; a saber, la excesiva confianza que se pone sobre la importancia de la participación política.

2. Estado de la cuestión

El problema de fondo de los sistemas democráticos, y esto ya lo supo percibir Montesquieu, es que *"las instituciones también mueren de éxito"*. Es decir, no basta con tener un perfecto orden institucional a partir del cual realizar en la práctica toda esa maravillosa construcción de la democracia si no la imbuimos de energía *participativa* por parte de los ciudadanos. La democracia carece de algo así como un dispositivo automático que garantice su renovación continua. Las instituciones no pueden producir por sí mismas el tipo de ciudadanos que serían necesarios para conducirlas a un funcionamiento mejor o más pleno. Tienen una indudable capacidad de socialización de la ciudadanía en la aceptación de una serie de reglas y valores, pero no son capaces de suplir algo que compete al sistema social más general.

El hecho es, por tanto, que una democracia sin un funcionamiento activo de los que en último término son los protagonistas del sistema democrático, los ciudadanos, al final estará llamada siempre a perder legitimidad y gran parte de capacidad de acción, aunque no es mucho lo que se puede hacer si los propios ciudadanos se desvinculan de la política. Luego volveremos sobre esto.

Empecemos por algo obvio, los principios fundamentales y el conjunto institucional que es necesario para poder hablar de democracia. En alguna ocasión he hablado a este respecto de la posible distinción dentro de aquellos entre el *hardware* de la democracia, que abarcaría a un conjunto de elementos que son necesarios para poder decir que estamos en presencia de un sistema democrático, y el *software* de la misma. Veamos cuáles

serían sus diferencias. Esquemáticamente, y siguiendo en esto los criterios que nos encontramos en la mayoría de los teóricos de la democracia, los elementos que se integran en el *hardware* serían los siguientes:

- Estado de Derecho e igualdad de acceso a la justicia.
- Garantía de derechos humanos y civiles, que se sostienen y defienden de forma independiente.
- Elecciones libres e imparciales que incorporan una genuina competición de ideas, permitiendo cambios de gobierno consensuales y no violentos.
- Libertad de expresión, prensa y medios de comunicación.
- Justicia social y red de seguridad básica.
- Afianzamiento de los derechos de propiedad y libertad económica (Economía de Mercado).

Como se puede ver, todos los que ahí figuran, salvo el requisito de la justicia social y la red de seguridad básica, tienen que ver con los contenidos *liberales* del sistema democrático; constituyen el núcleo del cuerpo institucional de cualquiera de ellos. Es, sin embargo, una descripción "estática" limitada a reflejar la "carcasa" necesaria para poner en marcha después los procesos que caracterizan al funcionamiento de la democracia.

Junto a este *hardware* necesitamos ver también, cuáles son las condiciones que permiten funcionar adecuadamente a este sistema institucional; sería aquello a lo que antes me he referido como el *software*. En los sistemas democráticos no basta con las condiciones institucionales de fondo, hace falta también que goce de otra serie de elementos que sirven para "poner en marcha", su programa normativo propiamente dicho. Dicho *software* lo veo realizado en cinco principios, condiciones o modos de funcionamiento *efectivo* de un sistema democrático:

- Rendimiento de cuentas de los gobernantes y transparencia en sus decisiones.
- Sociedad civil robusta e independiente del Estado.
- Cultura de diálogo, confianza, crítica y conciencia moral.
- Libre acceso a la información necesario para discutir, controlar y elaborarse un juicio sobre todos estos componentes de una sociedad democrática.
- Amplia y efectiva participación política.

Es obvio que un sistema democrático funcionará mejor dependiendo del grado en el que se cumplan estos requisitos, los cuales, como es natural, no excluyen la presencia de otros. Lo importante es detectar cómo las condiciones formales, puramente institucionales, no bastan para permitirnos afirmar que estamos en presencia de una democracia efectiva. Para verificarlo de hecho nos tenemos que fijar también en estos otros criterios, entre los cuales ocupa un lugar relevante la amplia y efectiva *participación política*, que es el punto sobre el que a partir de ahora me quisiera concentrar.

A. Los beneficios de la participación política

De la propia experiencia de la vida democrática de los diferentes países cabe extraer todo un conjunto de virtudes, que redundan en el fortalecimiento general del sistema democrático como un todo. Entre las consecuencias favorables para el mismo cabría incluir las siguientes:

- *Mayor garantía de legitimidad del sistema*. Evidentemente, si la democracia se define como el "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", cuanto mayor sea el protagonismo de éste a través de su continua participación, tanto mayor será también la legitimidad de la democracia. Como acabamos de ver, no es el único criterio, pero sí uno de los más importantes.

- *Mayor capacidad de controlar al gobierno e impedir sus abusos*. Eso que antes llamábamos el rendimiento de cuentas, la *accountability*, es más fácil si estamos implicados activamente en el mundo de la política. Ello implica la potenciación de la dimensión *pública* de nuestra autonomía individual. Distinguir entre dos facetas de la autonomía, la pública y la privada, viene ya de Rousseau cuando distingue entre el *bourgeois* y el *citoyen* el burgués y el ciudadano; es decir que en las personas puede diferenciarse entre su alma privada, "privatista", y su alma pública. Hoy en día, un filósofo contemporáneo como Habermas habla de la "autonomía privada", que es la que protegen fundamentalmente las instituciones del Estado de derecho mediante la garantía de los derechos individuales; y la autonomía pública, que es nuestra capacidad para tener una voz propia, autónoma, dentro de un marco más amplio de participación, no solamente ciudadana, sino también asumiendo nuestro rol como ciudadanos.

- *Fomento de la empatía y la solidaridad social*. Solidaridad social, aquí, en el sentido etimológico casi estricto. Solidaridad viene de *solidare* y significa soldar. Es decir, tendemos a sentirnos más vinculados a una comunidad si participamos en ella, que si nos aislamos de ella atendiendo exclusivamente a nuestros intereses privados. Luego volveré sobre eso que me parece que es algo importante. Equivale, por tanto, a fomentar el respeto mutuo, la comunalidad, la experiencia de vivir en comunidad, y la confianza. Este último atributo, el de la "confianza" se ha puesto ahora de moda en los estudios sobre "capital social", ya que uno de los grandes problemas que tenemos reside precisamente en su ausencia, en la desconfianza generalizada, no solamente la de la ciudadanía hacia la política, también entre personas y grupos, algo que preocupa desde la perspectiva del funcionamiento del sistema democrático.

- *Experiencia en negociación y promoción de intereses individuales y de grupo*. Participar también nos dota de un aprendizaje, que nos permite saber cómo hemos de promocionar aquello que nos interesa y, por tanto, cómo poder maximizar nuestros intereses, algo perfectamente legítimo en un sistema democrático.

- *Provee de habilidades cognitivas y de juicio político*. Participando aprendemos a conocer cómo funciona el sistema democrático y cómo hemos de evaluar lo que hace. A partir de ahí construimos luego un juicio más fundado (no voy a decir más o menos racional, pero si más fundado), más apoyado en argumentos. Mediante la participación de esa argumentación pú-

blica accedemos a las claves necesarias para acceder a los instrumentos imprescindibles que se exigen de cualquier ciudadano.

B. Los "virus" de la democracia

Desde todas estas premisas nadie duda que fomentar la participación es hacer democracia. Pero, a mi juicio, hay todo un conjunto de fenómenos que impiden no sólo que no se participe más, sino que la participación sea de menor calidad y eso contribuye a acentuar el divorcio creciente entre la clase política y la ciudadanía. Son lo que podría calificarse como los *virus* que atacan al *software* de la democracia, por seguir con la metáfora del *hardware* y *software* de la misma.

Sin ánimo exhaustivo podemos mencionar algunos ejemplos:

a) La "crisis de lo público"

Por tal entendemos la creciente dificultad para traducir problemas privados en cuestiones públicas, y se manifiesta ante todo en un continuo proceso de *privatización* o *individualización*. Su efecto más inmediato sería el abandono o la disminución de la predisposición a actuar siguiendo el interés general o comunitario. La pérdida paulatina de la orientación hacia lo público nos muestra una política reducida a la gestión de meros intereses privados en la que el interés general aparece como el mero equilibrio o la sumatoria de intereses individuales o de grupo. Y una política crecientemente privatizada disminuye el interés por la política, salvo cuando aparece amenazado un interés que consideramos central para nuestra propia vida. De ahí que más que de ciudadanos participativos quepa hablar de ciudadanos *reactivos*.

Aquí se percibe en todo caso un cambio de mentalidad que se corresponde también con un cambio de valores. Un cambio de valores que tiene dos caras. Una positiva, en el caso de los valores posmaterialistas, en la que se cuestiona la autoridad, la forma a través de la cual funciona la política real y se buscan alternativas. Esto es lo que explica cómo surgieron gran parte de los movimientos sociales, los entonces llamados "nuevos movimientos sociales". Hoy en día, las demandas de participación responden a ese tipo de valores. Pero esos valores, y ésta sería la otra cara, compiten con otros, poderosísimos, que se anclan en el sistema en el que vivimos: sujeto a la publicidad, a esa especie de apóstasis del "yo", ese "yo" que aparece además como un "yo" puramente narcisista. Y esto provoca una alienación de la política. Es decir, vamos disminuyendo nuestra dimensión ciudadana y vamos acentuando nuestra dimensión "burguesa" —por valernos de la distinción rousseauniana entre *bourgeois* y *citoyen*—. Acentuamos nuestra autonomía individual privada, y vamos perdiendo de vista la autonomía pública. De forma, incluso, que cuando nos relacionamos socialmente, lo que hacemos es tratar de maximizar intereses personales a través de asociaciones, que al final se convierten en corporaciones de intereses, que lo que hacen es sumar, empaquetar, promocionar y maximizar intereses privados.

b) La caída en políticas identitarias

El interés privatizado del que antes hablábamos se tiende a reconstruir a partir del recurso a valores fuertes de identidad étnica o cultural más que en torno a los

valores cívicos de un "patriotismo constitucional", por utilizar una expresión de Habermas que ha hecho fortuna. Ello convive con una creciente "multiculturalización" de la sociedad producto de un progresivo aumento de la inmigración, así como de un pluralismo de valores ya insoslayable, que hace difícil el recurso a una meta-identidad mediadora anclada en valores cívicos. Estos se hacen, sin embargo, tanto más imprescindibles a medida que profundizamos en la corporativización, el pluralismo grupal y, en general, la progresiva pluralización de formas de vida e identidades de las sociedades complejas.

c) La creciente "abstracción" y tecnocratización de la política

Actualmente la política muchas veces no se deja seguir si no es dedicándole un tiempo del que no todos disponemos. Algo que impide, coarta y desanima a la participación política es el desarrollo de una política crecientemente tecnocratizada, que se percibe por los ciudadanos como enormemente compleja. Esto conduce a que el ciudadano se desinterese por la política. Algunas de las preguntas que hace el CIS, como las de "¿usted entiende más o menos de qué va la política? ¿Cuando se suscita un problema político, tiene usted la capacidad suficiente de conocerlo?" tienen contestaciones sorprendentes. Un porcentaje importante de los ciudadanos reconoce que no sabe de qué van la mayoría de las cuestiones políticas, se sienten incapaces de entenderla. Es obvio que un cierto grado de tecnocratización de la política es inexorable, pero esto no obsta para que muchas veces estas cuestiones se puedan presentar de una manera mucho más sencilla en vez de envolverse dentro de una jerga de expertos. La responsabilidad por esta situación no sólo reside en la clase política, sino también en los propios ciudadanos. Dedicamos muy poco tiempo a informarnos de política, y nos informamos mal, porque nuestra información generalmente la obtenemos a través de la televisión, en vez de por la prensa. La letra impresa obliga a atender mejor a aquello que se quiere saber. Cuando alguien lee, tiene que hacer un esfuerzo que le conduce a tener que hacer un mayor esfuerzo de comprensión. La complejidad de la política tiene mucho que ver también con la propia complejidad de la organización institucional. El no saber quién es el responsable de qué decisiones; es decir cuál es el ámbito responsable: si es el ayuntamiento, si es la Comunidad Autónoma, si es el Estado, si es Europa... Muchas veces algunos se ponen medallas que corresponden a otros, o al revés, asumen críticas por responsabilidades que competen a otros.

d) Otros factores conectados con los anteriores como la *existencia de un escaso "capital social" y una sociedad civil pasiva y poco participativa*

Por los datos empíricos de las encuestas del CIS, dicho interés muestra en nuestro país unos índices particularmente bajos. Un 70 por ciento de la población española afirma que la política le interesa poco o nada (Es. CIS 2588). Una clara mayoría confiesa también que nunca o raramente habla o discute de política cuando se reúne con los amigos, familiares o compañeros de trabajo o estudios (CIS, Es. 2633). Y la información política no es seguida tampoco con particular fruición, imperando además un consumo de noticias políticas a través de los medios audiovisuales. Sólo en torno a un 18 por ciento reconoce seguir las noticias de forma habitual en la prensa escrita. Estos datos se corresponden a grandes rasgos con los que nos aporta la Encuesta Social Europea (ESE), tanto en su primera oleada del

2002 como en la más reciente del 2004. En esta última, sólo Grecia y Portugal tenían un mayor porcentaje de ciudadanos a los que no les interesa *nada* la política. Y estamos por debajo de la media europea en los aspectos siguientes: frecuencia con la que se discute de política; cercanía a algún partido político; facilidad para formarse una opinión política; índice de percepción de la complejidad de la política; o, en fin, la confianza en poder tener un papel activo en un grupo u organización que se dedique a temas políticos.

Si nos concentramos más específicamente en la repercusión de la política parlamentaria -la actividad política central de cualquier democracia- por parte de los ciudadanos, nos encontraremos con que ésta sólo es seguida con algún interés por algo más de un tercio de la población (CIS, Es. 2633). Es muy probable que esto sea producto de la baja imagen general que los españoles tienen de la política y de la desconfianza que muestran hacia sus representantes y hacia las instituciones políticas. Recientemente, en enero del 2006, el CIS volvió sobre una de sus clásicas preguntas para detectar los *sentimientos* que inspiran la política (CIS, Es. 2633), y los resultados no fueron particularmente satisfactorios. Una clara mayoría se inclinaba por el sentimiento de "desconfianza" (30,3 por ciento) frente al de "interés" (14,1 por ciento), recibiendo también un importante apoyo otros sentimientos como los de "indiferencia" (18,4 por ciento), "aburrimiento" (15,8 por ciento) o "irritación" (7,9 por ciento). Un año antes, en enero del 2005, el 57 por ciento de los entrevistados contestaron que el principal motivo que lleva a la mayoría de los candidatos a diputados a presentarse a las elecciones era "el poder y la influencia que se obtiene a través del cargo". Sólo un 18 por ciento se apunto a la "posibilidad de luchar por sus ideales y los de su partido" (CIS, Es. 2479). Y tampoco puntuamos particularmente alto en lo que respecta a eso que en ciencia política calificamos como el "sentimiento de eficacia política subjetiva", que a grandes rasgos consiste en detectar qué tan difícil nos resulta formarnos una opinión sobre temas políticos y si somos capaces de entenderla en sus líneas básicas, si no resulta complicada. Un 42 por ciento reconoce dificultades para hacerse una opinión sobre temas políticos, mientras que un 24 por ciento confiesa que a menudo la política le parece complicada.

e) El problema de la mediación política; la crisis de los partidos políticos

Los partidos políticos —eso lo sabemos todos los que hemos estando durante muchos años mirando encuestas—son las instituciones peor valoradas en toda Europa. Pero cuando se le pregunta a la gente, reconoce que, a pesar de no simpatizar con los partidos, los ve como imprescindibles para el funcionamiento de un sistema democrático. Es decir, que es una desvaloración que en el fondo no deja de reconocer la labor que realizan. Aunque, en todo caso, de esta mala imagen los políticos son bastante responsables. Responsables por no haber explicado suficientemente lo que hacen, por no haber sabido conectar con el gran público, por haber preterido una dimensión ciudadana activa a otra más pasiva en la cual la política aparece sólo como una mera forma de gestión de intereses en conflicto, cuando no como el escenario en el que un grupo de políticos se enfrenta permanentemente a otro; o se busca conseguir la lealtad de la ciudadanía "comprándola" con servicios y políticas públicas. La imagen de la política se llena así de tópicos, que sólo reflejan una parte de la misma, pero que no consiguen dar con su verdadera esencia.

Entre esos tópicos hay tres con los que me gustaría comenzar. Está, en primer lugar, el "tópico maquiavélico o maquiaveliano", según el cual a los políticos sólo les interesa la conservación del poder o llegar a él por cualquier medio. Según este estereotipo, los políticos están obsesionados por la reelección e instrumentalizan todas sus acciones para conseguir tal fin. Su guía no sería entonces la consecución de fines específicos, sino únicamente aquellos que fueran funcionales para alcanzar tal objetivo —en el caso de la oposición, para dejar de serlo—. El dicho de que "se está en política por algo" ha conseguido abrirse paso, aun cuando no haya evidencias empíricas al respecto. Ya se sabe que, en esta esfera de la actividad humana, lo importante es lo que se *cree*, no lo que *es*.

El segundo tópico tiene mucho que ver con la obra de otro teórico de la teoría política, Carl Schmitt. Como es sabido, para este autor alemán, la esencia de la política radica en el enfrentamiento permanente dentro de un código amigo/enemigo o amigo/adversario. La definición permanente de un adversario sería el criterio indispensable para afirmar la posición propia. Y el enfrentamiento real o potencial entre dos partes, los "nuestros" y los "otros", sería el movimiento casi natural que define lo característicamente político. Esta idea está bien presente en la frase de von Weizsäcker, de que "un político no es ni un generalista ni un especialista, sino alguien experto en oponerse a un adversario". Y a nadie se le oculta que es una dimensión que se ve enormemente favorecida por el funcionamiento —por otra parte necesario— del código gobierno/oposición, que equivale a la incorporación de un sistema de enfrentamiento casi institucional y constante entre dos o más fuerzas parlamentarias. El resultado es, sin embargo, que la imagen de lucha casi agónica, cainita, y muchas veces crispada, acaba por ocultar las muchas otras formas de cooperación que sin duda también se dan en este espacio.

Por último, hay otro tópico que sobre todo sufren los partidos políticos. Va asociado también a otro clásico de las ciencias sociales, Robert Michels, el definidor de la "ley de hierro de la oligarquía". Según esta ley, en toda organización, pero en particular en los sindicatos y en los partidos, siempre acabaría imponiéndose la voluntad de una "minoría profesionalizada", por muy democráticos que fueran sus sistemas de gobierno internos. No habría así entonces la posibilidad de abrir estas organizaciones a un mayor protagonismo de sus bases ni, desde luego, a ninguna forma de disidencia interna, algo que, no hace falta decirlo, contrasta con nuestra propia experiencia en muchas de nuestras organizaciones. Pero aquí, una vez más, se impone el tópico sobre la realidad de las cosas.

A partir de estas premisas, todas ellas negativas, desaparece lo que considero que es la mayor grandeza de la política, que la convierte en una forma de actividad humana casi heroica. A saber, *su capacidad para adicionar fuerzas humanas para alcanzar fines colectivos*. El poder tiene también esa cara que lo identifica a la energía (obsérvese que en inglés la palabra *power* equivale a ambas significaciones). Sin política no hay posibilidad de movilizar las voluntades humanas para salvaguardar y emprender cosas en común. Es la condición de posibilidad, no ya sólo preservar y aglutinar a las comunidades, sino de movilizarlas hacia mayores cotas de progreso cada vez. Y los políticos son, precisamente los *brokers* de esas voluntades, sus "facilitadores", constituyen algo así como la "espoleta" de la cooperación. Qué duda cabe que deben hacerlo con responsabilidad y contando con la

legitimidad necesaria que surge de una única fuente posible, el apoyo ciudadano. De ahí que deban estar siempre atentos a lo que estos verdaderamente demandan, pero también a los desafíos propios de la acción de *liderar*. Yo creo que es muy importante rescatar esta idea porque es la única manera que tenemos de prestigiar la política, o al menos ofrecer al público una visión mucho más optimista, mucho más positiva, que realmente también funciona así.

f) Un caso difícil: la "Mediocracia"

Dentro de estos "virus" hay uno que merece una atención aparte, la forma en la que los medios de comunicación afectan al proceso democrático. Como es sabido, cuando hoy se adjetiva la democracia, se suele utilizar el epíteto de "democracia mediática" o "democracia de audiencia", del mismo modo que hace varias décadas se hablaba de "democracia de partidos". O, lo que es lo mismo, cada vez somos más conscientes del protagonismo que tienen los medios de comunicación como gestores de la comunicación entre la clase política y la ciudadanía dentro del sistema político.

Aquí me gustaría subrayar dos cosas: Primero, que el problema yace en gran medida en la propia lógica que informa a los medios de comunicación. Los medios de comunicación se ven obligados a informar. Informar significa aportar novedades, es decir, decir algo que introduce "diferencias" respecto a lo ya conocido. Nadie quiere información redundante, porque además lo redundante no es informativo; lo "informativo" es lo que añade algo a la realidad, a lo ya conocido. En lengua inglesa hay una misma palabra para novedades y noticias: "news". Nosotros también encontramos en ese mismo término, "novedades" un sinónimo para referirnos a lo que es noticiable. Guiados por esta lógica, los medios se dedican a "irritar" permanentemente la realidad para extraer de ella algo nuevo. Y esto es algo que necesariamente afecta a la política, ya que la introduce en una pauta de acción temporal que es dificilísima de seguir, siendo factible hablar aquí de una "turbopolítica" en la sociedad mediática. Los políticos tienen que estar permanentemente reaccionando a lo que sale en los medios y anticipándose al adversario, mediante la continua ubicación de sus mensajes en los medios.

Esto es, además, muy difícil de resolver por la sencilla razón de que todos nosotros, los ciudadanos, nos hemos contagiado ya de esa necesidad permanente de información. Antes nos dábamos por satisfechos con leer un periódico al día; ahora no podemos dejar de meternos en alguna web de algún diario, dos, tres, cuatro hasta ocho veces al día: "a ver qué pasa". Esta necesidad de novedades está acelerando la política, y la impide reflexionar, "darse tiempo", programarse. Y si se carece de un espacio temporal más amplio es imposible acceder a una forma de ejercer política más racional, más pensada, y no tan reactiva frente a este espacio mediático.

El segundo elemento que no es positivo para la deliberación y la serena reflexión democrática es el hecho de que los medios de comunicación, incluso los más estrictamente políticos, han caído en eso que se llama el *infotaiment*, es decir información a través del entretenimiento. Los medios de comunicación lo que quieren es captar la atención, y la mejor forma de captar la atención es entreteniendo. El problema es que la política es poco entretenida, eso ya lo sabemos. Entonces, ¿qué es lo que entretiene de la política o llama la atención? Pues aquello que da pie al escándalo o escenifica

los enfrentamientos. Nadie nos muestra en un telediario un debate en el parlamento español sobre la ley de la dependencia, por poner un ejemplo. Ahora bien, un rudo enfrentamiento dialéctico entre Zapatero y Rajoy, no dejará de salir inmediatamente, es lo que se selecciona. A este respecto, un autor alemán muy perspicaz decía, que la forma en la que actúan los medios le recordaba al perro de Baudelaire, a quien le extrañaba que a su perro "le gustara más oler la mierda que el perfume". Los medios de comunicación van a seleccionar así aquello que tiene ese tipo de impacto, lo que "entretiene" o sirve para generar "excitación". El resultado es que las dimensiones nobles de la política a las que me refería antes recibirán un tratamiento mediático escaso, mientras que aquellas más negativas estarán siempre presentes: los escándalos, la corrupción, el cómo los políticos se implica en la política más por interés propio, que no por buscar la satisfacción de intereses generales, etc. No interesa que de repente en un partido haya una discusión en la que participan todos, o los admirables sacrificios que muchos de ellos hacen por resolver problemas de todos.

Creo que aquí estamos ante algo que es grave, sobre todo, porque no hay más realidad que la que aparece en los medios. Todo lo que sabemos del mundo lo sabemos a través de los medios de comunicación. Tienen esa inmensa capacidad para ir creando realidad sistemáticamente; y como he dicho antes, una realidad en cambio permanentemente, sin descanso para la reflexión. Todo envejece enseguida en el mundo de los medios; incluso nuestras propias biografías cuando entran en esa dinámica acaban convirtiéndose en último término en "biografías fugaces"; tenemos que ir cambiando sin descanso para ir ajustándonos a ellas.

3. Políticas y orientaciones institucionales

A la vista de todo lo anterior no está claro cómo pueden operar las iniciativas institucionales para subvertir fenómenos, en muchos casos anclados en la cultura política, que se escapan a su acción política directa. Implicar más a los ciudadanos, por ejemplo, no es algo fácil, ya que en gran medida depende su propia predisposición a hacerlo. Por otra parte, ¿cómo alterar las inercias mediáticas en una sociedad en la que la libertad de prensa se ha convertido ya en uno de los presupuestos fundamentales y los medios están blindados frente a intervenciones desde lo político? El aspecto generalmente elegido por parte de las instituciones para acercar la política a los ciudadanos es el abrir nuevos cauces de participación política, combinados a una mayor transparencia de la gestión pública y la implantación de controles para verificar el asentamiento de pautas de ética pública. El que esto se consiga a través de medidas específicas habrá que verificarlo con el tiempo.

La primera pregunta que cabe hacerse, por lo pronto es si hay suficientes medios de participación alternativos que complementen el funcionamiento de la democracia representativa. La respuesta es, evidentemente sí. Todos sabemos que hay un medio magnífico, que es Internet. El problema no estriba tanto en que exista o no, sino en el uso que hagamos de él. La utilización que hacemos de él es fundamentalmente privatista, lo dirigimos a satisfacer intereses personales, no intereses comunes. Eso está claro. Sería ridículo negar los otros muchos usos públicos que obviamente se favorecen también mediante Internet, como el estímulo hacia la movilización mediante convocatorias por este medio, la

concienciación sobre problemas, las llamadas a comprometerse con unas causas u otras. Las estadísticas nos dicen, sin embargo, que constituyen un porcentaje mínimo dentro de los usos que se hacen de ese extraordinario medio.

El segundo aspecto es el de verificar si existe auténtica *deliberación*. Toda discusión sobre participación política pone el tema de la democracia deliberativa en el centro del análisis. Por las razones que hemos visto al principio, porque sin deliberación es muy difícil aplicar la capacidad del juicio político. Hay que decidir y hay que consultar, pero primero, hay que saber cómo responder a una consulta, y la mejor manera de saberlo es incorporándonos a un discurso público argumentativo.

Todos los afectados por una decisión tienen el derecho a poder opinar, pero sin presuponer que sus opiniones o intereses hayan de ser necesariamente recogidas después en una determinada decisión. Lo ideal es que acaben triunfando los mejores argumentos, aquellos con mayor capacidad de convicción. Y para ello es necesario que velemos siempre por la creación de un espacio público lo más abierto posible. "Abierto" en el sentido de que no existan barreras de entrada para ningún grupo social, que cualquier minoría tenga la capacidad de hacerse oír y participar activamente en las deliberaciones. Pero "abierto" también en el sentido de que puedan presentarse a esta discusión pública todo tipo de temas, sin exclusiones de ningún tipo. Esta segunda apertura es imprescindible si deseamos que la política sea permeable al mayor número de intereses y sensibilidades sociales. Una política restringida a un número limitado de temas es una política demediada. El movimiento feminista tuvo la capacidad de sensibilizarnos a la necesidad de dar publicidad a formas de dominación que estaban sistemáticamente ausentes en el espacio público. Su lucha por romper la falaz y radical distinción entre un ámbito público y otro privado, recogida en el eslogan "lo privado es lo político", iba precisamente en esta dirección, en reivindicar la necesidad de un debate social sobre formas de dominación silenciadas. Y ¿hay acaso un tema más público que la emancipación frente a formas de dominación arbitrarias?

Uno de los temas centrales del republicanismo cívico es, precisamente, su identificación de la libertad a la ausencia de dominación. Aspirar a la libertad equivale, pues, a la necesidad de combatir toda experiencia de vulnerabilidad frente a otros o frente a la menesterosidad. Y para eso es necesario conocer de primera mano cómo se sienten al respecto los diferentes grupos sociales y conseguir que su lucha sea también nuestra lucha.

Pero el espacio público debe ser también algo más. Debe ser la sede que permita "compartir" lo que somos, reconocer nuestra individualidad en la relación con los demás. Una autora de la tradición republicana, Hannah Arendt, supo definir esta idea de modo magistral: "Nadie puede ser feliz —dijo— sin participar en la felicidad pública, nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública, y nadie finalmente puede ser feliz o libre sin implicarse y formar parte del poder público". No hay política —y casi me atrevería a decir que vida humana digna de tal nombre— sin la *participación* de todos en lo que nos es común.

La consecuencia es evidente. Cuanto más deliberativa o más sostenida sobre la discusión esté una decisión, tanto más se aproximará a ese ideal de la razón o tanto más encajará con aquello que la gente acaba de "ver

claro". Una de las cosas que los medios de comunicación no promueven, porque es "aburrido", es la deliberación. Aunque es muy posible que sea una distorsión propia de nuestro país. En los países más desarrollados democráticamente los canales públicos introducen constantemente debates sobre cuestiones públicas. Entre nosotros, por el contrario, predomina una cultura de enfrentamiento público, no de debate público, y son cosas diferentes. Yo creo que poco a poco, precisamente porque aquí también se trata de crear una nueva relación entre los ciudadanos y sus representantes, debemos cambiar la naturaleza del discurso público. Debemos tratar de buscar soluciones compartidas a aquello que nos preocupa como colectividad. Para ello habría que socializar a partir del ámbito local y desde ahí hacia arriba, hacia los otros ámbitos de la política. Y, sobre todo, aprovechar los instrumentos que ya tenemos: Internet, las televisiones públicas (si las privadas no lo quieren hacer), radios, foros como este; es decir, ir concienciando de que ésta es la vía por la que hemos de discurrir en una democracia avanzada.

Creo que todos estos factores de la deliberación acabarán mejorando la relación entre gobernantes y gobernados, pero exige algo que no nos hemos cansado de repetir: la existencia de un *espacio público abierto de debate y de deliberación*. Sólo ahí se pueden objetivar las cuestiones que son comunes; y sólo a través de la existencia de ese espacio público podemos tener conciencia de que eso es lo que efectivamente nos une.

Jurgen Habermas, que es el que más ha trabajado sobre estos temas de comunicación política y deliberación, en un reciente trabajo[1] se muestra mucho más optimista respecto a la posibilidad de implantar esquemas de democracia deliberativa. Dice que hay tres nodos de la comunicación. El primero son los discursos y las negociaciones institucionalizadas; es decir, las que tienen lugar entre la clase política y quienes se acercan a ella. En segundo lugar, la comunicación a través de los medios de comunicación de masas en espacios públicos diversos. Y, por último, algo que se tiende a perder de vista: la comunicación entre destinatarios de las informaciones, es decir, la comunicación informal entre personas. En efecto, esta última dimensión está presente en las discusiones informales entre amigos o compañeros, y ¡cuantos de nosotros no habremos accedido en ellas al cambio de opinión respecto a una cuestión política! Ahí también hay deliberación.

La deliberación, pues, no sólo hay que buscarla en un lado u otro. Lo que ocurre es que el peso específico de cada una de estas arenas de deliberación es diferente. Una se corresponde con el sistema político; otra es la propia de los sistemas de los medios de comunicación, influidos por los políticos, los grupos de interés, los actores de la sociedad civil. Esos medios de comunicación actúan sobre la opinión del público, y obviamente, el público después reacciona frente a ello, revertiendo esas reacciones a su vez sobre los propios medios de comunicación. En cierto modo, la idea es imaginar, que existe algo así como un centro dentro de la sociedad que es el sistema político, y sobre todo las instituciones, que tienen un conjunto de canales de comunicación entre ellos; y una periferia que sería la sociedad o

[1] J. Habermas, "Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Empirische Forschung und normative Theorie", en *Ach Europa*, Frankfort: Suhrkamp, 2008.

la sociedad civil, que permanentemente introduce canales dentro de ese centro que van en las dos direcciones: hay una comunicación que sale del centro a la periferia y de la periferia hacia el centro. Esta periferia, que era lo que antes decíamos que formaba parte del *software* es indudablemente el mundo de la sociedad civil, pero también el mundo de la comunicación que es capaz de generar esa sociedad civil. Pero hay sociedades civiles que prácticamente se reconducen a lo que es el mercado; y hay sociedades civiles que sobre todo lo que hacen es debatir y penetrar en todas estas cuestiones que nos vienen interesando.

4. Recomendación y conclusiones

Lo que me interesa es dejar un mensaje claro: si funciona bien el orden institucional liberal del sistema democrático —los tribunales, la separación de poderes—, hay eso que se llama pluralismo institucional con sus sucesivos controles (la *accountability* horizontal); si efectivamente hay un público interesado que confía en sí mismo y en los otros, muy probablemente estos nuevos esquemas de participación política acabarán prendiendo y por lo tanto, acabarán revertiendo en una mejora del propio sistema de la democracia representativa o parlamentaria. Pero, como ya hemos señalado también, dicho orden institucional no funcionará como debe si no se ha desarrollado en paralelo esa participación y control desde abajo en un grado elevado. Ésta es la endiablada "paradoja de la democracia": que no puede florecer un determinado orden institucional sin la correspondiente cultura política, pero que ésta sólo puede desplegarse mediante el adecuado orden institucional. El *hardware* no nos sirve sin introducirle el *software* adecuado, pero éste sin aquél es inútil. Cuando alguno de los dos muestra síntomas disfuncionales para el funcionamiento del sistema no siempre está claro cómo reajustarlos. Hoy parece fuera de toda duda que el mayor problema para los sistemas democráticos es la desafección o desapego ciudadano, algo difícil de superar únicamente a través de medidas "institucionales". Acercar a los ciudadanos a los poderes públicos se ha convertido, pues, en la medida más urgente. ¿A través de qué medios? Ésta pregunta deberá ser respondida después de una adecuada valoración de diferentes medios de participación y deliberación políticas que puedan ponerse en práctica.

Con todo, preocupa el papel de los medios de comunicación como mediadores entre gobernantes y gobernados. Y preocupa también, que todo esto de la participación política se quede en un tipo de actividad más, sin plasmación real en el tiempo y en las instituciones. De lo que se trata, por el contrario, es que la participación sea algo permanente en el tiempo, sea algo en lo nos vamos socializando desde pequeños, y que una parte de nuestro estar en el mundo consista en formar parte de una comunidad. Pero sólo se forma parte de verdad de una comunidad, si aparte de sentirse uno solidario, pegado a los demás, habla la misma lengua, etc., también razona conjuntamente y se preocupa por aquello que les es común. La educación juega aquí, pues, un papel fundamental, igual que la socialización en los medios de comunicación para afianzar una conciencia crítica respecto a las informaciones que se reciben.

Relaciones exteriores y cooperación internacional

Pere Vilanova Trías

Relaciones exteriores y cooperación internacional

Pere Vilanova Trías
Catedrático de Ciencia Política-Universidad de Barcelona

Resumen

Las páginas que siguen pretenden aportar unas reflexiones sobre el tema propuesto: "Relaciones exteriores y cooperación internacional", desde un enfoque que aspira a tener alguna utilidad práctica en la perspectiva de la agenda política en curso. Parte de tres ideas centrales. La primera es que las Comunidades Autónomas son parte constitutiva del Estado, y como tales, desde una perspectiva de lo que hoy se denomina "perspectiva de gobierno multinivel", tiene su propia agenda de proyección exterior. La segunda es que ello no sólo no entra en contradicción o competición con la llamada "Política Exterior" (según su acepción tradicional) sino que la refuerza de forma multiplicativa, si se dan las adecuadas condiciones de coordinación funcional y sinergia de voluntad política. La tercera idea es que ello se inserta en un marco de "responsabilidad social global", según la cual también las entidades públicas sub-estatales tienen y pueden participar de este esfuerzo de "gobernanza global" que aparece cada vez más como una obligación de la sociedad civil global emergente.

Por ello, el trabajo se desarrolla en las siguientes partes:

1. El mundo actual como sistema político global, que es el marco en el que se proyecta y se desarrolla la acción exterior del Estado (y por tanto de las CCAA), y en concreto, es el marco destinatario de las políticas de Cooperación al Desarrollo y Acción Humanitaria.

2. La Acción Exterior del Estado y su proceso de adaptación, en donde se analizan las transformaciones en curso en las estructuras descentralizadas del Estado, como co-partícipes de la Acción Exterior.

3. Se analizan en tercer lugar las tendencias actuales de la Cooperación al Desarrollo y la Acción Humanitaria, sus transformaciones y algunas de sus consecuencias.

4. Se plantea en cuarto lugar la importancia del discurso legitimador que genera la propia Comunidad Internacional.

5. Por último, unas consideraciones conclusivas y en forma de recomendaciones, que se resumen en: planificación de agenda, adjudicación de recursos, no-coyunturalismo y transversalidad de las voluntades de los actores políticos, y sobre todo, descentralización y mejor coordinación entre las partes, en una perspectiva multinivel (sub-estatal, estatal y supra-estatal).

1. El mundo actual como Sistema Político Global

Para una mejor comprensión del sistema internacional, escenario al que el Estado dirige su acción exterior, es necesario analizar el problema del orden y el desorden a escala global. Se trata de dos polos de valor relativo, por cuanto las tendencias en una u otra dirección no son ni uniformes ni de igual valor. El actor Estado está sometido a una tendencia paradójica: ha aumentado su número, a la vez se ha visto cada vez más obligado a coexistir con otros actores de importancia creciente, y simultáneamente su rol parece seguir siendo esencial en el conjunto. El mundo actual es un sistema desregulado o escasamente regulado en comparación con los sistemas políticos clásicos de tipo estatal o subestatal.

Todo sistema social —y el sistema internacional pertenece evidentemente a este orden— debe en principio cumplir una cierta cantidad de funciones. En primer lugar, la conservación (evitar la destrucción) del sistema en cuestión; en segundo lugar, debe tener una cierta capacidad de adaptación a los cambios y constreñimientos a que está sometido; en tercer lugar, debe estar en condiciones de alcanzar una serie de objetivos colectivos, propios del conjunto; y en cuarto lugar, debe tener una cierta capacidad de integración, esto es, de aumentar la cohesión de las partes. Desde este punto de vista, la noción de orden estará en función de estas cuatro características, y, en sentido contrario, la noción de desorden nos remitirá a la dirección contraria. Planteado así el problema, se puede afirmar que los sistemas políticos clásicos pueden ser evaluados en función de su capacidad de asumir estos cuatro objetivos, y esta evaluación permitirá una graduación en su eficacia.

Pero el sistema internacional, en cambio, no parece ser capaz de operar en los cuatro objetivos a la vez, todo lo más, hasta ahora, parece haber tenido una cierta capacidad en los dos primeros: una cierta capacidad de supervivencia; y una cierta capacidad de adaptación.

No es éste el lugar idóneo para retomar el debate puramente teórico sobre la naturaleza filosófica de la sociedad internacional, que se mueve —esquemáticamente— entre dos polos: en un extremo, la posición hobbesiana, según los cuales el sistema internacional es el único que todavía es susceptible de ser descrito en términos de caos, anarquía, lucha de todos contra todos y, finalmente, dominio del más fuerte; en el otro extremo, la posición prescriptiva, que pone el acento en el «deber ser», y que, no sin razón, apunta al hecho de que el género humano, a pesar de todo, ha progresado y ha sido capaz de sobrevivir a su propio potencial destructivo. Se puede contemplar el ejemplo del siglo XX: el género humano ha provocado dos guerras mundiales, pero también ha sido capaz de sobrevivir a dos guerras mundiales.

La noción de sistema ordenado o desordenado no parte de una equiparación entre la noción de «orden» y las nociones de «justicia» o «igualdad» en términos políticos y sociales. Estos valores, clásicos en la teoría del Estado contemporáneo, y que todo sistema político estatal y subestatal tiene en su horizonte programático, no operan actualmente en el plano internacional. Por el contrario, aquí se utiliza el criterio de «orden» y «desorden» en un sentido puramente descriptivo. En el plano estatal, un sistema es ordenado si el Estado funciona, si cumple sus funciones, si ostenta efectivamente el monopolio de la coerción legal y tiene los medios para aplicarla. En el plano estatal, el tema está resuelto, no sólo en tér-

minos de moralidad, sino de eficacia: está demostrado que el sistema más democrático es, además de más justo, mucho más eficaz, precisamente porque está en mucho mejores condiciones de cumplir las cuatro funciones arriba mencionadas. El consentimiento explícito de los gobernados, según los mecanismos actuales del Estado social y democrático de derecho, es la prueba definitiva de que la ecuación legalidad-legitimidad está resuelta en lo fundamental. Y el sistema es tanto más ordenado cuanto mejor funciona esta relación. Los casos de Somalia, Afganistán (y otros ejemplos de *estados frágiles*), desde esta perspectiva, son el paradigma en negativo del Estado desordenado incapaz de cumplir sus funciones, de modo que ni garantiza el orden ni garantiza la justicia.

El sistema internacional, como se ha dicho, no tiene una capacidad ordenadora comparable a la del sistema estatal. No tiene el mínimo de orden social que puede ser definido como el conjunto de normas, prácticas y procesos capaces de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto. Es necesario comparar las diferencias entre el derecho estatal en todas sus formas y el derecho internacional. Como han subrayado diversos autores, el problema se puede resumir diciendo que el desorden mundial se deriva justamente de que el sistema no está estructurado en forma estatal. No hay Gobierno mundial, no hay Parlamento mundial, no hay jueces y policías mundiales que cumplan las funciones que tales agencias tienen en un orden estatal. Pero, a la vez, aunque esto sea evidente, el derecho internacional no puede ser descalificado de manera tan grosera. De modo resumido, se puede afirmar pues que en un polo, el sistema internacional contempla la agrupación de las tendencias al orden. El derecho internacional, como un mínimo de aceptación de normas libremente consentidas, y que aunque revocable ha ido creando un entramado de responsabilidad colectiva nada desdeñable. En otras palabras, ha contribuido a generar en los Estados un régimen de auto-obligación relativa en relación a la colectividad. La diplomacia, con sus usos, costumbres y tradiciones, como base para unas relaciones pautadas entre Estados, incluso en situaciones de conflicto. Más recientemente, la aceptación de declaraciones universales de derechos humanos, más o menos acompañadas de garantías efectivas, va constituyendo un referente de importancia creciente en el comportamiento colectivo de los Estados.

Por tanto, la relación entre orden y desorden en el sistema internacional nos lleva a un entramado construido sobre tres dimensiones. El primero es el parámetro de la dimensión horizontal del sistema internacional, es decir, la que define las relaciones horizontales entre los actores, y que pone el acento en el actor Estado y el actor organización internacional, así como en la dimensión formal normativa del sistema: la igualdad —principio de soberanía de los Estados, principio de no injerencia en sus asuntos internos— entre las partes, que se formaliza en las organizaciones internacionales y en los principios del derecho internacional público.

El segundo es el parámetro de la dimensión vertical, en la que emerge el tema de las relaciones de poder y de fuerza entre los diversos actores. El mundo bipolar, la política de bloques, las potencias regionales y el uso de la fuerza ejemplifican esa dimensión de «jerarquía de hecho» que se produce en la práctica del sistema internacional, y que la dimensión horizontal no puede ignorar aunque lo pretenda. Curiosamente, incluso en las Naciones Unidas, la relación entre su Asamblea General —ejemplo «horizontal»— y el Consejo de Seguridad (y el veto de los cinco

miembros permanentes) —ejemplo «vertical»— pone en evidencia estos dos parámetros del sistema.

El tercer parámetro es más complejo de describir. De lo dicho hasta ahora se deducen dos tendencias aparentemente contradictorias: por un lado, el actor Estado ya no tendría la importancia que tenía en sistemas internacionales anteriores (por ejemplo, antes de 1939), pues compite con otros actores, coexiste bien o mal con organizaciones internacionales, contempla con ansiedad la erosión del, en teoría, intocable principio de soberanía; por el otro, a pesar de todo ello, el Estado está en el centro de todas y cada una de las reflexiones que hemos analizado hasta ahora. Es el sujeto esencial de las organizaciones internacionales; es el promotor o freno del desarrollo del derecho internacional (si los Estados se ponen de acuerdo, éste sufre un impulso importante, en caso contrario, se debilita enormemente); es el protagonista de toda negociación fructífera, ya se produzca ésta en sede bilateral o multilateral, en diplomacia interestatal o mediante organizaciones internacionales. En otras palabras, el Estado sigue siendo un actor central, inevitable e insustituible dentro del sistema internacional.

Por tanto, preciso es constatar la crisis sistémica, estructural y a escala global, que designamos con el concepto sistema político mundial en mutación. Ello nos lleva a la necesidad de explorar, por novedosa y potencialmente creativa, la idea de *transición global*, aplicando a escala planetaria el concepto teórico de transición. Pero ello presenta algunos retos interesantes, pues habrá que ver si las categorías que aplicamos a las transiciones en sentido clásico, es decir cambio de sistema político (de gobierno, institucional, etc.) de tipo estatal de un modelo autoritario a un modelo democrático, son de aplicación a escala global. Y ello no existe a escala global, por tanto, la pregunta es ¿transición de qué tipo de sistema a qué tipo de sistema? Y qué indicadores identificamos como instrumentos de medición de dicho proceso de cambio.

También habrá que hacer un seguimiento constante de la llamada crisis de teoría aplicable, a la que ya nos hemos referido, pero que debe ser matizada. Como acabamos de ver, aparte de los clásicos ejemplos de Fukuyama y Huntington, hay otros indicios productivos. Por un lado, hay que reconocer a estos autores el mérito de haber intentado plantear una hipótesis de explicación global de qué pasa en el mundo. Las insuficiencias o límites de sus propuestas no anulan dicho mérito y han forzado al debate. Pero ha habido otros casos, como los de Laki Laidi, Z. Brezinski y varios más, entre los que cabe destacar las reflexiones de Mary Kaldor o Susan George, sobre la necesidad de una sociedad civil global, o cómo desarrollar contenidos propositivos en el seno del *movimiento altermundialista* (denominación que parece haber desplazado definitivamente al término *antiglobalización*), o David Held y su idea de democracia cosmopolita. Uno de los últimos protagonistas a tener en cuenta es sin duda Fareed Zakaria, con su reciente libro The future of freedom (WW.Norton, Nueva York 2004) en el que desarrolla su concepto de *illiberal democracy* para describir un cierto tipo de proceso político en creciente expansión a escala global. Se refiere, con un término de difícil traducción (en el diccionario: vulgar, de baja calidad, mezquina), a la proliferación de sistemas políticos en países inestables, de tradición autoritaria, en los que si bien acaba habiendo elecciones, y si bien son relativamente abiertas y competitivas, el resultado en términos de rendimiento democrático, es dudoso, de baja calidad.

Finalmente, conviene seguir profundizando en la operación sistemática de refutación de la tesis del mundo unipolar, que en el campo académico ya casi nadie defiende seriamente. Pero hay que admitir que existe una cierta dificultad en cuanto a la capacidad de demostrar de modo exhaustivo por qué el mundo no es unipolar. Hay indicadores, hay indicios, de lo que se trata precisamente es agruparlos de manera sistemática. En los terrenos militar, económico, cultural, religioso, demográfico, por ejemplo, se puede medir con mayor precisión el grado de superioridad, o de poder, o de liderazgo que puede tener una potencia, por ejemplo Estados Unidos, pero para llegar a la conclusión precisamente de que ello no se expresa en un parámetro único de poder indiscutible que se expresa mecánicamente de modo igual y en todo tipo de situaciones. La guerra de Irak y sus consecuencias ilustran a la perfección la falta de correlación entre una evidente superioridad militar en términos cuantitativos, brutos, y la garantía de que ello garantice a la potencia el cumplimiento de la agenda prevista para la fase posbélica del conflicto, en el sentido de su propio interés.

En último lugar, la crisis sistémica del sistema político mundial debe ser abordada a partir de tres grandes preguntas:

¿El Sistema Político Mundial, funciona de tal manera que todos los actores (que en su seno actúan) tienen una capacidad global? Es decir, conviene dilucidar si su capacidad de actuar, se basa en medios suficientes para hacerlo a nivel global.

La respuesta es negativa, algunos de ellos sí, otros tienen espacios de acción más fragmentados, y además no tiende a disminuir el grado de incompatibilidad entre muchos de ellos. Además el número de actores en el sistema ha tendido a aumentar, y por tanto sus interacciones también, pero no se trata de interacciones reguladas u ordenadas. Por tanto, el conjunto queda desestabilizado. Pero la interdependencia rige las relaciones entre ellos.

¿Existen problemas no globales? Subsisten algunos, pero desde el punto de vista del presente ensayo, no, o cada vez menos, pero su gestión (no digamos ya su solución) se puede abordar únicamente a escala parcial o fragmentada, y no parece crecer la perspectiva de que vayamos hacia una capacidad global de gestión de problemas globales.

Por último ¿los actores comparten una agenda global? O lo que es lo mismo, la existencia de problemas globales, que afectan al conjunto del sistema, a todos sus actores, a todos los procesos que en él discurren, ¿se traduce acaso en la constatación colectiva de unos intereses comunes, globales a su vez? Nada más lejos de la realidad. Ha ido emergiendo una especie de agenda de problemas globales comunes a todo el sistema, pero no ha ido emergiendo en paralelo una agenda de políticas de respuesta a estos problemas. La degradación medioambiental, por citar el caso más claro, es un problema global y común, debería ser correlativo a la expresión de un interés común emergente, en el sentido de la defensa de la supervivencia colectiva. Los actores del sistema, ¿actúan en consecuencia?

2. La Acción Exterior del Estado y su proceso de adaptación

Para abordar el tema que nos ocupa, es preciso recordar y subrayar varios extremos. El primero es que la Acción Exterior del Estado incluye (pero es un concepto más amplio) la Política Exterior, que en sentido estricto describen los mecanismos formales de la Diplomacia y de los medios con los que el Estado se relaciona con su entorno internacional. El segundo es que el Estado, como sistema político complejo, no se reduce a las instituciones centrales del mismo (gobierno, parlamento, judicatura, Tribunal Constitucional, etc.). Sobre todo en los sistemas políticos ampliamente descentralizados, también son parte sustantiva del Estado las instituciones o sistemas políticos sub-estatales, como las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales (Ayuntamientos). Una tercera consideración nos recuerda la diferencia entre el "ciclo formal" de la acción exterior y los "procesos materiales" diversificados de dicha acción exterior, y uno y otros coexisten en todo proceso político.

Todo ello es de gran relevancia para el tema objeto de estas reflexiones, por cuanto es precisamente en el campo de la Cooperación al Desarrollo y la Acción Humanitaria donde esta pluralidad de aproximaciones más se ha desarrollado en los últimos años.

Al margen de las instituciones clásicas en el ciclo formal de la Acción Exterior (Jefe del Estado, Presidente del Gobierno y Ministros, Parlamento —en el caso español la cámara baja—), debe hacerse referencia a otros actores y agencias que puedan jugar un papel en la elaboración y ejecución de la política exterior en sentido amplio. Y ello será visible en el campo de la Cooperación al Desarrollo y la Acción Humanitaria, con su variante de Acción de Emergencia.

No parece que en el caso de la política exterior española jueguen un papel muy determinante algunos actores de la sociedad civil, que aparecen reiteradamente en estudios de caso de otros sistemas políticos: sindicatos, agentes del mundo cultural y educativo, y medios de comunicación. Habría que matizar el papel del tejido asociativo, y en concreto el mundo de las ONGs, que será objeto de reflexión más adelante. Las razones pueden ser varias, pero tienen que ver en general con la dinámica global del sistema político, su cultura cívico-política y los mecanismos de participación, con especial relevancia a la mayor o menor presencia de los partidos en la vida social.

Mucho mayor interés tiene, en el caso español, la actividad de otros actores institucionales del sistema político, la naturaleza y atribuciones de los cuales no daban —en principio y formalmente— entrada en el ciclo formal de la política exterior. En primer lugar, obviamente, las Comunidades Autónomas, que son un interesante caso de estudio de actor que genera su propia agenda en actividad exterior desde una óptica más *transnacional* que *internacional*, y que no ha sido bien acogida en un primer momento por el propio ciclo formal del sistema. En el caso de las Comunidades Autónomas, por ejemplo, el choque o disfunción entre ciclo formal del sistema y proceso real es evidente. En cualquier estado, incluso los ejemplos del federalismo más clásico (Estados Unidos, Alemania), la política exterior es una competencia exclusiva del Estado, en realidad de los órganos centrales del mismo según el ciclo formal antes explicado: ejecutivo/legislativo. Los entes territoriales (Länder, estados miembros) tienen pocas competencias en este terreno. El caso español, como estado unitario pero con una

opción clara en beneficio de una acusada descentralización política y administrativa, no podía ser distinto, tanto por razones doctrinales como de inserción en un sistema internacional que reconoce al estado como entidad unitaria, de modo exclusivo y sin consideración hacia sus formas internas de organización territorial. Y, sin embargo, algunas Comunidades Autónomas –no todas, ni todas con igual intensidad- han venido desarrollando a lo largo de los años una creciente actividad exterior, en general de tipo económico, pero no únicamente. Es interesante señalar un fenómeno que se basa en los siguientes elementos: 1) en general, la acción exterior de las Comunidades se basa en el desarrollo de una agenda de tipo económico, de orientación básica pero no exclusivamente europea; 2) esta actividad, en el caso de algunas comunidades, viene en paralelo con un fuerte impulso simbólico (Cataluña/Europa, Euskadi/Europa, etc.) de clara intención política: relativizar el valor del concepto Estado por razones de política interna, en una etapa histórica en que la integración europea, percibida como irreversible, parecería actuar en la misma dirección (aunque ello sea más que discutible, pues entre otras cosas se está subestimando la vitalidad del actor estatal en las relaciones internacionales); 3) si bien al principio la acción exterior de las Comunidades autónomas suscitó recelos excesivos y en ocasiones injustificados en la administración exterior del Estado (un ministro de exteriores llegó a calificar la figura de "comisionado para asuntos exteriores" de la Generalitat como "inconstitucional"), a la larga el sistema se ha ido acomodando de una dinámica que, por lo menos en términos económicos, favorece al conjunto del sistema y no sólo a algunas de sus partes. Por supuesto, ello ha obligado a buscar una armonización entre este tipo de delegaciones autonómicas y la representación exterior de España (Embajadas y consulados), pero el hecho es que a mediados de los 90 este tipo de dinámica de acciones exteriores de actores políticos ajenos–en principio– al ciclo formal de la política exterior, ha entrado en una vía de armonización progresiva. No es casual que la figura de un comisionado para la acción exterior (con ésta u otras denominaciones) se haya ido generalizando en las comunidades autónomas y no únicamente en el caso de las históricas. La agenda de algunas como Andalucía, Canarias o Valencia tiene poco que envidiar –por su alto perfil– a la de Cataluña o Euskadi. Ello se ha visto favorecido porque el fenómeno, en el caso español, se integra en un proceso estructural a escala europea de institucionalización de redes (de *networks*) permanentes de regiones pertenecientes a estados distintos.

No se trata por tanto de un problema interno, sino un fenómeno supranacional e internacional. Y prueba de ello es que instituciones de un nivel en teoría inferior, como son los gobiernos locales (ciudades, áreas metropolitanas), han entrado en la misma dinámica de creación de redes transnacionales (CMRE, CPLRE, Eurociudades, IULA) en las que no sólo ponen en común sus experiencias, sino que se constituyen en auténticos grupos de presión de tipo transnacional, reforzando sus demandas tanto hacia sus estados de origen como hacia instituciones supranacionales (como la Unión Europea).

El sistema democrático exige para su vigencia el mantenimiento del ciclo formal en todos sus extremos, en la planificación, ejecución y control de la política exterior, como de cualquier otro sector de la actividad gubernamental. El hecho de que en términos de decisión, algunos de dichos mecanismos y en particular el control parlamentario no parezcan en condiciones de influir realmente en el proceso de toma de decisiones, no reduce su importancia para la perfección del proceso.

3. La Cooperación al Desarrollo y la Acción Humanitaria: procesos de mutación y adaptación

De entre las consecuencias que estos procesos están teniendo, hay una que requiere mucha atención: la reorganización de las estructuras de soporte de la Cooperación al desarrollo y la acción humanitaria a escala internacional, pero también y sobre todo a escala interna de los Estados de los países desarrollados. En efecto, ya hemos visto cómo el impulso autónomo de las ONGs de nuevo cuño, expresión de la vitalidad de los temas humanitarios en nuestras sociedades desarrolladas, ha renovado la acción humanitaria a nivel internacional, dando un nuevo empuje a las organizaciones humanitarias tradicionales, y forzando los Estados a defender el derecho de las ONGs a trabajar sobre el terreno. A la vez, ha planteado a nivel interno (en nuestras propias instituciones) la necesidad de coordinar mejor los recursos e iniciativas para sacar mayor partido de todo ello. Por un lado, facilitando el trabajo de las ONGs, planificando mejor la adjudicación de recursos provenientes del dinero público (no es un secreto que, en la adjudicación de estos fondos, las ONGs han librado a menudo batallas feroces). Es responsabilidad del Gobierno que la adjudicación de este tipo de ayudas sea racional, evite duplicaciones, o pérdidas de recursos, y busque un máximo rendimiento. Por otro lado, dotando a las ONGs, a nivel interno pero también a nivel internacional, de un estatuto jurídico de protección eficaz, y no sólo cuando ya ha sucedido el incidente, sino sobre todo a título preventivo. Si ello es fácil (relativamente) a nivel de derecho estatal —depende de la voluntad de los poderes públicos—, no lo es tanto a nivel internacional, donde deberá buscarse el consenso con un número suficiente de otros Estados que apoyen la iniciativa, y el apoyo de la ONU para una integración del conjunto en las normas generales del derecho humanitario. En tercer lugar, las instituciones, en lugar de querer monopolizar la ejecución (y por tanto la decisión) de la acción humanitaria, deben facilitar la canalización del impulso generoso que surge de la propia sociedad hacia los profesionales de la acción humanitaria: las ONGs, las instituciones del Gobierno especializadas en el tema, y las organizaciones internacionales pertinentes. Esto es: deben facilitar la coordinación de todos los elementos que confluyen en Cooperación al Desarrollo y la Acción Humanitaria.

En este punto, existe muchas veces un malentendido. Los países desarrollados suelen tener -algunos desde tiempo atrás- estructuras de soporte para políticas de ayuda al exterior, normalmente hacia lo que se llama Tercer Mundo. Lo cual es positivo dentro de sus limitaciones y, en ocasiones, a pesar de las intenciones secundarias que llevan algunas políticas de cooperación. Pero la cooperación, en sentido clásico, es algo que los gobiernos pueden planificar a plazo estable —uno o varios años, una legislatura—, con planificación paralela de las partidas necesarias en los presupuestos, y con previsiones claras en las políticas de implementación de la misma. Pueden surgir imprevistos, pero la cooperación es planificable y sus resultados son medibles. En este sentido estamos ante una política pública clásica, aunque filantrópica.

Caso distinto es el de la acción humanitaria de urgencia, que por definición es totalmente imprevista, no planificable, no cuantificable de antemano. Unas situaciones pueden surgir de catástrofes naturales: hambrunas na-

turales, inundaciones, terremotos, epidemias, son los casos más clásicos. La dificultad de atenderlas se deriva de cuestiones puramente técnicas y de recursos financieros y humanos, pero los gobiernos concernidos suelen dar todo tipo de facilidades para la intervención exterior. El problema, en estos casos, es el de poder controlar sobre el terreno la correcta adjudicación de la ayuda a sus destinatarios, y evitar así el pillaje y desviación de ésta, por desgracia tan frecuentes.

Otro tipo de situación es el de los conflictos provocados por el hombre, normalmente guerras, guerras civiles, represión a gran escala de minorías nacionales, étnicas o religiosas, sobre todo si se trata de un conflicto de difícil definición desde el derecho de la guerra. Aquí el problema se complica, puesto que la intervención de las ONGs de acción humanitaria de urgencia rara vez es deseada por los gobiernos implicados, y a menudo no lo es por ninguno de los contendientes. O, si lo es, las ONGs deberán redoblar su atención para no ser manipuladas a fines puramente propagandísticos por uno de los bandos.

4. La legitimación de la Comunidad Internacional: la seguridad humana

De lo dicho hasta aquí, se deduce igualmente que en el mundo contemporáneo, en estos comienzos del siglo XXI, las sociedades democráticas desarrolladas se han dotado de un régimen de "auto-obligación" hacia la comunidad internacional en el campo de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en muchas partes del planeta. Ello no sólo requería mecanismos económicos o normativos: exigía un marco de legitimación moral internacional. Ello explica los esfuerzos (de rendimiento desigual) de Naciones Unidas, por ejemplo, a la hora de ir forjando y dotando de contenidos este tipo de aproximación. Y aquí tiene una gran importancia por ejemplo el concepto de "seguridad humana".

El concepto de seguridad humana, aunque ya utilizado por algunos previamente, se difundió a partir de ser tratado por el PNUD en su *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1994. Al igual que el concepto de desarrollo humano surgió a fines de los 80 como una propuesta para superar la visión convencional del derecho al desarrollo entendido como mero crecimiento económico, el de seguridad humana nació a principios de los 90 como resultado de los enfoques críticos formulados durante décadas a la concepción clásica de la seguridad.

En síntesis, el contenido esencial de la idea es como sigue[1]:

"Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social"

Informe sobre Desarrollo Humano 1994, PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)[2]

---

[1] Fuente: Seguridad humana
Karlos Pérez de Armiño y Marta Areizaga
http://dicc.hegoa.efaber.net

[2] PNUD (varios años), Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México/Mundiprensa Libros, Madrid.

El Informe 1994 presenta un nuevo concepto de seguridad humana que equipara la seguridad con las personas, en lugar de los territorios, y con el desarrollo, en lugar de las armas, y evalúa las preocupaciones en materia de seguridad humana tanto a nivel nacional como mundial.

El Informe intenta abordar estas cuestiones mediante un nuevo paradigma de desarrollo humano sostenible que refleje los potenciales dividendos de la paz, una nueva forma de cooperación para el desarrollo y un sistema reestructurado de instituciones mundiales.

A su vez, el Informe propone que la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social apruebe una carta social mundial, adhiera a un paradigma de desarrollo humano sostenible, cree un fondo de seguridad humana mundial mediante la captación de los futuros dividendos de la paz, apruebe un pacto de desarrollo humano 20/20 para abordar los problemas prioritarios de la humanidad, recomiende la aplicación de gravámenes a nivel mundial para movilizar recursos y establezca un Consejo de Seguridad Económica.

Reforzar la seguridad humana implica:

- invertir en desarrollo humano en lugar de armas;
- comprometer a los encargados de la formulación de políticas a que tomen en cuenta los incipientes dividendos de la paz;
- otorgar a las Naciones Unidas un mandato claro para promover y respaldar el desarrollo;
- ampliar el concepto de cooperación para el desarrollo de modo que incluya otros elementos además de la ayuda;
- acordar que el veinte por ciento del presupuesto nacional y el veinte por ciento de la ayuda extranjera se destine al desarrollo humano y, por último,
- crear un Consejo de Seguridad Económica.

"En el avance de ese concepto de seguridad global y para todas las personas, una contribución decisiva ha sido la de los movimientos sociales que trabajan en áreas como la paz, el medio ambiente, el desarrollo o los derechos humanos. Hoy es ampliamente aceptada, al menos en el mundo académico, la necesidad de ensanchar la agenda de la seguridad más allá de lo militar."

En definitiva, gran parte de los conflictos civiles actuales, son resultado del fracaso de un modelo de desarrollo que ha sido incapaz de satisfacer las necesidades básicas de la población. Parece obvio que la alternativa sería entonces una seguridad definida en las posibilidades del desarrollo humano de cada persona, que por supuesto vendrán condicionadas por aquellos factores individuales que hacen que cada una disponga de más o menos capacidades o tenga mayor o menor vulnerabilidad (edad, género, lugar de residencia, etc.).

Es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, quien precisa su contenido y lo difunde mediante su *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 1994, a partir de lo cual recibe mayor atención de diferentes medios académicos. Como hemos observado, tal evolución teórica había llegado a un punto en el que la seguridad quedaba ya inextricablemente unida al bienestar socioeconómico de las personas. No es extraño, por tanto, que

el PNUD haya asumido la reflexión sobre la seguridad humana como una vía para ampliar y profundizar en los contenidos de su noción del desarrollo humano.

El eje ha basculado de la seguridad del territorio hacia la de las personas, y de buscarla mediante las armas a hacerlo buscando el desarrollo humano sostenible. En consecuencia, frente a la visión tradicional centrada en la disuasión y el conflicto, se revaloriza la cooperación para el desarrollo internacional como vía para alcanzar la seguridad.

La seguridad humana tiene dos dimensiones básicas: la libertad respecto a las necesidades básicas (que éstas se vean cubiertas) y la libertad respecto al miedo (amenazas, represión, etc.). Las amenazas a la seguridad humana pueden ser crónicas (hambre, enfermedad, represión, etc.) o pueden consistir en perturbaciones repentinas de la vida cotidiana, y pueden deberse a factores naturales o humanos. Tales amenazas pueden ser multitud, pero según el PNUD podríamos agruparlas en siete categorías básicas, correspondientes a otros tantos tipos de seguridad humana.

Como indica el PNUD sería deseable desarrollar indicadores que permitieran medir tales amenazas, y con los cuales se podrían construir sistemas de alerta temprana que permitieran evaluar el riesgo de desestructuración socioeconómica y de desintegración política, de forma que ayudaran a prever y evitar los conflictos. Sin embargo, en algunos de esos campos no se dispone aún de indicadores precisos.

- PNUD (varios años), Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México/Mundiprensa Libros, Madrid.

5. Conclusiones y recomendaciones[3]

A modo de conclusión, la política española de cooperación ha ido emergiendo como uno de los elementos nodales de la acción exterior del Estado. Por otra, ha permitido abrir un proceso de reflexión sobre algunas políticas públicas y muchas de las prácticas institucionales e instrumentos del sistema. Entre los debates más relevantes destaca, precisamente por su novedad y por su calado institucional, el de la coordinación de actores dentro del sistema de cooperación internacional. A pesar de la multiplicidad de actores, visiones e intereses, el desafío de la coordinación ha pasado, paradójicamente, más o menos inadvertido. Así, si los primeros años noventa estuvieron marcados por los intentos del Gobierno central de delimitar las fronteras de participación en la acción exterior del Estado de otros actores —y de las administraciones descentralizadas en particular—, a partir de mediados de los noventa se produce un proceso de paulatino desentendimiento mutuo y aislamiento de los esfuerzos de cooperación de los diversos actores.

A partir del año 2004, el cambio parece emerger una nueva sensibilidad hacia el funcionamiento de la cooperación como política pública. Este cambio de sensibilidad se traduce en la incorporación de la cooperación como eje de la acción exterior española; pero también

[3] Fundación Alternativas. OPEX. Documento de Trabajo 53/2010: Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos. Angustias Hombrado Martos y Carlos Hernández Ferreiro.

en la reforma y relativa mejora de los mecanismos de planificación y evaluación.

En este contexto, el debate de la coordinación de actores ha empezado a adquirir una relevancia cada vez mayor, hasta el punto de acabar por ser incorporada como eje estratégico de la acción del sistema español de cooperación en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Por un lado, el tránsito de la cooperación desde la indefinición institucional y política anterior hasta convertirse en uno de los ejes de la acción exterior del Estado ha concedido al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación un mayor liderazgo, una mayor visibilidad y mayores capacidades para significarse como punto de referencia de la acción del sistema de cooperación, tanto horizontal como vertical.

El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009, se define en este sentido como el Plan de la calidad y eficacia de la cooperación española, una apuesta por la plena adaptación de la cooperación española a los requerimientos de la Declaración de París y el Código de Conducta de la UE, y que sitúa el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España como una de las metas fundamentales a las que debe aspirar el sistema de cooperación. Al mismo tiempo, estos principios se convierten, en línea con un modelo de la planificación basada en resultados, en elementos evaluables del desempeño de la acción de las instituciones del sistema español de cooperación.

En materia de coordinación, el Plan Director parece asumir de manera explícita el consenso preexistente entre los actores de la cooperación española, sobre la necesidad de abordar la reforma de los mecanismos de coordinación dentro del sistema español de cooperación al desarrollo. La Propuesta de Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2010, aprobada por el Consejo de Ministros el pasado 12 de febrero, determina objetivos específicos para cada uno de los ámbitos estratégicos mencionados más arriba.

Las medidas propuestas se pueden estructurar en torno a tres ejes fundamentales: la mejora del funcionamiento de los mecanismos de coordinación existentes y la creación de nuevos mecanismos de coordinación dentro del sistema español de cooperación (nivel de sede); el fortalecimiento del sistema de coordinación de actores en el terreno en base al principio de asociación (actores en el terreno) y el establecimiento de mecanismos de coordinación específicos en el marco del ciclo de política pública (planificación y diseño, implementación, seguimiento y evaluación), que transformen a la cooperación descentralizada en un elemento estratégico de la cooperación española (coordinación multinivel).

En relación con la coordinación, el tercer Plan Director prevé la reforma de los mecanismos ya existentes: el Consejo de Cooperación, la Comisión Interministerial y la Comisión Interterritorial de Cooperación. El primero pretende elevarse a la condición de un consejo consultivo sobre cooperación, mientras que en el caso de la Comisión Interministerial se plantea la creación de un comité de carácter más técnico y operativo. Y en ambos casos, además, se subraya la necesidad de reforzar la coordinación entre los departamentos que gestionan un mayor volumen de AOD y/o que tienen competencias especialmente relevantes para los procesos de desarrollo.

Finalmente, se prevé la potenciación de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, reforzando sus medios ejecutivos —a través de la Comisión Permanente— y estableciendo mecanismos que permitan el tratamiento por separado de las especificidades de CC AA y entidades locales.

Una de las principales recomendaciones sería la creación de una "conferencia sectorial de cooperación para el desarrollo", "como instancia de representación al más alto nivel, con vistas a canalizar el debate político entre el Gobierno central y las CC AA sobre la política pública de cooperación internacional para el desarrollo".

Aunque se trataba de una iniciativa de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la buena acogida e impulso que recibió por parte de los gobiernos autonómicos en las reuniones de Comunidades Autónomas de Zaragoza (julio de 2008) y Mérida (mayo de 2009) han contribuido, sin duda, a acelerar la puesta en marcha de dicho mecanismo. El resultado fue la negociación en un tiempo récord entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, las CC AA y el Ministerio de Política Territorial, dando lugar a la firma del acuerdo institucional de constitución de la referida "Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional".

Una de las iniciativas recientes, y probablemente más prometedoras, en materia de interlocución y coordinación entre las CC AA —y de éstas con la AGE— ha sido sin duda la realización de los Encuentros de Comunidades Autónomas en materia de Cooperación al Desarrollo, celebrados en Zaragoza en julio de 2008 y en Mérida en mayo de 2009.

Algunas conclusiones:

1. Avanzar hacia la mejora de la coordinación en el marco del desarrollo de una política pública de cooperación integral.

2. Este proceso de simplificación y clarificación del sistema de cooperación deberá emprenderse en el desarrollo de la nueva ley de cooperación, que deberá establecer el marco de referencia institucional.

3. Crear incentivos para la coordinación:

- Valor añadido de la cooperación descentralizada.
- Armonización de procedimientos e información.
- Estrategias de división del trabajo.
- Cooperación delegada.
- Mecanismos de cooperación multinivel.

4. Clarificar los procesos de reformas para que éstos tengan mayor valor añadido en la cooperación autonómica y municipal.

5. Reforzar los espacios de diálogo político entre CC AA para que funcionen como una herramienta de coordinación horizontal. El convenio marco de colaboración entre la AECID y las CC AA, para regular el estatus de los delegados autonómicos en terreno y su integración en las Oficinas Técnicas de Cooperación de los países socios, debería abordar también el tratamiento de la figura de los becarios (incluyendo los becarios autonómicos).

Bibliografía

Los siguientes documentos son fundamentales para una mejor información de la problemática que nos ocupa, y han sido de obligada referencia por los datos aportados.

Fundación Alternativas.

OPEX
Documento de Trabajo 53/2010: Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos
Angustias Hombrado Martos y Carlos Hernández Ferreiro.

Hegoa: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo: Seguridad humana
Karlos Pérez de Armiño y Marta Areizaga
http://dicc.hegoa.efaber.net.

Plan Africa: 2009/2010. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid.

Las siguientes obras abordan aspectos complementarios del conjunto de este trabajo.

Richard Gillespie, Fernando Rodrigo y Jonathan Story (eds.), (1995), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Alianza Editorial, Madrid.

Ramón Cotarelo (1995), "La política exterior de España", en Paloma Román (coord.), *Sistema político español*, Mac Graw-Hill; Madrid.

Roberto Mesa (1992), "La normalización exterior de España", en R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática*, CIS, Madrid.

Antonio Remiro Brotons (1988), "Política exterior de defensa y control parlamentario", en *Cuadernos y debates. Centro de estudios constitucionales*, nº 11, Madrid.

Antonio Remiro Brotons (1984), *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid.

Pere Vilanova (1995), *El Estado y el sistema internacional*, EUB, Barcelona.

Pere Vilanova, *Orden y desorden a escala global*, Síntesis, Madrid 2006.

Archibugui, D & Held, D. *Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order*, Polity Press, Cambridge (UK) 1995.

Baylis, J,; Smith, S. *The Globalization of World Politics*, Nova York, Oxford University Press, 1997.

Beck, U., *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998.

Brzezinski, Z., *El Gran tablero mundial*, Barcelona, Paidós, 1998.

Cooper, R., *The Postmodern State and the World Order*, Londres, Demos, 2000.

Donahue, J. & Nye J., *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2000.

Kaldor, M. *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*, Tusquets Eds. Barcelona 2005.

Zakaria, F. *The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad*, WW Norton, Nueva York 2004.

Conclusiones

Ángel Valencia Sáiz
Miguel Agudo Zamora

Conclusiones

Ángel Valencia Sáiz
Miguel Agudo Zamora
Investigadores-Centro de Estudios Andaluces

Los momentos de crisis y cambios suelen ser, por su propia naturaleza, espacios adecuados para la realización de reformas que se hacían necesarias pero que debido a la bonanza de los tiempos anteriores no se mostraban como imprescindibles. Hace falta, pues, que la realidad política y económica se complique para que se aprecie la necesidad de profundizar en la gobernanza multinivel y en la adecuación de las estructuras existentes a los nuevos tiempos que se avecinan.

En este panel se han tocado temáticas variadas, todas ellas unidas por el hilo conductor de la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza.

Respecto a la Administración Pública son varios los aspectos que se considera necesario modificar, y que, el profesor Navarro, ha sintetizado en los siguientes ejes orientadores básicos:

1) De la 'Administración Pública' a los 'Servicios Públicos': los servicios públicos son el principal nexo entre acción gubernamental y ciudadanía, por lo que la reforma de la Administración Pública debe orientarse desde éstos, no desde sus estructuras y procesos. La Administración debe 'pensarse', pues, desde los servicios que presta. Se trataría, nos señala Navarro, de que la Administración Pública pasase de verse a si misma como un 'organigrama' a verse como el 'mapa de procesos' que hace posible la prestación de los servicios públicos. Un buen instrumento para ello son las cartas de servicios. Estas identifican los servicios a prestar, y con ello, evidencian la necesidad de definir los procesos que los hagan posible, así como las unidades organizativas que han de intervenir en ello. Y desde la perspectiva de la ciudadanía, permite conocer los servicios que se prestan y lo que cabe esperar de ellos.

2) De la 'Administración Burocrática' a la 'Administración Amable y Cercana': profundizar en la simplificación de trámites administrativos y el acceso a los servicios públicos. Además de la descentralización territorial, sin duda un instrumento básico se encuentra en la e-Administración, cada vez más conocida y usada por la ciudadanía andaluza.

3) De las 'Políticas Públicas' a los 'Territorios': diseñar la acción pública desde la perspectiva de los territorios sobre los que se pretende actuar. Esto supone considerar más los efectos que pueden derivarse de la acción conjunta y complementaria entre administraciones en términos de calidad de vida y cohesión territorial, que los efectos de políticas específicas desde administraciones y/o agencias concretas sobre un mismo terri-

torio. Se trata, por lo tanto, de cambiar la visión y la orientación de la acción desde las políticas sectoriales de cada administración a la creación de 'unidades territoriales de actuación' en función de objetivos y las áreas de política y servicios a ellos ligados.

4) De la 'Función Pública' a los 'Empleados Públicos': el fomento de una cultura administrativa orientada a los servicios públicos, tanto en las funciones directivas, como entre aquellos que producen los servicios en contacto directo con la ciudadanía, poniendo en valor ésta última como elemento crítico para garantizar la calidad de los servicios. En ello cuenta el diseño de planes de formación adecuados, evaluando y mejorando la oferta ya existente, pero sobre todo mediante la evaluación del desempeño y su reconocimiento. Esto supondría que la Administración Pública sería, más que estructuras y procesos, 'personas'.

5) De la 'Ciudadanía Satisfecha' a la 'Ciudadanía Responsable': promover procesos de información e involucración ciudadana en relación con el esfuerzo que supone la prestación de servicios. El objetivo debe estar no sólo en conocer si la ciudadanía está satisfecha con la prestación de servicios, como un indicador de su eficacia, sino también, promover su conocimiento sobre el esfuerzo que ello supone, para valorar su percepción sobre la eficiencia con la que se hace. Así, ha de darse a conocer el coste efectivo de los servicios, se ha de promover la participación en la priorización de los presupuestos de los diferentes servicios y se ha de difundir de forma constante y eficaz no sólo los logros en términos de resultados, sino en relación con el esfuerzo que ello supone.

6) De la 'Práctica de la Reforma' al 'Análisis y la Evaluación de la Reforma': promover nuevos instrumentos, estrategias y orientaciones sobre los que se tengan evidencias sobre su impacto en la calidad de los servicios públicos, así como incentivar la extensión de aquellos sobre los que existen. A este respecto, se ha de potenciar las actividades e iniciativas del Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, así como generar una línea prioritaria de investigación aplicada al respecto en el Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación.

Otro de los temas tratados en este trabajo ha sido el referente al desarrollo de la autonomía local. Se ha partido del hecho, puesto de manifiesto por el profesor Medina, de que en algunos de los países de nuestro entorno, se ha asistido en los últimos años a un proceso de consolidación y reforzamiento del nivel local de gobierno, procurándose llevar las garantías de su autonomía a las normas dotadas del máximo rango jurídico posible, tal como son los casos italiano y alemán. Se trata de una corriente tan intensa, que ha afectado incluso al ámbito de la Unión Europea. Si ya en la década de los noventa comenzó a hablarse del fenómeno de la "europeización" de la autonomía local, evocando con ello la creciente intervención europea en los ámbitos tradicionalmente ocupados por los municipios, es evidente que en los últimos años este fenómeno no ha venido sino a extenderse y agudizarse, como lo acredita la circunstancia de que la normativa europea influya de forma cada vez más determinante en sus procedimientos habituales de actuación. Desde la perspectiva de los gobiernos locales, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto un hito histórico, toda vez que se reconoce explícitamente su condición de actor político en el seno de la Unión.

Además de la incorporación de la cohesión territorial entre los objetivos a perseguir por la Unión, exige a ésta que respete la autonomía local consagrada por los diversos Estados miembros; y, de otro lado, proyecta de forma expresa la vigencia del principio de subsidiariedad al nivel local de gobierno. Igualmente, tampoco puede soslayarse el fortalecimiento institucional que ha experimentado el Comité de las Regiones en su función esencial de emitir dictámenes en relación con aquellos asuntos que resulten de especial interés para los entes subcentrales. Ni puede negarse la importancia que tiene la extensión de la vigencia del principio de subsidiariedad a los Entes locales en la consolidación de su presencia en la gobernanza multinivel europea, tal como se ha puesto de manifiesto en este trabajo.

A otro nivel, las reformas normativas aprobadas recientemente en Andalucía prefiguran un apreciable fortalecimiento de la autonomía local en comparación con la situación existente con alcance general en el Estado Autonómico. Desde el punto de vista competencial, se consolida un listado razonablemente detallado y preciso de competencias propias municipales, que, tal como viene sosteniendo el Tribunal Constitucional y ha recordado el nuevo Estatuto, han de ejercerse en régimen de autorresponsabilidad, de tal modo que en su desempeño los entes locales sólo están sujetos a los controles de constitucionalidad y legalidad. Potenciación de la autonomía local que se proyecta asimismo a la esfera financiera, puesto que gracias a la puesta en marcha del mecanismo de participación en los tributos autonómicos, los municipios contarán con un volumen de recursos de libre disposición mayor del que venían disfrutando hasta la fecha. Aunque no es menos cierto que la repercusión de la crisis económica en los entes locales adquiere en muchas situaciones tintes de fuerte dramatismo por su palmaria repercusión socio-económica y de prestación de servicios en algunos municipios de nuestra Comunidad Autónoma.

En todo caso, esta ampliación de su margen de maniobra reaviva, tal como señala el profesor Medina, el espinoso problema de determinar cómo pueden robustecerse los controles sobre los entes locales sin que, con ello, se ponga en peligro la autonomía local. A este respecto, y al margen de la mejora de los controles estatales existentes (jurisdiccionales, cámaras de cuentas, etc.), suele destacarse la conveniencia de introducir mecanismos de "rendición de cuentas vertical", esto es, no desempeñados o dirigidos desde el propio Estado, sino tendentes a asegurar una presencia directa de la ciudadanía en la supervisión. Ahora bien, para que exista un efectivo control ciudadano es imprescindible que la comunidad esté adecuadamente informada del funcionamiento y las actividades desempeñadas por el ente controlado. La transparencia es, pues, presupuesto básico para que pueda articularse correctamente la rendición de cuentas. Y también algún avance en la rendición de cuentas, entendida en un sentido amplio, cabe esperar si se fomenta la participación ciudadana en el procedimiento de toma de decisiones de los gobiernos locales, siquiera operando como un elemento complementario que en ningún caso está llamado a suplir o sustituir a los controles estatales de carácter político y jurídico. En este sentido, debe valorarse positivamente la Disposición final séptima de la LAULA, según la cual "todos los municipios aprobarán un reglamento de participación ciudadana que asegure los cauces y métodos de información y participación de la ciudadanía en los programas y políticas públicas".

En una línea algo diferente a las dos contribuciones anteriores se sitúa el trabajo del profesor Vallespín, profundización de la democracia. Adoptando un enfoque normativo, el análisis realiza, por un lado, un sutil y pormenorizado diagnóstico crítico de las democracias avanzadas, señalando, en particular, los principales problemas que afectan a las prácticas democráticas y, por otro, un análisis de los posibles campos donde se puedan mejorar los sistemas democráticos actuales. En este punto, uno de los elementos claves de profundización de la democracia es la búsqueda de prácticas democráticas que favorezcan una mayor participación política. La línea argumentativa central del autor es que es necesario abrir el sistema democrático a una mayor participación política, sin embargo, resulta menos claro qué prácticas participativas y cómo las ponemos en funcionamiento. En un análisis que destaca la complejidad del mundo político en que vivimos y como afecta éste a la democracia, predomina la ponderación entre el diagnóstico y los nuevos espacios para una profundización de la democracia. Sin embargo, el trabajo destaca en esta línea algunas líneas de reforma democrática que conviene que tomemos en consideración.

El punto de partida del prof. Vallespín es establecer los límites generales de una profundización de la democracia. En este sentido, se trata de un tema en el que hoy resulta más difícil hacer propuestas que hace algún tiempo, incluso desde la teoría de la democracia. Los límites impuestos por la política del siglo XXI a la reforma democrática se derivan de elementos nuevos: por un lado, se observa una pérdida de impulso por la consecución de las "democracias de calidad" en las democracias occidentales y, por otro, incluso se ha perdido cierto impulso democratizador cuando en ciertos países autoritarios en sistema económico da muestras de funcionar realmente bien (como es el caso de China). Además, el otro gran elemento es la pérdida de la soberanía estatal de los países democráticos como consecuencia de la globalización económica y su incapacidad para controlar democráticamente las decisiones que les afectan.

En cualquier caso, y a pesar de lo anterior, el profesor Vallespín cree que existen espacios donde es posible la mejora de la democracia a nivel estatal y sub-estatal. Para ello, se realiza un diagnóstico que tiene como eje los cambios en la ciudadanía, la participación política y la recepción de las nuevas demandas sociales del sistema político. En una palabra, las propuestas de nuevos espacios de profundización de la democracia pasan por un análisis ponderado de la participación política.

El autor establece una distinción entre hardware -conjunto de elementos que son necesarios para poder decir que estamos en presencia de un sistema democrático o núcleo institucional de la democracia- y software —condiciones que permiten el funcionamiento adecuado de ese sistema institucional—. Es evidente que el hardware, el núcleo de condiciones formales e institucionales no garantizan que la democracia sea efectiva y de ahí que el buen funcionamiento de la misma dependa, sobre todo, del software. De entre los principios de este software de la democracia ocupa un destacado papel la participación política. La participación política favorece al sistema democrático en su conjunto: da una mayor garantía de legitimidad al sistema democrático, favorece una mayor capacidad de control al gobierno, fomenta el respeto mutuo, la confianza y la experiencia de vivir en comunidad, nos permite aprender a negociar y a promocionar los intereses individuales y de grupo y, finalmente, nos provee de habilidades cognitivas y

de juicio político. Sin embargo, hay una serie de fenómenos que obstaculizan que se participe más, sino que además la participación sea de menor calidad, produciéndose una distancia creciente entre la clase política y la ciudadanía. Son los virus que atacan el software de la democracia: la crisis de lo público —una dificultad para traducir los problemas privados en cuestiones públicas que tiene su consecuencia más evidente en el abandono o la disminución de la predisposición a actuar siguiendo el interés general, esto supone la aparición de una política privatizada y la aparición de un ciudadano reactivo—; el reforzamiento de las políticas identitarias; la creciente abstracción y tecnocratización de la política que implican un distanciamiento, una falta de comprensión y una falta de interés en la política por parte de la ciudadanía; una sociedad civil pasiva y poco participativa; la crisis de los partidos políticos; o el nuevo papel de los medios de comunicación.

En este contexto, propone la necesidad de un espacio público lo más abierto posible, un espacio público abierto al debate y a la deliberación, en el que se vislumbran los mejores elementos algunos de la teoría de la democracia deliberativa, así como una potenciación de un uso para este fin de Internet y de los medios de comunicación. La tesis es que la deliberación puede mejorar la relación entre gobernantes y gobernados y ese espacio público puede crear tanto cuestiones como una conciencia comunes.

Frente a la desafección política, en última instancia, el desinterés ciudadano por la misma, el profesor Vallespín propone una reconsideración del espacio público en el que la deliberación, los medios de comunicación jueguen un papel revitalizador de la conciencia y la participación políticas.

Finalmente, el profesor Pere Vilanova en su contribución titulada relaciones exteriores y cooperación exterior aborda el tema desde tres ideas centrales: en primer lugar, que las Comunidades Autónomas son parte constitutiva del Estado, y como tales, desde una perspectiva denominada actualmente perspectiva de gobierno multinivel tienen su propia agenda de proyección exterior; en segundo lugar, que esto no entra en contradicción con la política exterior, al contrario, refuerza su papel si se dan ciertas condiciones de coordinación funcional y voluntad política y, en tercer lugar, todo esto se inserta en un marco de responsabilidad global, según la cual las entidades públicas sub-estatales también tienen y participan en este esfuerzo de gobernanza global que constituye, cada vez más, como una obligación de la sociedad civil emergente.

Para ello, el profesor Vilanova vertebra su análisis en cuatro grandes aspectos: en primer término, un análisis del mundo como sistema político global que permita entender el marco donde se desarrollan la acción exterior del Estado y de las Comunidades Autónomas en este ámbito; en segundo término, una visión del estado de la cuestión a los diversos aspectos que afectan a la problemática de la Cooperación al Desarrollo y Cooperación Humanitaria; en tercer término, un análisis de la importancia, en este contexto, del discurso legitimador que establece la Comunidad Internacional y, finalmente, una serie conclusiones y recomendaciones.

En relación con la visión del mundo político internacional de hoy, el prof. Vilanova, establece una distinción entre el papel del Estado y el del sistema internacional y, sobre todo, una visión llena de matices de ambos, por un lado, de un Estado que sigue funcionando y sigue siendo un agente político fundamental pero condicionado por

otros y, por otro, de un sistema internacional, que vive en la tensión entre el orden y el desorden internacional. En cualquier caso, del análisis se desprende que el Estado sigue siendo un actor central, inevitable e insustituible dentro del sistema internacional. No obstante, se constata que ante la crisis sistémica, estructural y a escala global que pone de manifiesto que estamos ante un sistema política mundial en mutación. Las cuestiones que se dejan planteadas aquí son las de los actores y los problemas globales.

En cuanto al análisis de Acción Exterior del Estado, el análisis del caso español, muestra que si bien la acción exterior de las comunidades autónomas no fue bien acogida en un primer momento, en la actualidad el sistema se ha ido acomodando a una dinámica que favorece, al menos en términos económicos, al conjunto del sistema.

La cuestión clave de la Cooperación al Desarrollo y la Acción Humanitaria es contemplada como una respuesta equilibrada de relación, mutación y adaptación entre los Estados, las ONGs y las instituciones internacionales, dependiendo de situaciones y casos distintos, en función, de la posibilidad de planificar la cooperación, como uno de los criterios posibles —como si fuera una política pública aunque filantrópica- por parte del Estado.

Todo este proceso de Acción Exterior por parte del Estado, en conjunción con las comunidades autónomas en nuestro caso, en un tema como el de la Cooperación al Desarrollo y la Acción Humanitaria ponen de manifiesto que, a pesar de los problemas del sistema internacional señalados anteriormente, las sociedades democráticas se han dotado de un régimen de auto-obligación hacia la comunidad internacional en lo referente a la lucha contra la pobreza y la desigualdad en muchas partes del planeta. En este sentido, el objeto de otro aspecto importante del trabajo del prof. Vilanova es el tratamiento de los esfuerzos de las Naciones Unidas en esta labor de legitimación política y moral a través del concepto de seguridad humana.

En el apartado de conclusiones, hay que destacar el papel emergente de la política de cooperación dentro de la acción exterior, una política que ha abierto un proceso de reflexión sobre algunas políticas públicas y algunas prácticas del sistema democráticas. Una de las cuestiones relevantes ha sido la cooperación de los actores. Como se ha visto, en este tema se han atravesado tres etapas: la de la diferenciación de participación por parte del Gobierno a otros actores, la falta de entendimiento entre la acción exterior del Estado y otros actores y, finalmente, una nueva sensibilidad de cooperación entre ambos. El análisis de la documentación más reciente muestra, sin duda, un panorama distinto y el conjunto de recomendaciones planteadas por el autor plantea un escenario en este tema mucho más esperanzador. Sin entrar en detalles, destacar, el énfasis del autor en la interrelación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los mecanismos para establecer un diálogo que favorezca esta materia. En este sentido, por ejemplo, la creación de una conferencia de sectorial de cooperación para el desarrollo al más alto nivel, con vistas a canalizar el debate político entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas sobre la política pública de cooperación internacional del desarrollo.

En conclusión, el panel “gobernanza multinivel, democracia y cooperación territorial” mostró, a través del trabajo de sus ponentes y el debate con los expertos,

que la realidad del gobierno o de la gobernabilidad muestra perfiles bien distintos que hace pocos años. En todos las ponencias y en el debate nos encontramos muy presente, tanto la idea de discutir sobre las tendencias que provocan el mundo político que vivimos como las propuestas que se proponían para reformar los diversos aspectos tratados en las ponencias, ya fuera las propuestas en la reforma de la administración, la autonomía local, la profundización de la democracia o la cooperación internacional. A pesar de vivir en un mundo en un cambio que nos resulta difícil de comprender, el conjunto de ideas y propuestas para el debate y reflexión son constructivas y deben servir para hacernos reflexionar sobre estos temas en el escenario político andaluz del presente.

agenda 2012

Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA