



**INFORME SOBRE LA QUALITAT
DE LA NOSTRA DEMOCRÀCIA**
Diagnosi i Propostes

Novembre 2007 | www.hayek.cat

ÍNDEX

I.	Introducció: una democràcia en crisi	3
II.	L'abast de la crisi	6
III.	La fal·làcia de la sobirania popular	11
IV.	Quan aquells que ens governen perden la vergonya.	20
V.	La fal·làcia del ciutadà-client	31
VI.	Institucions que grinyolen	44
VII.	El paper de la societat civil	54
VIII.	Mot final	61

Tenim un règim de govern que no enveja les lleis d'altres ciutats, sinó que som més exemple per a la resta que imitadors dels altres. El seu nom és democràcia, per no dependre el govern de pocs, sinó d'un nombre major; d'acord amb les nostres lleis, cadascú està en situació d'igualtat de drets en les dissensions privades.(...)

I ens regim liberalment no només quant als negocis públics, sinó també pel que fa a les sospites recíproques sobre la vida diària, no prenent malament que el proïsme obri segons el seu gust, ni posant rostres plens de retret, que no són un càstig, però sí penosos de veure. I al mateix temps que no ens destorbem en les relacions privades, no infringim la llei en els assumptes públics, més que res per un temor respectuós, ja que obeïm a aquells que en cada ocasió ocupen les magistratures i a les lleis, i d'entre elles, sobretot aquelles que estan legislades en benefici dels que sofreixen la injustícia, i aquelles que per la seva qualitat de lleis no escrites, comporten una vergonya manifesta a qui les incompleix (...).

D'altra banda, ens preocupem alhora dels assumptes privats i dels públics, i gents de diferents oficis coneixen suficientment la cosa pública; ja que som els únics que considerem no home pacífic, sinó inútil, a aquell que gens participa en ella, i a més, o ens formem un judici propi o almenys estudiem amb exactitud els negocis públics, no considerant les paraules mal per a l'acció, sinó major mal el no assabentar-se prèviament mitjançant la paraula abans de posar en obra el que cal. Doncs tenim també en alt grau aquesta peculiaritat: ser els més audaçs i reflexionar a més sobre allò que emprenem; mentre que als altres la ignorància els dona gosadia, i la reflexió, demora. Seria just, per contra, considerar com els d'ànim més esforçat a aquells que millor coneixen les coses terribles i les agradables, i que no per això defugen els perills. (...)

Va ser per una ciutat així per la qual van morir aquests, considerant just, amb tota noblesa, que no els fos arrabassada, i per la qual tots els que quedem és natural que vulguem sofrir penalitats.

Per aquestes raons m'he estès en allò relatiu a la ciutat, mostrant-vos que no lluitem per una cosa igual nosaltres i aquells que no posseeixen al seu torn res d'això, i demostrant amb proves la veritat de l'elogi d'aquells en honor dels quals parlo ara.

PERICLES 430 aC (Discurs fúnebre)

I. INTRODUCCIÓ: UNA DEMOCRÀCIA EN CRISI

Talment com l'Atenes de Pericles, també nosaltres voldríem que el nostre sistema de govern fos un exemple per al món, que ens regissim liberalment -en l'àmbit públic i en el privat-, i que tothom s'involucrés en els afers col·lectius i complís les lleis. D'aquesta manera podríem sentir-nos orgullosos del nostre país, beneficiar-nos-en, i ser admirats per les altres nacions. Malauradament, però, som lluny d'això. Per aquest motiu es fa necessari preguntar-se on som com a col·lectivitat, quins problemes afrontem en l'àmbit de les 'coses comunes' i la governació, i què hi podem fer per a donar-los la volta. I el primer pas d'aquesta reflexió ha de ser clarificar què entenem per democràcia.

Una de les definicions més usuals de la democràcia és aquella que la concep com el sistema de govern en què el poder en l'àmbit públic s'exerceix "*pel poble i per al poble*". En l'Atenes de l'antiguitat clàssica que ens descriu Pericles en el discurs de la pàgina precedent, aquest era un aspecte central, i malgrat que no tothom tenia el dret de participar dels assumptes col·lectius (esclaus i dones en quedaven al marge), aquells que gaudien d'aquest dret l'exercien de forma activa i reflexiva.

Si donéssim per bona aquesta visió de la **democràcia** com a govern del poble i per al poble (que és un bon punt d'entrada, tot i que insuficient), hauríem de concloure que els règims polítics existents als estats occidentals i al nostre propi país s'aparten en major o menor mesura de l'ideal democràtic. En efecte, una part important de la població no s'identifica amb els actuals governants i/o no se senten representats per aquests, per la qual cosa es fa difícil dir que el poder públic l'ostenta avui "el poble". D'altra banda, sovint sembla que l'actuació dels governants vagi més adreçada a la recerca del propi interès o en benefici de sectors específics que no pas a favor de l'interès general (el "per al poble").

Si més no, això és el que ens diuen les enquestes (reflexe de l'opinió popular) i les eleccions (evidència dels comportaments dels ciutadans). El qüestionament de la classe política i de les institucions públiques que es manifesta tant en les visions crítiques que apareixen en els sondejos com en fenòmens com ara l'abstenció electoral i les protestes populars evidencia la crisi que pateix en aquest inici de segle XXI la democràcia -o, al menys, una certa idea de democràcia.

Si entenem -com fa el Grup Hayek- que aquesta és una realitat preocupant, caldrà estudiar el problema i proposar-hi solucions. Això és el que ens proposem de fer en el present informe. En primer lloc, ens interessarà demostrar amb dades objectives la presència i l'abast del problema, quelcom a què es destinarà el capítol II. A continuació (capítols III a VII) ens preguntarem per les causes de la situació actual i imaginarem mesures correctores. Per acabar (cap VIII), formularem les preceptives conclusions finals, i invitarem a tothom a sumar-s'hi.

Però abans d'entrar en matèria, cal que avancem una justificació addicional de la necessitat de l'esforç que anem a esmerçar. Al capdavall, algú podria pensar que, tot i els símptomes evidents d'erosió de la salut de la democràcia, la realitat no és pas nova ni tan greu, el món continua progressant, i la gent està globalment satisfeta de i amb les seves vides. En definitiva, que no cal pas amoinar-se.

Anem per parts. D'entrada, és cert que no hi ha hagut ni probablement hi haurà mai un període històric en què els sistemes polítics democràtics no hagin experimentat molts o pocs problemes. Sempre hi ha hagut crítiques als governs i un determinat grau de recel davant els governants. Fins i tot, durant els segles XIX i XX, en molts moments les democràcies han hagut de fer front a amenaces de caire totalitari, algunes de les quals varen triomfar temporalment o de forma permanent. Actualment, en canvi, les democràcies apareixen com a força consolidades, i aquest tipus de govern guanya terreny arreu del món. A més, és innegable que els nivells de benestar i riquesa de què gaudeix actualment el món no tenen precedents. Per què, doncs, preocupar-se?

En primer lloc, perquè no s'ha d'oblidar que en la història també hi caben les “marxes enrera”. I és que, malgrat les tesis de Fukuyama, no hi ha cap llei inexorable que garanteixi la prevalença dels principis democràtics. En un món que és completament diferent del que hi ha hagut en el passat (després en parlarem), ple de nous perills i oportunitats, la democràcia s'ha de continuar conquerint i defensant dia a dia. Res és etern.

En segon lloc, no podem obviar que, encara avui, una part substancial de la població mundial viu sota règims no democràtics que no tenen cap intenció de deixar de ser-ho i per als quals els països democràtics són una amenaça política a combatre (i viceversa).

A més, ningú nega que les aplicacions que s'estan fent dels ideals democràtics aquí i allí són imperfectes i es poden millorar. El nostre deure, aleshores, és d'intentar perfeccionar-les, perquè això revertirà en una major cohesió i fortalesa de les societats.

Per últim, l'argument del 'benestar' no és tal. Ni l'augment del nivell de vida culmina les aspiracions més profundes de l'home (quin valor tindria la riquesa sense llibertat?), ni el benestant ciutadà, malgrat ser-ho, es conforma -com veurem de seguida- amb l'actual status quo. Encara, sostenim que una democràcia de qualitat és la millor manera de preservar els nivells de vida actuals i d'estimular la creació de més riquesa.

Per tot plegat, el **Grup Hayek** ha cregut necessari fer la seva aportació al debat sobre aquests assumptes, convençut que no només és bo treballar aquests temes d'una manera que vagi més enllà de la discussió partidista del dia a dia, sinó que a més és oportú i inajornable fer-ho ara, en especial atesa la situació del nostre país. Desitgem que el document que teniu en mans sigui útil a aquest efecte, i com a Grup ens brindem a participar de qualsevol iniciativa o activitat que vagi en la línia de la renovació democràtica.

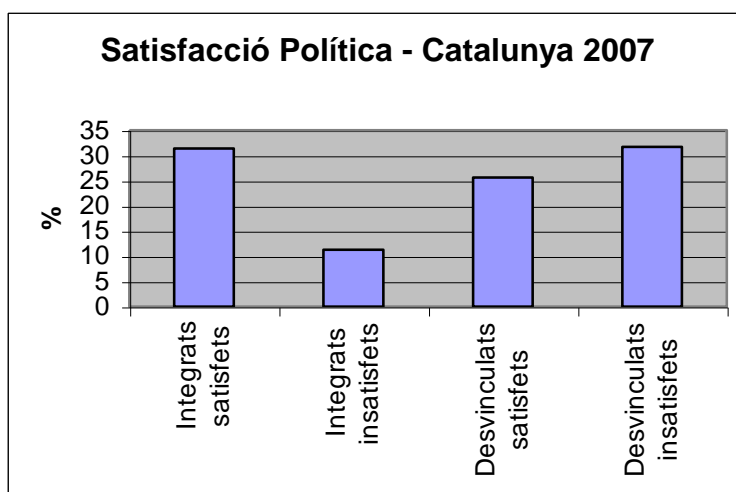
*

“Ningú es mulla: ni el senyor Morlan, ni cap dels senyors Nadal, ni la senyora Álvarez, ni el senyor Montilla; potser precisament perquè tots són del mateix partit, que és el que ho controla tot. Només ens diuen que hem de tenir paciència i tots es dediquen a destacar el civisme dels usuaris. Efectivament, de civisme en tenim molt, però la paciència se’ns està acabant, i encara més quan tenim la sensació que no es prenen el problema seriosament”

*RdP, afectat pel caos de la Renfe i l’AVE.
EL PERIODICO. Cartes al Director*

II. L’ABAST DE LA CRISI

Nombrosos són els símptomes de què la democràcia s’enfronta a problemes greus. Limitant-nos al nostre país (que no és, però, un cas excepcional dins el món occidental) veiem d’entrada com les **opinions** de la gent sobre els seus representants i sobre les pròpies institucions són força crítiques. Les enquestes sociològiques mostren un preocupant grau d’insatisfacció en relació al món públic. Per exemple, l’índex de la satisfacció política (**ISP**¹) a Catalunya -que elabora el Centre d’Estudis d’Opinió de la Generalitat- mostra com de forma continuada són més els ciutadans políticament insatisfets (54,2% en l’indicador de l’abril d’enguany²) que no pas els satisfets (45,8%). Alhora, l’índex té identificades tres categories de ciutadans que representen un capteniment crític i qüestionador de la situació política actual (els ‘*integrats insatisfets*’ i els ‘*desvinculats insatisfets*’) o que opten per desentendre’s de la vida política col·lectiva (els ‘*desvinculats satisfets*’ i els ‘*desvinculats insatisfets*’). En la radiografia de la realitat catalana actual que fa el CEO, aquests tres grups resulten àmpliament majoritaris, sumant més de 2/3 del total de la població adulta, i el col·lectiu dels ‘*desvinculats insatisfets*’ resulta el més nombrós:



Els integrats satisfets són les persones que es troben satisfetes estructuralment i, per tant, integrades en el sistema polític i, a més, es mostren satisfetes amb la conjuntura política.

¹ L’índex es compon utilitzant les següents variables: satisfacció amb la democràcia, eficàcia política externa i interna, valoració dels polítics catalans, simpatia cap als partits, valoració de la situació econòmica, evolució de l’economia en l’últim any, evolució de la situació econòmica personal en l’últim any, valoració de la situació política, i evolució de la situació política en l’últim any.

² Aquest valor havia arribat a ser del 61,3% al març del 2006, i s’ha mogut sempre (des de la creació de l’índex al juny de 2005) per sobre del 50%.

Els integrats insatisfets són els que es troben satisfets estructuralment, però se senten insatisfets o crítics amb la situació política actual.

El grup dels desvinculats satisfets són els que, tot i mostrar-se insatisfets estructuralment, se senten satisfets amb la situació política actual.

L'últim grup és el dels que es troben insatisfets tant estructuralment com conjuntural: els desvinculats insatisfets.

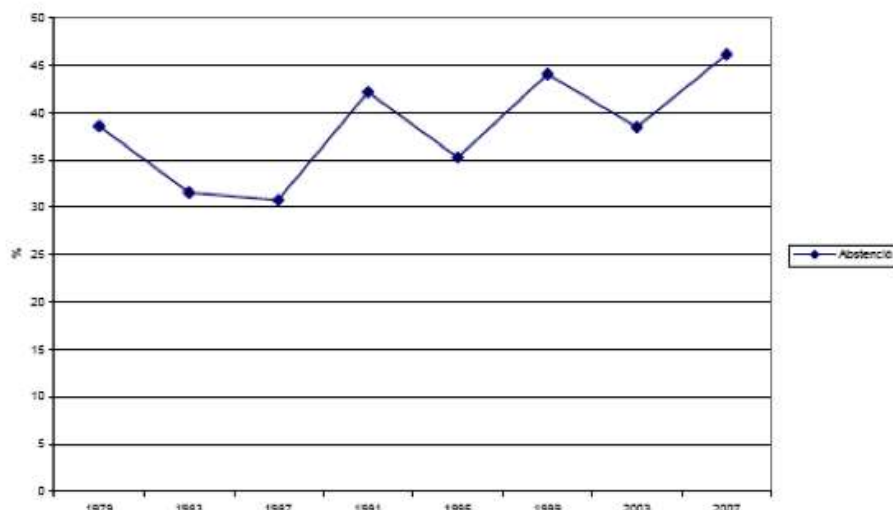
Igualment negatives són les **opinions** de la gent en relació amb els **partits** polítics. L'opinió majoritària dels catalans és que els interessos que persegueixen els partits tenen poc a veure amb els de la societat (el 66,1% dels ciutadans estan molt o bastant d'acord amb aquesta afirmació), que en realitat són tots iguals (72,3% d'acord), i que només serveixen per dividir la gent (49,2%).

Pel que fa a la confiança dels catalans per un seguit d'**institucions** de l'Estat, les valoracions van del suspès a l'aprovat just. En una escala del 0 al 10, en què 0 és gens de confiança i 10 molta, el Síndic de Greuges obté una puntuació mitjana de 5.25, el Govern la té de 5.14 i el Parlament de 5.08. El Tribunal Constitucional arriba al 5 de mitjana, però la resta d'institucions de l'Estat ja obtenen un nivell de confiança per sota de l'aprovat: el Govern central rep una nota de 4.80, el Congrés dels Diputats té un 4.74, i la monarquia rep una valoració de 4.69.

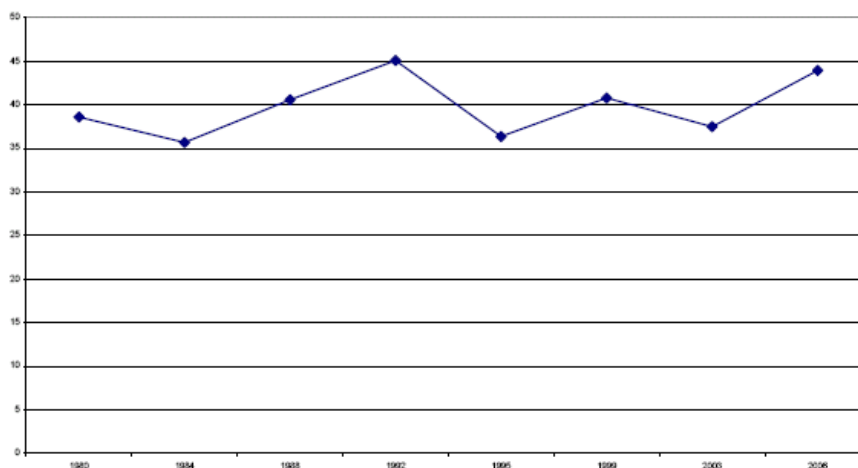
Els **comportaments** dels ciutadans són coherents amb aquestes opinions crítiques. Els índexs d'afiliació i participació en partits i grups polítics són molt pobres. Es calcula que no més d'un 2% de la població **milita** en algun grup polític. La **participació electoral** també està en nivells preocupantment baixos: a la darrera tongada d'eleccions celebrades a Catalunya, l'**abstenció** ha superat sempre el nivell del 40% (va arribar al 46,2% del cens electoral en ocasió de les municipals del maig passat -un índex mai assolit anteriorment-, va ser del 43,96% en els comicis al Parlament l'any passat; i va tenir un valor del 50,59% en el moment del referèndum sobre el nou Estatut).

El fenomen no és nou, i sembla agreujar-se conforme passa el temps: en els gràfics que figuren a continuació s'aprecia una tendència de fons a què cada cop més la gent es quedi a casa quan se la convoca a les urnes: no només voten pocs, sinó que a més cada cop voten menys.

Eleccions Municipals, Catalunya
Abstenció



Parlament de Catalunya
Abstenció



Font: ICPS

De poc consol serveix saber que la caiguda de la participació electoral ha estat general a tot Europa (ha disminuït del 88% al 1980 al 74% al 2000 i al 70% al 2002), i no ha tocat fons: les projeccions diuen que en les eleccions als parlaments nacionals podria pujar l'abstenció al 45% a l'Europa central i de l'est, i fins al 65% en l'Europa de l'oest al 2020.

En qualsevol cas, l'abstenció electoral corre en paral·lel al desinterès per la política. Mostra evident n'és el fet que un 81% dels catalans desconeix qui és el President del Parlament, un 85% no sap indicar quanta diputats té aquest, i un 65% no és capaç de donar el nom de tres diputats³.

Arribats aquí, ens hem de preguntar a què es deu, aquest malestar de fons que es palpa tant en les opinions com en els comportaments de la gent, i que retrobem també amplificat en els mitjans de comunicació. Les **raons** del descontentament cap a diferents aspectes de la democràcia són nombroses i diverses.

D'entrada, es podria hipotitzar que tal vegada les circumstàncies personals d'algunes persones o gremis -sempre hi ha aquell a qui "la vida" el tracta malament i projecta el seu malestar cap enfora⁴- hi tinguin alguna cosa a veure, però des del moment en què el context econòmic actual és de bonança⁵ i que malgrat això la insatisfacció és generalitzada i no respon a factors socio-demogràfics particulars sinó que travessa totes les capes socials, cal pensar que les causes són més profundes. Passem, doncs, a contemplar altres possibilitats.

³ Enquesta CEO per encàrrec del Parlament. Juny 2007

⁴⁴ L'efecte 'boc expiatori': "piove, porco governo"

⁵ En tot cas, cal recordar que es porten més de dues dècades de creixement econòmic, i que els índex econòmics han estat bons els darrers anys.

Un primer factor que de ben segur té a veure amb el malestar popular és el de les **‘errades del sistema’**. Els catalans que es declaren insatsfets amb la manera en què opera la nostra democràcia, en denuncien sobretot (i és la seva explicació del per què d’aquella insatsfacció) el mal funcionament de la justícia (29,5%), la corrupció (23,9%) i la percepció que la democràcia no tracta a tots els ciutadans d’igual forma, sinó que afavoreix a uns més que a d’altres (20%). També es dona com a arguments de la insatsfacció el descontentament amb les lleis -en tant en quant estan mal fetes i no es compleixen- (19,5%) i amb el funcionament dels partits (16,6%), o la sensació de què la democràcia és incompleta (14,2%).

Donat que els possibles ‘malfuncionaments’ del sistema són molts i de diferent naturalesa, en els capítols següents examinarem amb més detall què està succeint en l’àmbit públic i què hi podem fer.

Un segon element que també pot explicar el malestar popular té a veure amb l’**evolució** que ha experimentat la **societat** i els mateixos **ciutadans** els darrers anys. Així, en l’enquesta del CEO de la Generalitat “Els Valors democràtics, 30 anys després del 15 de juny de 1977” (juny 2007) s’aprecia com els catalans creuen que, en comparació amb 30 anys enrera, actualment els catalans som més exigents dels nostres drets (66,5% d’opinions en aquesta línia, contra un 9,9% opinant el contrari) i més conscients dels nostres drets (63,2% contra 10%). En definitiva, els catalans ens hem sofisticat políticament, i això és bo (perquè vol dir que ens hem fet adults o més madurs, políticament), però també significa que som més crítics davant els governs i les institucions que han de garantir-nos aquells drets. En bona part, tot això ha passat de la mà de l’increment dels nivells educatius i de formació mitjos⁶, i coincidint amb un canvi general de valors.

Per acabar-ho de complicar, la mateixa evolució també pot haver portat a una societat més fragmentada i potencialment conflictiva. Els mateixos enquestats d’abans opinen que els catalans d’avui som menys respectuosos amb els altres (48,5% ho veuen així, davant d’un 16,3% que creu el contrari), menys complidors de les lleis que abans (32,9% afirmen això, i 15,9% diuen que és al revés, alhora que un 47% dels enquestats pensen que som igual de complidors que al 1977), i menys respectuosos amb l’autoritat (44%, contra 10,5% que asseguren que ho som més, i 42,4% per a qui ho som igual). És clar que tal vegada podríem aplicar aquí aquelles paraules del Mío Cid: “qué buen vasallo sería, si tuviera buen señor!”. Subdits no, però potser sí que els catalans tindrien una actitud més positiva i cooperativa cap als governants i els governs si aquests se’n fessin més mereixedors...

Finalment, malgrat la bonança econòmica i el benestar material, mai com ara s’ha sentit l’home tan **‘insegur’**. El futur és imprevisible, i les grans amenaces latents (canvi climàtic, desbordament de fronteres per la immigració, terrorisme internacional, caducitat del vell saber, crisi energètica, cicles econòmics negatius, degradació de les

⁶ És sabut que com més alt és el nivell d’educació, més alt és també el sentiment de competència política; i com més altes són les habilitats polítiques subjectives i objectives, major és la capacitat i tendència al criticisme. Un efecte afegit és que el vot ja no s’accepta com l’única manera de participar en política.

ciutats...) fan que el ciutadà mig estigui nerviós. Donat que, com apuntava Maslow, la seguretat és la segona gran motivació en ordre d'importància, també s'entén que hi hagi des de pors fins a dubtes i greuges, quelcom que la convivència democràtica i la política han d'acusar.

En conclusió, les expectatives dels ciutadans davant del sistema democràtic no deixen de créixer, mentre que les percepcions sobre la qualitat de l'actual democràcia són crítiques, i al mateix temps la complexificació del món d'avui i els canvis en les actituds dels catalans del segle XXI afegeixen nous i més difícils reptes a aquells que la democràcia ha d'afrontar. No ens ha d'estranyar, doncs, que el sistema pateixi tensions i dificultats, i que la insatisfacció ciutadana s'estengui.

El got mig ple

A pesar de les dades precedents, no s'ha de caure en el fatalisme, perquè per ara el descontentament popular no ha afectat l'adhesió dels ciutadans al sistema democràtic com a tal:

- La democràcia continua el tipus de règim polític preferit (un 85,1% dels ciutadans creu que és preferible a qualsevol altra forma de govern)⁷
- Els mateixos ciutadans que els blasmen sostenen que els partits són necessaris per defensar els interessos dels diferents grups i classes socials (81,9% d'acord) i que sense partits polítics no hi pot haver democràcia (76,3%).
- Els catalans pensen que la Constitució espanyola ha funcionat bastant o molt bé (70,5%), mentre que els que creuen el contrari són només el 6,5%. Per això, en conjunt els catalans estan satisfets amb ella (74,6% contra 16,8%), cosa que no s'ha d'interpretar com una adhesió acrítica, perquè de fet un 42,3% dels ciutadans del Principat creu que la Constitució s'ha de reformar, superant els que pensen que s'ha de deixar tal com està (38,6%); i entre els aspectes que es voldrien canviar sobresurten la reforma de la justícia (18,5%) o proporcionar majors garanties de les llibertats i els drets (8,1%).
- Les llibertats democràtiques es consideren fonamentals en política (94,3%), a l'igual que la voluntat del poble (94%).

Com hem d'interpretar, doncs, l'humor polític dels catalans? Cal ser optimista, o s'ha de ser pessimista? És contradictori el que acabem de veure amb les dades presentades anteriorment? Nosaltres ens atreviríem a afirmar que no hi ha cap incoherència en les posicions populars. El missatge de fons és clar. Els catalans són fervents democrates, i precisament per això són crítics amb els aspectes de la democràcia que no funcionen, i aspiren a i exigeixen més de la democràcia que tenen; en conseqüència, cal esperar que els ciutadans empenyeran i recolzaran les reformes necessàries per a millorar els dèficits democràtics actuals. Amb tot, a ningú se li escapa que si no es dona resposta a les demandes de canvi i els motius de descontentament persisteixen i àdhuc s'agreugen, l'adhesió de fons al sistema pot ressentir-se'n, i aleshores sí que hi hauria bons motius d'alarma. De moment, encara hi som a temps, però el temps de què disposem no és infinit ni l'interregne ens surt de franc...

⁷ Dades CEO: Els valors democràtics, 30 anys després del 15 de juny de 1977. Juny 2007

III. LA FAL·LÀCIA DE LA SOBIRANIA POPULAR

Entre les “errades del sistema” que coadjuven a la pèrdua de credibilitat dels règims democràtics, una de les qualitativament més transcendents és la negació de la sobirania popular. La democràcia representa que és el govern “del poble”. Per això, les Constitucions democràtiques contemporànies acostumen a remarcar el principi que la sobirania correspon als ciutadans, deriva d’ells. En aquest sentit, la Constitució que ens regeix no és cap excepció, i estipula en el seu article 1.2 que “la sobirania nacional resideix en el poble espanyol, del qual emanen els poders de l’Estat”.

Els ciutadans també ho tenen clar: la voluntat del poble (94%), junt a les llibertats polítiques, són vistos com els aspectes fonamentals en política. Partint d’aquí, seria d’esperar que els ciutadans ens sentíssim propietaris d’aquest Estat i agents determinants en la direcció que prenen les seves institucions. Que els electes reflectissin fidelment les preocupacions, anhels i àdhuc perfils dels electors. Que les polítiques públiques responguessin a l’agenda del ciutadà. No és així, però. Massa sovint les decisions que prenen els electes no estan en sintonia amb la voluntat popular⁸. Altres vegades, l’actuació de l’administració pública, més que no pas estar al servei de la gent, sembla que la vulgui sotmesa i acrítica.

En aquest context, els ciutadans tenim la convicció que individualment tenim molt poc pes polític i que col·lectivament tampoc tenim el control del poder. Aquesta situació, cas de perllongar-se i accentuar-se, pot conduir a la sensació d’alienació política, en un moment en què ja ha perdut vigència l’argument de la necessitat de reforçar els fràgils partits polítics dels inicis de la democràcia, en base al qual es varen establir diverses mesures tendents a blindar partits i institucions (i, en conseqüència, a fer prevaldre-les per sobre de la voluntat popular). Actualment, la urgència en tot cas és la de reforçar la posició del ciutadà, i si algú ha de rebre un plus de protecció és aquest.

És important, per tant, identificar les causes d’aquesta pèrdua de centralitat política del ciutadà, i pensar les mesures que la corregirien. L’anàlisi de la realitat del nostre país ens mostra que hi ha com a mínim 4 grans anomalies qüestionadores de la sobirania popular que caldria corregir:

⁸ Segons les enquestes, els catalans estan convençuts que els diputats que els haurien de representar defensen principalment interessos de partit. Quan se’ls pregunta quins són els interessos que guien el comportament dels parlamentaris, els catalans creuen que en primer lloc són els del seu partit (puntuació de 7,41 en una escala del 0 al 10), seguit dels seus propis interessos (7,26), i després vénen els de Catalunya (5,26) i els dels seus electors –és a dir, ells- (4,9).

També, quan es demana a la gent en quina mesura els diputats tenen en compte l’opinió d’una sèrie d’actors socials i polítics, s’observa que els vistos com a més influents són els líders del partit (7,01), seguits dels altres diputats del grup parlamentari (6,59). A continuació, els catalans també consideren important la influència del Govern (6,16), els mitjans de comunicació (6,11) i el Govern central (6). A més distància es troba la influència que poden exercir els grups de pressió (5,65) i els afiliats del partit (5,59). En últim lloc se situa la capacitat d’influència de l’opinió pública en general (5,26) i dels votants del partit (5,24).

1) Limitacions dels electors a l'hora d'escollir els seus representants

És sabut que els partits polítics confeccionen les seves candidatures electorals més en funció dels jocs de poder interns que no pas de la representativitat o dels valors que aporten les persones que hi figuren. Això es veu agreujat per la impossibilitat que després té l'elector de qüestionar aquestes llistes (excepte l'opció de no votar-les) o tan sols d'introduir-hi variacions (destacant preferències o excloent candidats per sobre de l'ordre que ha predeterminat el partit respectiu). Les conseqüències finals que es deriven de tot això són molt negatives:

- + L'elector sent que la seva capacitat de tria és limitada: poden escollir partit⁹, però no qui els ha de representar
- + El perfil dels candidats no és el mateix que si cada un d'ells s'haguessin de guanyar el lloc directament de la gent (hi ha un risc clar de major mediocritat dels candidats - sovint la seva principal virtut és la de l'obediència acrítica als líders del partit- i de menor sintonia amb els votants)
- + Disminueix la "accountability" (rendició de comptes) respecte al ciutadà: el sistema provoca una gran desresponsabilització en els finalment escollits, ja que saben que deuen la seva elecció als aparells del partit abans que als ciutadans, i per tant, els preocuparà més satisfer els dirigents del partit que no pas els electors. Aquests no tenen manera de recompensar electoralment els diputats individuals més actius, competents o representatius, o de castigar aquells que s'han allunyat del criteri popular o que hagin actuat en contra de les seves promeses.
- + S'afavoreix la llunyania entre elector i electe, ja que els ciutadans la majoria de vegades ni coneixen els integrants de les candidatures (excepte, amb sort, el cap de llista) ni tenen contacte amb ells.

Així les coses (i sense parlar dels milers de dirigents públics que no passen pel filtre electoral previ, sobre els quals el poder condicionador dels electors encara és més feble), no ha d'estranyar que l'agenda política i el sentit de les decisions que prenen els electes i els responsables públics sovint no vagin en la mateixa direcció que les preferències no ja de la població sinó fins i tot dels mateixos que han escollit aquells dirigents. La culpa, en aquest cas, està en el sistema electoral que fa possible aquesta paradoxa. Però el cas és que no tenim per què resignar-nos a aquest estat de coses: hi ha alternatives aplicables.

Les propostes: canvis en el sistema electoral

*La capacitat de l'elector de ser determinant en la tria dels electes es veuria molt reforçada si, en els comicis al Parlament Català -i tal volta també al Congreso Español-, disposéssim d'un **sistema electoral** semblant al que s'aplica a **Alemanya**¹⁰, que conserva la proporcionalitat (un valor important) entre vots*

⁹ Fins a cert punt: com és sabut, a l'Estat espanyol, encara avui, hi ha formacions polítiques prohibides únicament per l'ideari que defensen

¹⁰ El sistema alemany (que s'aplica tant al Parlament federal d'Alemanya com a la majoria dels parlaments regionals d'aquell país) es basa en el doble vot. L'elector disposa de dos vots: un per optar per una llista (nacional), i l'altre per a escollir un candidat individual (de la pròpia circumscripció).

i electes de cada partit, però que alhora permet candidatures uninominals en districtes petits que afavoreixen la proximitat a l'elector i el retre comptes. En el cas de Catalunya, els districtes podrien ser les comarques -d'una banda-, els districtes administratius de Barcelona -d'altra- i algunes circumscripcions addicionals per a grans poblacions (per ex. ciutats de més de 50.000 habitants).

*En un altre ordre de coses, cal millorar la forma de vot, ja que aquesta també té una important influència en el tipus de relació que es genera entre elector i electe. En aquest sentit, les **l·listes** electorals de qualsevols comicis -les l·listes 'nacionals' del sistema alemany, o les l·listes municipals- haurien de deixar de ser tancades i passar a ser **obertes i no bloquejades** (és a dir, amb possibilitat d'escollir candidats de diferents l·listes i de modificar l'ordre entre candidats establert pel partit), a fi d'ampliar els marges de tria de l'elector¹¹.*

Exemples d'aquests tipus de formes de vot els trobem a Austràlia ('vot preferencial transferible') i a Suïssa (papereta oberta o 'panachage'). De fet, en aquesta línia, en les eleccions al Senat espanyol els marges de tria de l'elector s'amplien considerablement, sense que això provoqui cap distorsió o efecte contraproduent.

La previsió és que, a la pràctica, el canvi en la forma de vot no faria variar gaire els resultats finals (en termes de qui és escollit i qui no), quelcom que ha de tranquil·litzar els partits; però de ben segur que s'incrementaria el grau d'autoexigència dels grups polítics a l'hora de confeccionar l·listes, i sobretot l'elector se sentiria molt més 'sobirà'.

*Addicionalment, seria bo que **s'eliminassin les barreres mínimes**¹² que impedeixen que grups que han obtingut un nombre apreciable de vots però que no arriben als llindars mínims establerts (generalment un 3% o un 5%, a nivell general o de circumscripció) no obtinguin representació. L'únic límit aquí hauria de ser el dels vots: si proporcionalment els vots obtinguts equivalen a un electe, cal respectar la voluntat popular.*

*Amb el mateix esperit, proposem que **s'alleugereixin les condicions** que es demanen als grups que presenten candidatura en unes eleccions i que no són partits polítics. A tall d'exemple dels absurds que es produeixen actualment, en*

L'assignació d'escons als partits ve determinada pel vot de llista. El vot als candidats individuals permet seleccionar una part de les persones que ocuparan els escons assignats als partits, mentre que una altra part prové de l·listes tancades.

¹¹ Això permetria a l'elector -junt a l'opció tradicional de votar la llista sencera- atorgar 'vots preferencials' a alguns candidats individuals de la llista escollida (amb limitació o no del nombre total de preferències que es podrien marcar). D'aquesta manera, resultarien escollits en primer lloc els candidats que haguessin obtingut vots preferents que sumessin un determinat percentatge dels vots totals obtinguts per la candidatura a la circumscripció (per ex. un 5%).

¹² El mecanisme de la barrera mínima incentiva la integració de les minories més petites en partits i coalicions i facilita la formació de majories parlamentàries i de govern, però al preu de deixar sense representació a alguns electors i d'exigir un sobrecost a uns candidats per sobre dels altres. A la pràctica, és un mecanisme de protecció dels ja 'instal·lats' contra els que aspiren a entrar en les institucions.

aquests moments, en les eleccions municipals es dona la paradoxa de què qualsevol partit polític es pot presentar en qualsevol municipi (n'hi ha que ho fan amb candidats de fora de la població i no obtenen un sol vot), mentre que les agrupacions d'electors necessiten acreditar prèviament un nombre de suports considerable per a poder concórrer als comicis (suports que a més s'han d'aconseguir sota unes condicions formals molt exigents: les firmes de recolzament s'han de fer davant notari o davant del secretari municipal).

Per últim, hem de propugnar un més gran dinamisme i capacitat innovadora i de canvi de tot el que es refereix al sistema electoral, terreny en el qual es tendeix a ser excessivament conservador i rígid. Per exemple, qüestions com les possibilitats dels vots d'expressar amb més precisió l'humor de l'elector (per què no l'opció d'un vot negatiu? O d'un vot que reparteix 'punts' entre candidatures, si així es vol?) haurien de ser objecte d'estudi, debat, prova i eventual implementació.

2) Falta de respecte als resultats electorals

Els problemes, a vegades, no tenen a veure amb les regles electorals sinó que es produeixen en el moment en què es constitueixen els governs. No poques vegades, el guanyador de les eleccions es veu rellegat a l'oposició per l'aliança -a voltes contra natura- de la resta de formacions polítiques, una aliança que pot arribar a fer alcalde o president el candidat del grup menys votat (s'han arribat a donar casos d'alcaldes corresponents a grups amb un sol regidor). Tot i que aquestes maniobres són legals i al capdavant necessiten d'una majoria d'electes per a poder fructificar, molts electors (tant dels partits a qui s'impideix l'accés al poder com dels altres) se senten violentats en la seva capacitat de decisió i es queden amb la impressió que les eleccions s'acaben decidint en els despatxos més que no pas en les urnes, amb la qual cosa alguns ciutadans deixen de votar -convençuts de la potencial inutilitat del seu vot- o ho fan amb molta recança. Alhora, per a alguns ciutadans, el govern format d'aquesta manera perd legitimitat.

El cas és que és possible trobar mecanismes que evitin aquestes anomalies, sense necessitat ni tan sols de recórrer als sistemes que atorguen automàticament la majoria dels llocs en disputa a la llista més votada (una solució subòptima, perquè no respecta el principi de proporcionalitat, amb la qual cosa crea un problema tan greu com el que estem tractant).

La Proposta

Per descomptat que la millor solució seria la que previndria aquestes situacions anòmales per la via del pacte -un acord per respectar la llista més votada- entre les forces polítiques. Però com que aquest tipus de pacte és poc probable que es compleixi i tampoc hi hauria cap garantia de què arribat el cas es complís, cal pensar en altres mesures. Per exemple, un sistema en el qual les eleccions determinen (segons el principi de proporcionalitat) els electes que tindrà cada grup,

però que pel que fa als llocs de primera responsabilitat (alcaldes, presidents) obligui a fer una segona volta entre els 2 candidats més votats (o entre aquells que sobrepassin una certa quota electoral: per ex. el 20% o el 25% dels vots). Quelcom semblant té lloc actualment en les municipals i les presidencials franceses.

És veritat que aleshores es poden produir situacions en què l'Alcalde o el President sigui d'un partit i en el Ple o Parlament respectiu aquell partit no hi tingui majoria. Però això tindria la virtut d'obligar als representants de la ciutadania a buscar acords, i no hauria de representar cap problema per a què cada òrgan desenvolupés les seves funcions. Al contrari, seria un incentiu per a què cadascú exercís el seu rol a consciència. A aquest efecte, caldria també reforçar els poders executius del govern i les capacitats d'impuls i de control dels plens i comissions parlamentàries i dels ens locals.

3) Falta de possibilitats dels ciutadans de participar en la presa de decisions

Atesa la limitada identificació que hi ha entre electes/governants i els ciutadans (fruit del que s'ha dit a 1 i 2) i tenint en compte els nuls mecanismes de què disposa la gent - més enllà del dret *a la pataleta*- per a fer front a les infidelitats sobrevingudes, que els primers se separin puntualment o sovint de l'opinió i de les preocupacions populars és quelcom que no pot sorprendre. I, és clar, cada cop que això s'esdevé, la democràcia mor una mica; el ciutadà, enlloc de sobirà, se sent súbdit i impotent per a canviar el rumb de les decisions públiques. El *contracte social rousseauià* queda trencat.

La nostra alternativa no és pas advocar per una dictadura de la voluntat popular, perquè en primer lloc aquesta no és fàcil de dilucidar, alhora que tampoc fóra pràctic supeditar la dinàmica de les institucions a alguna classe de referèndums ciutadans continuats. Més encara: a voltes el govern pot considerar que, davant la complexitat de l'elecció col·lectiva, el bé comú fa necessari anar més enllà (o més enquí) del que li indica el poble, i ha de tenir marge d'autonomia per a fer-ho i per a adoptar decisions *impopulars* si cal, en el benentès que se l'acabarà jutjant quan arribin les properes eleccions.

Però, dit això, cal afegir tres coses, òbvies però tanmateix obviades:

➤Una: les campanyes electorals creen un compromís moral entre candidats i ciutadans, que obliga als primers, si més no en tot allò que s'ha explicitat i fins i tot en els valors intangibles que s'han utilitzat per a sol·licitar el suport de la població;

➤Dues: en qualsevol cas, en tota la resta, ser escollit no suposa un xec en blanc per a fer el que es vulgui, encara que sigui per un motiu pràctic: si en un moment donat es perd la confiança de la gent, perquè es pren un rumb que no compta amb l'aval ciutadà, aleshores la credibilitat queda tan tocada que es perd força per a governar;

➤I tres: davant de grans temes -aquells que tenen repercussions importants i duraderes- ni tan sols el fet d'haver-los portat al programa electoral (per cert, un programa que habitualment només haurà votat una minoria del total de la població) eximeix de demanar el pronunciament inequívoc de la comunitat.

Doncs bé, els nostres governants no destaquen precisament per estar especialment amatents a les vibracions populars, per moltes enquestes que facin.¹³ Els uns ens varen fer entrar en guerra sense el nostre permís; els altres s'entossudeixen a casar-nos amb Turquia sense demanar-nos-en l'opinió; els de més enquí, accepten que no s'aprovi 'el Estatuto que salga del Parlamento de Catalunya'; etc, etc. Alhora, els clams unànims que s'han produït per reclamar un finançament just, unes infraestructures decentes, o carrers segurs no han estat convenientment escoltats ni per partits ni per governants, i les promeses de les campanyes electorals es panseixen en les prestatgeries de les hemeroteques.

Clarament, s'està abusant del principi 'representatiu' que presideix el sistema polític vigent a casa nostra, com si fos un bé en si mateix i no pas un simple instrument. Segons la lògica 'representativa', les decisions són monopoli dels representants electes (a fi que es pugui actuar amb agilitat, coneixement de causa, independència...), essent nul·les o gairebé les possibilitats que té un ciutadà de decidir en assumptes públics més enllà de la tria entre candidats. S'ignora, doncs, que la delegació representativa ha de tenir uns límits, i que existeixen diverses eines de **democràcia directa** que permeten estendre l'àmbit de decisió del ciutadà, amb beneficis evidents que van més enllà del sentiment d'eficàcia política i l'adhesió a les institucions: també en pot resultar una major comprensió de la complexitat dels temes públics i una millor coneixença dels mecanismes de funcionament de la cosa pública per a la ciutadania.

La democràcia directa no vol ni qüestionar ni substituir la democràcia indirecta o representativa, però sí que n'és un complement necessari, i un contrapès davant dels possibles abusos de poder i dels 'tractes' i compromisos propis del joc polític. Per això ha experimentat una revifada notable durant tota la dècada dels 90, i en països com Suïssa, Irlanda, els Estats Units o Itàlia està a l'ordre del dia. Així les coses, també nosaltres hauríem de sumar-nos a aquest moviment, i d'aquí algunes de les propostes que presentem a continuació.

Per últim, la democràcia representativa es pot enriquir notablement amb la **participació ciutadana**, que reforça la relació govern/ciutadà i que afavoreix la implicació popular. De totes formes, hi ha força consens en què els diferents tipus de consells de participació que actualment pengen de les institucions públiques no estan a l'alçada de les expectatives creades: en general, ni són útils ni satisfan a ningú. Posats a buscar culpables, n'hi ha diversos: d'entrada, les institucions no solen tenir un interès especial en donar vida a aquestes instàncies de participació, que perceben com a molèstia inevitable (que els obliga a compartir informació i els imposa més control), com a moda supèrflua, com a perill (el de no permetre fer la seva) i/o com a oportunitat de legitimar llur actuació (si convé, se les manipularà per a aconseguir-ho). Poques vegades es contempen els consells com una oportunitat per a fer efectiva la corresponsabilització, quelcom que beneficiaria tothom. D'altre cantó, les parts 'civils' o 'privades' integrants d'aquests consells poden ser poc representatives, i poden tenir poca capacitat per a

¹³ En realitat, l'únic que interessa a polítics i electes de les enquestes són les previsions electorals, i tota la resta ho subordinen a aquest aspecte; això quan no encarreguen directament els resultats dels sondejos, perquè és sabut que configurant la pregunta adequada i sense necessitat de manipulació, es pot obtenir la resposta que es vulgui.

desenvolupar la seva tasca fiscalitzadora i propositiva (a voltes no tenen la preparació necessària, i/o els poden faltar els recursos i temps per a exercir-la).

Propostes

Partint de la base que la discrecionalitat del responsable públic no pot ser total, i que en temes sensibles el divorci entre electes i elegits s'ha de minimitzar, ja que menyscaba la legitimitat de les institucions, es recomanen les següents mesures -que van en la línia d'oferir més oportunitats als ciutadans d'incidir en la presa de decisions públiques-:

+ *Cal donar més rellevància política a les **peticions** ciutadanes. Ha de ser possible i fàcil que el ciutadà faci demandes, queixes i propostes als seus representants, sense formalismes innecessaris i amb l'obligació per a les institucions d'emetre resposta en un termini de temps breu i pautat. Aquest és un dret que encara no és plenament vigent, donat que moltes organitzacions públiques ni tan sols contesten les demandes particulars, i moltes altres compliquen excessivament la rebuda d'inputs ciutadans.*

+ *A banda de les peticions 'privades', hi ha d'haver també un mecanisme que obligui a què les demandes que comptin amb un cert nivell de recolzament popular, siguin debatudes i resoltes (en el sentit que sigui) públicament. Aquest, per exemple, és el paper de les '**iniciatives populars o ciutadanes**' i dels 'public hearings' (que les autoritats hagin de convocar una **audiència pública** per a tractar d'un tema quan ho sol.liciti un cert nombre de persones).*

+ *S'ha d'aprofundir en la **participació ciutadana**. Les dimensions de la participació a millorar són moltes: des del nombre i funcionament de les instàncies participatives fins als nivells de representativitat dels integrants dels òrgans de participació (per ex. es podria reservar una part dels llocs reservats a 'civils' per a integrants del grup afectat pel tema que s'estigui debatent, escollits aleatòriament), passant per la preparació d'aquestes persones (per a incrementar la capacitat dels privats, es podria organitzar formació ad hoc), i arribant a la necessària transparència informativa que ha de situar en igualtat de condicions de partida a tots els intervinents en el procés) o a l'aclariment previ d'expectatives sempre recomanable -a fi d'evitar decepcions-. A la participació ciutadana se li ha de donar prioritat política, i s'ha de convertir en part del cromosoma administratiu -fugint del risc de fer-ne un simple negociat més-, és a dir, esténdre-la a tots els àmbits i ocasions en què tingui sentit practicar-la. No ha de fer por que la participació acabi en decisió (com en el cas de fórmules com ara els NIPs o els pressupostos participatius), però tampot s'ha d'oblidar que el seu més alt valor s'obté quan va de la mà d'una prèvia deliberació informada.*

+ *Finalment, tenim eines de més gran calibre com són les **consultes** no vinculants i els **referèndums** (propostes de les autoritats polítiques o de la pròpia ciutadania sotmeses al vot popular). Aquests mecanismes tenen un gran*

poder legitimador, alhora que afavoreixen el coneixement i la discussió pública dels temes. Però per a què tinguin ple valor, cal que satisfacin certes exigències. Per exemple, de possibilitat d'expressió i difusió de les diferents opinions i opcions. També de respecte al resultat: a nivell dels països europeus, de les consultes celebrades a partir de la dècada dels 90 del segle passat, només una de cada dues propostes acceptades per una majoria de votants han acabat traduint-se en un canvi polític; la raó, el fet que no eren vinculants o que no es va assolir un determinat quòrum; quan això succeix, l'apatia del votant creix. Per últim, s'han d'eliminar limitacions innecessàries a la possibilitat d'emprar aquestes eines, que han d'estar a l'abast de tots els nivells de govern. Qui té por de què parli el poble?

Totes aquestes mesures no només tenen efectes directes positius (quan s'utilitzen), sinó que fins i tot quan no es fan servir, la seva sola existència i possibilitat d'activació ja condicionen -per a bé- la vida política.

4) No reconeixement nacional

Als mals anteriors, més o menys compartits per molts altres països europeus i pels ciutadans espanyols, els catalans hem d'afegir un constrenyiment adicional, que ve donat per la falta d'espai decisonal propi que patim en moltes matèries. En altres paraules, a més d'electes poc cómplices i governs políticament gasius, els catalans tenim el hándicap afegit de dependre en massa àrees d'institucions publiques llunyanes en distancia física i mental, i entossudides a fer passar el nostre present i futur per mans que no són les nostres i d'acord amb criteris que ens perjudiquen.

Aquesta falta de pes polític que castiga els catalans en tant que tals, es posa en evidència d'una forma cruenta quan les "instituciones comunes" no només decideixen per nosaltres sinó que ho fan contra nosaltres. Així, en assumptes com el recurs contra l'Estatut al Tribunal Constitucional: allí el nostre presumpte 'defensor' -l'advocat de l'Estat- contribueix a aigualir el text que ha de fer valer, mentre que els jutges que resoldran el cas són d'elecció espanyola. És a dir, quan es tracta dels afers catalans, Espanya és part i jutge. Com ve va descriure el periodista Joan Oliver: "Catalunya anirà a judici amb un acusador que la vol decapitar i un defensor que diu que val més matar-la d'inanició" (...) "Catalunya no té dret a canviar d'advocat perquè l'Estatut és una llei d'Estat i qui l'ha de defensar és l'Estat, encara que no hi cregui. Tampoc no tenim dret a canviar de jutge, ja que les relacions entre Espanya i Catalunya estableixen que Espanya és jutge i part" (...) "Anem al Constitucional com anyells a l'escorxador". El drama es repeteix quan es tracta del finançament del país, l'status dels nostres signes d'identitat (començant per la llengua), la representació internacional, la inversió en infraestructures, el paper de l'aeroport del Prat, etc.

Propostes

Ningú és del tot lliure com a persona si no ho és també el seu poble. Per aquesta raó:

+ *Els catalans hem de poder decidir lliurement el nostre futur, a través d'una consulta específica precedida del convenient debat.*

+ *Qualsevol estructura en la qual pugui encabir-se Catalunya (Unió europea, Estat espanyol...) haurà de tractar el nostre país en peu d'igualtat amb les altres unitats components, i ens haurà de respectar els senyals d'identitat i els espais decisionals propis.*

Reivindiquem, doncs, més sobirani. Perquè, certament, avui dia, la sobirania ja no és el que era. Però continua essent veritat que és millor tenir sobirania (o més sobirania) que no pas no tenir-ne (o tenir-ne menys). En conseqüència, per què ens hauríem de conformar amb lluitar amb una mà lligada a l'esquena?

**

*“Quan els que manen perden la vergonya,
els que obeeixen perden el respecte”*
(anònim)

IV. QUAN ELS GOVERNANTS PERDEN LA VERGONYA

La pèrdua de credibilitat de les institucions i dels governants i servidors públics, que pot començar amb les maniobres estranyes dels partits a l'hora de confeccionar candidatures o formar governs i pot continuar amb episodis en què les autoritats no sol·licitin o fins i tot rebutgin seguir l'opinió ciutadana (pel que tenen, totes aquestes conductes, de negació de la sobirania popular), s'agreuja críticament i pot arribar a extrems de no retorn quan el comportament dels dirigents públics s'aparten d'allò que el sentit comú defineix com a 'bon govern': un govern honest i exemplar. El cas més extrem és el de la corrupció (per això el tractarem amb més detall més endavant), però les possibilitats de decebre el ciutadà amb conductes que atempten contra l'ètica que hauria de presidir l'àmbit públic són moltes més. Sense negar que molts d'aquests comportaments són imputables només a una minoria dels electes i funcionaris públics (tot i que altres estan força estesos), el cert és que el mal que fan en la imatge del conjunt del col·lectiu és molt gran.

Les conductes poc edificants d'aquells que habiten el món públic són del més variat: van des de la utilització de grans quantitats de diners i recursos públics per a la propaganda i l'autobombo o per a l'ús particular fins a la manca d'austeritat, passant per l'amiguisme en les contractacions i en la distribució d'ajuts públics, els privilegis autoatorgats, etc. Aturem-nos un moment en algunes d'aquestes *patologies*:

+ **Utilització de recursos públics per a l'ús i benefici particular:** No sempre els recursos i potestats públiques s'apliquen al bé col·lectiu. La temptació per a alguns administradors públics -tant de la branca política com de la funcional- de fer-ne un ús privatiu és massa gran, i així trobem tota mena de situacions anòmales, des de les més greus (Roldans) fins a les de caire puntual (portar a passejara la família en helicòpter, pagar amb Visa pública despeses lúdiques...) o les corrupteles quotidianes (utilització del telèfon de la feina per al propi ús, fotocopiar papers personals en les màquines de l'oficina, manllevar material d'escriptori, etc, etc). Un cas singular d'aquesta patologia és el de la recerca de l'interès partidista, que s'exposa a continuació.

+ **Utilització de grans quantitats de diners públics per a la propaganda i l'autobombo:** Tots els governs i totes les administracions gasten quantitats ingents de diners en operacions de "relacions públiques i comunicació" que no tenen altra finalitat que fer un panegíric de les actuacions respectives i cercar la identificació del ciutadà-electador amb el governant de torn. Aquest tipus de campanyes poden arribar al ridícul (campanyes del tipus "X -nom de municipi-, ara tu" o "Y -nom de territori- avança"), i a vegades signifiquen intents de manipulació política de mal dissimular (com quan 'casualment' els colors i les grafies utilitzats en la campanya institucional 'coincideixen' amb les del partit a qui es vol afavorir). No cal dir, a més, que curiosament l'acció propagandista governamental es dispara davant la proximitat d'uns

nous comicis. Una de les institucions que més pressupost destina a l'autobombo en termes relatius és l'Ajuntament de Barcelona (12 milions d'euros en un sol any), però pràcticament no hi ha institució que no s'escapi d'aquesta tendència¹⁴. El més greu de tot és que tots aquests 'sobreesforços comunicatius' serveixen de ben poc, des del punt de vista informatiu: en una enquesta del Centro de Investigaciones Sociológicas espanyol de l'any 2002 quedava clar que els ciutadans se sentien poc o mal informats per totes les administracions: tant el seu Ajuntament, com la Comunitat Autònoma o l'Estat. L'abús, en tot cas, s'estén també als mitjans de comunicació propis, convertits gairebé sempre en les veus dels seus amos.

+ **Manca d'austeritat:** La falta de contenció i de prudència (o, simplement, l'afany d'aprofitament) es fa especialment evident quan alguns polítics fixen el seu sou sobrepassant amb escreix les recomanacions fetes per les associacions municipalistes, que ja estableixen remuneracions generoses per als electes. Recentment, l'alcalde de Mijas va haver de dimitir després de l'escàndol que va ocasionar la seva decisió d'autoatorgar-se un sou de 126.000 euros anuals, i en mandats anteriors s'havien donat casos de pobles petits els batlles dels quals cobraven quantitats desproporcionades en relació al pressupost municipal (2500 habitants / 40.000 euros bruts anuals; 1400 habitants / 38.500 euros; 5000 habitants / 47.000 euros; etc). En aquest mandat també trobem un alcalde d'una població de 17000 habitants que cobra el mateix que el president del govern espanyol, o un president de Diputació petita -Girona- que cobra més i tot. Altres electes cuiden més les formes en el sou, però fan després la pau amb les despeses de representació, dietes¹⁵ i altres avantatges del càrrec. Evidentment, la majoria d'aquests governants tan esplèndids amb ells mateixos mai havien tingut ingressos tan elevats en les seves anteriors ocupacions professionals.

Al marge del tema sous, la manca d'austeritat pública encara és més palpable quan es contemplen determinats edificis i despatxos oficials, o quan s'examina la partida de despeses corrents de les administracions. Què lluny s'està encara de la funcionalitat austera que caracteritza altres administracions europees! El cas és que el ciutadà que té dificultats per arribar a finals de mes i que se sent castigat per la voracitat fiscal de les nostres institucions, no pot entendre de cap manera que després dels seus diners se'n faci aquests malusos.

+ **Amiguisme en les seleccions de personal, contractacions i distribució d'ajuts i llicències públiques:** Segons l'organització no governamental "Transparency International", a Espanya, especialment -però no només- en el nivell local de govern, s'ha produït una preocupant politització dels mecanismes d'accés a l'administració i

¹⁴ El Tribunal de Cuentas espanyol acaba de fer públic que el darrer any de presidència de José María Aznar, el govern del Partit Popular va duplicar la despesa publicitària. El Ministeri d'Hisenda va gastar 3 milions d'euros en promocionar una supressió de l'impost d'activitats econòmiques; el de Treball va pagar 2,4 milions per una campanya sobre les famílies, i el d'Economia va utilitzar 2,8 milions d'euros per publicitar la liberalització del llum i del gas. A més, l'Institut de la Dona va gastar més de 3 M€ en promocionar un pla per fomentar la igualtat entre homes i dones. En total, durnat l'any preelectoral del 2003 es varen gastar 10 milions d'euros més del que ja estava previst (més del 170% sobre allò inicialment establert).

¹⁵ El president de la Generalitat catalana i diversos consellers que alhora són diputats cobren del Parlament dietes de desplaçament (uns 14.000 euros anuals) malgrat que quan van a la Ciutadella ho fan en vehicle oficial.

carrera que ens recorden a situacions decimonòniques de *spoils system*; l'amiguisme i el partidisme passen per sobre dels principis de mèrit i capacitat. El mateix succeeix amb les compres de béns i serveis, o amb les inversions: sovint els beneficiaris són amics, coneguts o companys de partit d'aquells que escullen qui farà el catering, on es compra el paper, a qui s'encarrega tal estudi, o quina empresa construirà el nou pavelló. Aquesta interferència en la lliure competència, no cal dir-ho, ens acaba costant molt car als contribuents, tant en la factura com en la qualitat dels resultats. Ara bé, moltes vegades aquest frau que mata la competència es fa seguint més o menys escrupolosament la lletra del procediment establert, fent bo aquella dita que adverteix que "feta la llei, feta la trampa".

En un ordre paral·lel de coses, el repartiment de subvencions és un altre dels moments en què la 'discrecionalitat' dels decisors públics es confon sovint amb l'arbitrarietat i es contamina amb les seves fòbies i filies. Res agrada tant a l'home públic que 'concedir' graciosament diners als 'seus' i castigar a la fam els 'altres', que resten indefensos davant la cacicada. Per cert que posteriorment no hi sol haver cap tipus de control ni avaluació (excepte el formal, en el millor dels casos) de l'aplicació d'aquests ajuts.

El mateix s'esdevé en la concessió de llicències i en l'adjudicació de privatitzacions. En aquest terreny, el poder públic tendeix a no tractar equitativament tothom, sinó mostrar actituds de favoritisme clar cap a certs grups o persones o de discriminació d'altres. Sense anar més lluny, 5 dies abans de les eleccions al Parlament de les Illes, el President balear Jaume Matas va repartir 44 llicències de ràdio i TDT a grups mediàtics afins.

+ **Clientelisme polític:** Les fronteres entre les legítimes preferències programàtiques i compromisos electorals i el clientelisme polític no són fàcils d'establir, però no són difícils d'assenyalar quan es traspassen els límits tolerables. Per exemple, la decisió de construir l'AVE Madrid-Sevilla i tants d'altres abans d'abordar el Madrid-Barcelona o Barcelona-França (que hagués estat la decisió racional) només s'explica en clau política. La conseqüència n'és que Barcelona ha hagut d'esperar vint anys per a gaudir del tren de gran velocitat. Per a qualsevol ciutadà amb sentit comú, això és inacceptable.

+ **Privilegis autoatorgats:** Un aspecte addicional que provoca la indignació i l'allunyament del ciutadà són els avantatges i privilegis de què gaudeixen els representants públics i les institucions en tant que tals. No ens referim ara a les utilitzacions malsanes dels pressupostos públics que abans ja hem denunciat, sinó a les potestats exorbitants atorgades al món públic, que situen aquest en avantatge respecte als agents privats. Per exemple, l'executivitat de les decisions públiques (l'administració no necessita anar al jutge -amb el consegüent cost en temps i diners-, i embarga i cobra pel seu compte, cosa que pot causar enormes perjudicis als particulars), la inembargabilitat dels béns i drets de domini públic, o la 'flexibilitat' que s'autoatorga l'administració a l'hora de pagar tard els seus proveïdors (quelcom durament castigat quan succeeix en sentit contrari) o de mantenir amb contractes precaris durant anys a part dels seus treballadors (facultat no permesa als empresaris privats)¹⁶. Les relacions

¹⁶ En definitiva, allò que és inadmissible en un privat resulta normal i convenient en una organització pública. Si una empresa manté un treballador més de 2 anys, l'ha de fer fixe; l'administració, en canvi, té interins que porten fins a 15 i 20 anys al seu si i que en qualsevol moment poden ser expulsats de la seva feina. Si un particular es retrassa un sol dia en les seves obligacions fiscals, en pateix durament les

entre l'administració i els particulars es basen en una profunda assimetria, ja que les dues parts tenen drets i obligacions molt desiguals (quelcom no sorprenent quan pensem que les lleis sorgeixen o són condicionades per ella).

Igualment, l'estatus que té el treballador públic (interins al marge) i els drets de què gaudeix (començant pel caràcter de per vida del seu lloc de treball, a la qual cosa s'hi sumen els avantatges socials i laborals pactats) contrasta amb les condicions que es viuen en l'economia del sector privat. En un món on el canvi és la norma, on els llocs i els perfils de treball apareixen i desapareixen amb gran velocitat intentant adaptar-se a l'entorn, el caràcter 'fix i vitalici' de la feina del funcionari públic és un anacronisme insultant i discriminatori. I ja no serveix com a coartada l'apel·lació a preservar la independència dels empleats públics: hi ha moltes altres maneres de defensar aquesta independència sense necessitat d'anar acumulant efectius en la funció pública. Si hi afegim que, a resultes de l'absurditat dels processos de selecció que utilitza l'àmbit públic, sovint els perfils professionals que hostatja no són en absolut els òptims; que les carreres professionals semblen més regides per la fidelitat política i pel principi de Peter que no pas pels mèrits; i que les rigideses impedeixen la necessària mobilitat dins i entre administracions; tindrem com a conseqüència final que les administracions públiques tenen cada cop més efectius i més mal repartits, i van acumulant persones que no produeixen valor públic. El ciutadà això ho percep i li resulta indignant.

+ **Populismes:** Hi ha, a més, un altre tipus de comportaments que també erosionen (potser més lentament, però amb igual força) la credibilitat de les institucions. Ens referim a fenòmens com els *tics populistes*. Tan negatiu per a la bona salut de la democràcia és que el govern romangui passiu quan hauria d'actuar (sigui per incompetència, per decisió conscient o per altres raons), com que faci 'politiqueria' populista amb l'únic objectiu d'aconseguir el favor popular.

Un cas d'aquesta darrera forma d'obrar (d'entre els milers que podríem portar aquí) el tenim en el cobriment d'una part de la Gran Via de les Corts Catalanes de Barcelona. Quan l'Ajuntament de la capital catalana i la Generalitat varen decidir cedir a les pressions veïnals i destinar milions d'euros per a fer un simulacre de cobriment d'una part de la Gran Via, estaven dient alhora que no a les moltes prioritats que existeixen a la ciutat. En aquest cas -com en tants de semblants- això va ser possible perquè la pressió concentrada d'uns pocs -beneficiaris directes de l'operació- va poder més que els interessos de la majoria de ciutadans (dividida entre l'oposició poc visible d'uns quants dispersos i la indiferència ignorant de la resta). Per què parlem d'indiferència ignorant? Perquè per a una gran part de la població no existeix el cost d'oportunitat de les actuacions públiques; es tendeix a pensar que aquestes ens surten 'gratis', oblidant que finalment tot ho acabem pagant -directament o indirecta- els contribuents. D'aquí la paradoxa de situacions com la del cobriment de la Gran

conseqüències: pagament d'interessos, recàrrecs, ...; en canvi, continua essent la norma que l'administració pública pagui tard i malament (quelcom que acaba encarint el cost de la compra de béns i serveis, perquè els proveïdors carreguen el cost de finançament que ja preveuen que hauran d'assumir). Els exemples podrien continuar: molts treballadors públics poden triar si volen tenir una mútua privada o la seguretat social; els treballadors del sector privat, en canvi, estan condemnats a sofrir el monopoli de la seguretat social. Tot això no té res a veure amb la facilitació del treball de les institucions públiques, i sí molt amb el seu acomoditisme.

Via: els perjudicats som la majoria, però com que ho som de forma indirecta (en tant que no receptors de beneficis futurs, que poden ni tan sols estar concretats) i com que molts no arriben a ser conscients d'aquest condicionament, la demagògia i la por dels polítics i la manca de mecanismes de control acaben fent la resta.

+ **L'opció de la inacció o de la sortida fàcil:** La por a prendre decisions difícils però necessàries, especialment quan les conseqüències de la inactivitat o del camí fàcil seran percebudes anys més tard, pot semblar un pecat venial al costat de molts dels anteriors. Però els efectes d'aquest tipus de conductes poden resultar demolidors. Pensis en el cost de no abordar a temps problemes estructurals com l'allau immigratori, el futur de les pensions, la sostenibilitat o el deute públic. Precisament, el curt-terminisme (el prioritzar les urgències -reals o falses- del curt termini a les necessitats bàsiques del futur) porta als governants al recurs fàcil a l'endeutament, una factura que pagaran – amb els corresponents interessos- els ciutadans del demà. En aquestes circumstàncies, com es troben a faltar els estadistes! (aquells governants que són capaços de pensar en les properes generacions al menys tant com en les properes eleccions).

La plaga de la corrupció

La qüestió de la **corrupció** mereix un punt a part. La corrupció ha estat definida com *'abús del poder encomanat per al benefici propi'*. Això abasta tant el guany material o financer com el no material (per ex. el polític), i pot tenir diferents graus: des de les corrupteles de què hem estat parlant fins ara fins als tipus penals. Com ja havíem dit, res és tant letal per a la credibilitat de les institucions públiques que el fet que els representants de la ciutadania trafiquin amb els béns i les potestats d'autoritat que els han estat confiats per a treure'n un benefici personal a costa del benestar col·lectiu. Hi ha hagut massa casos d'aquest tipus en els darrers temps a l'estat espanyol, i els indicadors comparatius no resulten satisfactoris.

Així, per exemple, el darrer *Índex de Percepció de la Corrupció -CPI¹⁷* - que elabora anualment l'organització no governamental *Transparency Internacional*, referit a l'any 2006, situa Espanya al lloc 23 del seu rànquing de transparència-corrupció, amb una puntuació de 6,8 (7,0 al 2005), en una escala que va de 0 (altament corrupte) a 10 (altament transparent), lluny en tot cas dels 7 països que sobrepasen el nivell 9 (Suïssa, Suècia, Singapur, Dinamarca, Nova Zelanda, Islandia i Finlàndia; no és cap casualitat que tots ells siguin països altament desenvolupats, perquè és coneguda la relació que hi ha entre corrupció o falta de transparència i fre al progrés). El cas és que Espanya, des de l'any 2000 -en què va assolir el nivell 7 i el lloc 20 en el rànquing en qüestió- no ha estat capaç de millorar la seva puntuació i posició, i fins i tot ha anat enrera. La baixada de puntuació expressa un ascens en la percepció dels experts de què a Espanya hi ha corrupció (sembla que la corrupció urbanística hi té molt a veure, amb això).

¹⁷ L'índex, elaborat per experts, mesura la percepció d'un concepte de corrupció, que és el de l'incumpliment de les normes legals contra el suborn o cohecho per a obtenir un benefici directe o indirecte. El CPI és una enquesta composta, que reflexa les percepcions d'empresaris i analistes de diferents països, ja sigui que resideixin en ells o no. Es basa en 16 enquestes de 10 institucions diferents. Cal advertir que alguns països -incloent alguns dels més corruptes- no hi estan inclosos degut a la falta de dades disponibles.

L'opinió dels experts coincideixen també amb la de la ciutadania. El *Baròmetre Global de Corrupció*¹⁸ (BGC) de la mateixa Transparency Internacional i les enquestes del CIS espanyol aporten dades alarmants sobre la situació a l'estat:

+ *Indicadors sobre la gravetat de la corrupció en la dècada del 2000:*

-Desembre 2006: El 66% dels enquestats afirmava que la corrupció afectava 'molt significativament' a la vida política (BGC,2006)

-Desembre 2005: El 48% dels enquestats pensava que la corrupció havia augmentat molt (29%) o una mica (19%) durant els últims 3 anys (BGC, 2005)

+ *Indicadors sobre l'extensió de la corrupció en les administracions públiques:*

-Octubre 2005: A la pregunta sobre quin percentatge de funcionaris públics creia l'entrevistat que eren corruptes, el percentatge mig de totes les respostes assolia el 32,74%: un de cada tres!! <Estudi CIS 2620>

-Octubre 2004: El 52,8% dels enquestats detectava una estesa incidència de la corrupció en l'administració pública (un 3,2% dels interrogats afirmaven que 'quasi tothom estava implicat en corrupció', un 17,7% assenyalaven que els implicats eren 'una gran quantitat de gent', i un 31,9% consideraven que 'els corruptes no són tan pocs') <Estudi CIS, 2575>

Les sospites de la ciutadania s'estenen a bona part de les institucions bàsiques de la comunitat, incloent-ne de privades. Davant de la pregunta 'En quina mesura perceps que els sectors següents es veuen afectats en el seu país per la corrupció?', les respostes dels espanyols -mesurades en una escala 1(:gens corrupte) a 5 (:molt corrupte)- l'any 2006 han estat del següent estil:

Partits polítics	3,9
Parlament	3,3
Negocis/sector privat	3,7
Policia	2,9
Sistema legal/judicial	3,1
Mitjans de comunicació	3,4
Hisenda	3,1
Serveis mèdics	2,3
Sistema educatiu	2,3
Exèrcit	2,7
Serveis públics	2,9
Servei de registre i permisos	3,4
ONG	2,4
Entitats religioses	3,0

Font: Transparency International, 2006

¹⁸ El Baròmetre Global de Corrupció de Transparency Internacional és una enquesta a població general que TI ve fent des de 2003 en una cinquantena de països. La realitza Gallup Internacional, aborda com afecta al ciutadà mig la corrupció, i indica la forma i l'abast d'aquest fenomen des del seu punt de vista. La mostra espanyola està formada per 1000 persones. El Baròmetre demana quins sectors de la societat són més corruptes i quins àmbits de la vida són els més afectats per la corrupció.

La situació d'Espanya mostra un empitjorament respecte a l'any 2005, en el seu conjunt, però sobretot en relació a la classe política i empresarial.

En concret, el 63% dels enquestats considera als partits bastant corruptes o extremadament corruptes, el 41% veu als legislatius com a bastant o extremadament corruptes, el 54% creu el mateix de les empreses, i el 44% ho pensa dels mitjans de comunicació. Encara, el percentatge d'aquells que opinen que el sistema legal i el poder judicial són bastant o molt corruptes puja al 40% dels enquestats, 29% en el cas de la policia, 37% pel que fa a la recaptació d'impostos, i 29% quant als serveis públics telefònics, de gas, electricitat....

Alhora, davant d'aquest càncer, el ciutadà té la sensació que no s'actua suficientment ni amb prou eficàcia. Prop del 60% de la població estan insatisfets amb la resposta governamental al problema. Quan els estudis demanen com valoren els enquestats la lluita del seu govern contra la corrupció, a Espanya les valoracions són les següents:

+ Molt eficaces	18%
+ Eficaces	15%
+ Ineficaces	36%
+ No lluita contra la corrupció	13%
+ No lluita contra la corrupció, sinó que, a més la fomenta	10%
+ NS/NC	8%

Aquesta és la visió de l'espanyol mig. I tot i que les percepcions no tenen per què correspondre exactament a la realitat i poden ser equivocades, el mateix fet que existeixin és significatiu i té efectes pràctics immediats i altres potencials de futur, tots ells negatius. Tal com expliquen els informes de Transparency Internacional (Informe Global 2007, en la part referida a l'Estat espanyol), "s'està incrementant la percepció de què existeix corrupció i que aquesta afecta a àmplies estructures del govern i dels negocis. També comença a existir un cert clima d'escàndol en relació a la corrupció en el nivell local de govern, en especial amb la vinculada a l'àmbit urbanístic. Tot això reforça la tradicional visió cínica dels espanyols amb respecte al poder i, en concret, al govern i a les seves administracions. La progressiva deslegitimació de l'acció pública és la immediata conseqüència d'aquest tipus de fenòmens socials que, si no s'aturen a temps, acaben deteriorant la democràcia i obrint la via a populismes i extremismes de tot tipus (...) Obliguen a la introducció de mecanismes de control i txequeig cada cop més sufocants, amb la qual cosa la necessària agilitat i flexibilitat en l'administració desapareixen".

Per això, el fet que la corrupció no acostumi a aparèixer entre els principals problemes actuals a ulls de la gent quan s'obliga aquesta a prioritzar els problemes del país, no ens hauria de fer baixar la guàrdia; tal volta això simplement ens indiqui que hi ha altres problemes encara comparativament més greus (cosa que no significaria que el de la corrupció no ho fos), o que es subvalora les conseqüències negatives del present estat de coses, o potser que molts ciutadans ja donen com a batalla perduda aquesta -quelcom que seria encara més preocupant.

Les Propostes

- En primer lloc, cal un **canvi en la normativa penal** espanyola, un cop Espanya ha ratificat recentment la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció, per a adaptar-nos a les directrius de la dita norma. La Convenció obliga a l'estat espanyol a formular polítiques coordinades en matèria de corrupció, donar participació a la societat civil en la lluita contra aquesta, establir canals per a denunciar-la i consolidar mecanismes per a protegir als denunciants, establir pràctiques eficaces, i avaluar periòdicament el compliment de tot plegat. La Convenció exigeix també crear òrgans que apliquin aquestes polítiques, augmentin i difonguin els coneixements sobre prevenció, i tinguin garantits recursos i independència suficients per a operar.
- Cal igualment revisar les **normes de dret administratiu** pel que fa a contractació pública, amb la finalitat de prevenir abusos. Com? Per exemple, incidint sobre la composició de les meses de contractació, de tal manera que hi figurin representants dels grups d'oposició i tècnics imparcials (no vinculats a l'administració convocant sinó pertanyents a un òrgan independent, els quals a més podrien estar especialitzats per temes i aportar valor afegit per aquest cantó). Amb la mateixa lògica, quant a la selecció de nou personal públic i als processos relacionats amb la carrera administrativa, les institucions autonòmiques haurien de participar en els concursos locals, aportant un punt de vista professional i neutral. Alhora, cal que es realitzin periòdicament auditories de 'pulcritud administrativa', que permetin comprovar la correcta aplicació del dret administratiu (en lletra i en esperit) tant en casos de contractació de serveis com de compra de béns o selecció de personal; és vital que aquestes auditories es facin aviat i es completin en poc de temps, ja que altrament la denúncia de fets ocorreguts cinc o deu anys enrera no serveix de gaire. D'altra banda, en la contractació administrativa s'hauria de fer més ús de mecanismes com la subhasta electrònica, que dóna més garanties d'imparcialitat i alhora proporciona un abaratiment dels costos. I a tot això, els tribunals de justícia haurien de jutjar amb rigor els casos que se'ls plantegessin, fent també més fàcil als ciutadans i als treballadors públics honestos -la gran majoria- la denúncia d'abusos d'aquest tipus (per exemple, amb una línia telefònica especial).
- Recolzem també algunes de les **mesures** que preconitza **Transparency International** per a la millora de la situació actual, com ara la proposta de reformar la normativa d'incomptabilitats de regidors i alcaldes, de forma que se'ls apliquin - amb lleugeres matitzacions- les normes sobre conflicte d'interessos i incompatibilitats que s'apliquen als alts càrrecs de l'estat (per ex. la prohibició de treballar, en els dos anys següents al seu cesament, per a empreses amb les quals varen tenir relació durant l'exercici del seu càrrec). Igualment, la Generalitat hauria de mantenir algun tipus de control sobre les declaracions d'interessos dels electes locals, a ser possible a través d'una Oficina de Conflictes d'Interès amb un acceptable nivell d'independència. Fins i tot es podria establir com a delicte la no entrega o el falsejament de dades en la declaració d'interessos.

- **Cal establir codis de conducta dels governants**

Els codis¹⁹ han de regular les conductes davant de les situacions que acostumen a provocar problemes o dilemes. Alguns principis que hi han d'aparèixer amb força són els següents:

- *Transparència*: La transparència obliga a moderar les conductes i crea confiança. Per això, les persones i les coses ja no només han de 'ser honrades', sinó que a més 'ho han de semblar'. I en aquest sentit, cal que aspectes com els sous, les dietes de representació, els patrimonis personals, les agendes oficials (si la del President dels Estats Units es pot consultar per Internet, qualsevol altra hauria de ser també accessible) o les despeses en 'comunicació' siguin dades públiques i a l'abast del ciutadà. D'altra banda, essent que el dret a la transparència informativa per part del ciutadà és un dels punts crítics per al bon desenvolupament de la democràcia, cal exigir que els alts càrrecs proporcionin informació completa als ciutadans i als mitjans de comunicació sobre el funcionament dels serveis públics que tinguin encomanats, i que quan realitzin campanyes d'informació ho facin de forma objectiva i no partidista.
- *Austeritat*: Les formes importen, i si bé això implica que els governs necessiten una escenografia apropiada i mitjans suficients per a desenvolupar la seva tasca, això en cap cas pot servir d'excusa per a les conductes ostentoses o inapropiades o per al malbaratament. Només hem de prendre exemple dels països del centre i del nord d'Europa, les institucions dels quals es mostren molt més austeres que les nostres sense que per això perdin dignitat.
- *Conducta ètica i imparcial*: L'electe no ha de poder rebre regals, favors o serveis de particulars o d'altres institucions públiques, més enllà dels usos habituals i de cortesia. En els casos en què no sigui apropiat rebutjar un regal, aquest passarà a formar part del patrimoni públic i constarà en els corresponents registres. En un altre ordre de coses, els alts càrrecs no haurien de poder contractar a familiars seus ni proporcionar-los contractes ni ajuts.
- *Incompatibilitats*: Els governants han de tenir fixades incompatibilitats rigoroses (tant per al període en què exerceixen les seves responsabilitats com per als moments següents), que garanteixin la seva independència.

¹⁹ El govern espanyol compta amb el seu 'Código de Buen Gobierno', que afecta als membres de l'executiu i als alts càrrecs de l'administració central, i que pretén promoure la imparcialitat i independència, l'austeritat en l'ús del poder, i la transparència i la igualtat davant de la Llei. El codi, tot i representar un pas endavant (preveu, per exemple, sancions de 10 anys per a ser nomenats de nou com a alt càrrec a aquells que incompleixen el règim d'incompatibilitats, estableix compareixences prèvies en el Parlament en casos de nomenaments dels titulars d'òrgans constitucionals i d'altres ens reguladors, suprimeix els tractaments oficials de caràcter protocolari...) no arriba a satisfer molts dels criteris que haurien de caracteritzar el govern exemplar.

Òbviament, cal garantir que aquests codis es compleixen, i això no és fàcil. Hi ha d'haver instàncies que s'ocupin d'això (que han de ser organismes independents del govern), i s'ha d'haver previst conseqüències significatives per als incompliments, però sobretot hi ha d'haver voluntat d'aplicació d'aquestes normes.

- Un aspecte controvertit és el de la **limitació de mandats**, aplicable a Alcaldes, Presidents, i fins i tot -si convingués- a diputats²⁰... Certament, una mesura d'aquest estil podria contribuir a la renovació de l'elit política i a la disminució dels abusos de poder (ja que els relleus al capdavant de les institucions dificulten l'ocultació de les situacions irregulars, i trenquen dinàmiques clientelars). Però també s'ha de reconèixer que això seria a costa de la llibertat del ciutadà d'escollir lliurement els seus representants. En tot cas, una mesura d'aquest estil podria comportar altres potencials beneficis (com donar pas a persones en principi més 'fresques', amb més empena i il·lusió) així com inconvenients (pèrdua d'experiència i de xarxes de contactes i relacions). Així les coses, un argument final per avalar la limitació de mandats és el d'equilibrar les opcions de tots els contendents en una elecció: l'avantatge de què disposa el candidat que ja ocupa el poder és tan gran i altament distorsionant de la competència que es fa urgent pensar fórmules per a disminuir-la, i la limitació de mandats en pot ser una. Sigui com sigui, hem de recordar que l'Estatut de Catalunya ja preveu la possibilitat de limitar el mandat del President de la Generalitat.

Per la mateixa raó d'higiene democràtica caldria estudiar la prohibició de la **simultaneïtat de mandats**, que produeix una excessiva agregació de poder en mans de pocs individus, i comporta menors dedicacions a les diferents responsabilitats que es compaginen. Per ex. en el cas de la compatibilització dels càrrecs d'Alcalde i diputat (quelcom que no negarem que té la virtut de portar la veu dels ajuntaments als legislatius), en el període 1988-2003 hi va haver a Catalunya un 17% de diputats que alhora eren Batlles, i és evident que no podien complir al 100% amb ambdues tasques.

Per últim, s'hauria d'exigir als alts càrrecs de les administracions la dedicació completa al servei públic, i que s'abstinguessin d'acceptar llocs en òrgans executius de direcció de partits polítics. Les excepcions a aquest darrer principi haurien de ser comptades (Presidents, membres del govern, potser secretaris d'estat i equivalents autonòmics...).

- Necessitem també que existeixi **un codi ètic del personal al servei de les institucions públiques**. El codi dels empleats públics ha de donar-los clares guies d'allò que és acceptable i allò que no ho és.

²⁰ Al Parlament de Catalunya hi ha hagut una moderament alta taxa de rotació dels diputats. Des del 1980 ençà, una mitjana del 54% dels diputats ho han estat només durant una legislatura, i un 29% ho han estat durant només dues.

- Canviant de terç, les precaucions s'han d'extremar quan s'està en **época electoral**. En les proximitats de comicis, s'han de prohibir qualssevol activitats dels governants que puguin cercar el profit electoral: les inauguracions, primeres pedres, exposicions, presentacions, llibres-memòria, etc. D'altra banda, tant en campanya com durant tot el cicle del mandat, les campanyes d'informació i comunicació institucionals haurien de ser autoritzades i supervisades per un organisme independent.
- Per últim, caldria revisar amb criteris restrictius tots els **privilegis** de què gaudeix el món públic en relació a l'àmbit privat, reduint-los al mínim indispensable o estenent els 'beneficis' a tots els actors. Lògicament, en la decisió sobre què és raonable i què no hi hauria de tenir-hi veu i vot la societat civil.

**

V. LA FAL·LÀCIA DEL CIUTADÀ-CLIENT

La pèrdua de credibilitat de les institucions públiques té molt a veure també amb la seva incapacitat de donar resposta satisfactòria a les necessitats i demandes dels ciutadans, així com a les ‘formes’ inapropiades que sovint fan servir. Aquesta realitat fa que molta gent (que compara aquest procedir amb el de les millors organitzacions privades - lucratives i no lucratives-, i que se sap client i ‘accionista’ de l’estat i dels seus aparells) tingui la sensació que les administracions del nostre país no estan a l’alçada dels temps que vivim, i que no li “surt a compte” mantenir i suportar el gran aparell públic.

Disposar d’una administració pública eficaç i servicial és, doncs, un factor addicional de qualitat democràtica, ja que, sense administració, la voluntat política és impotent. I la qüestió és que som lluny encara d’aquest ideal.

Les causes de la ineficàcia administrativa són diverses, i van des de la manca de mitjans materials i/o econòmics (normalment perquè estan mal repartits) fins a la falta d’incorporació de les tecnologies que ja existeixen, passant per la simple indolència i la mala organització. Tant si les raons són unes com si són altres, totes resulten injustificables, ja que podrien tenir solució.

Particularment letal és la tendència del sector públic a créixer indefinidament, a complexificar-se i a fer-se més opac i incomprensible, atributs que gairebé formen part del codi genètic del món públic. La inflació d’òrgans administratius, per exemple, és clara. L’excés de nivells institucionals, també (en el cas dels catalans, tenim un mínim de 6 nivells de govern sobre les nostres espatlles). I la multiplicació de normes legals d’un o altre rang no es queda pas enrera: cada any apareixen 2000 noves normes, que s’afegeixen als milers de ja existents (es calcula que només les de caire estatal ja sumen unes cent-mil, a Espanya), ben poques de les quals són eliminades.

En tot cas, la **ineficàcia pública** té múltiples expressions. Repassem-les:

- *La lentitud administrativa i els retards*
És ja proverbial la lentitud amb què opera l’administració pública. En el millor dels casos, això és una molèstia desagradable i un cost afegit (el temps és or). Així, el fet que per a renovar un carnet d’identitat o un passaport hom hagi de perdre tot un matí -si té sort- o assajar durant tota una setmana d’obtenir un número que et doni entrada al servei -per acabar fent cua des de les cinc del matí per assegurar l’èxit de l’intent- és inconcebible en plena era d’Internet. Només la manca de quantificació i visualització d’aquest problema i del malestar que genera impedeix que quedi en evidència la inadmissibilitat de la situació actual.

En les pitjors ocasions, el retard en rebre el servei o prestació pública suposa un perjudici greu (impossibilitat d’endegar o d’ampliar un negoci, necessitat d’endeutar-se més perquè la beca o l’ajut d’habitatge tardarà anys en cobrar-se ...) o pot arribar a suposar una autèntica estafa (en el sentit que hi ha coses que no poden esperar). Per exemple, en el cas de les visites a especialistes mèdics. Tot el procés per a arribar a la consulta de l’especialista (des de la concertació

del pas obligat pel metge de capçalera fins a la visita a l'especialista) pot durar mesos, durant els quals hom anirà arrossegant els efectes de la seva malaltia i augmentant el risc d'entrar en complicacions i agreujaments. I què dir de la justícia? Sabut és que quan la justícia arriba tard, deixa de ser justa. Amb l'agreujant que, si en el cas de la sanitat hom pot trobar alternatives privades a les seves necessitats (pagant altra vegada per allò que ja s'ha sufragat amb els impostos), pel que fa a la justícia no n'hi ha l'opció.

Aparentment, aquesta situació no només evidencia la ineficiència de l'administració, sinó que no té cap sentit perquè, com que trasllada la feina a més endavant, tindria una fàcil solució: fer un esforç per netejar les cues. Però a ningú se li escapa que una conseqüència d'aquest estat de coses és que, a la vista del panorama, quan el servei té una alternativa privada (com és el cas de la medicina), una part de la població opta per renunciar al proveïment públic que, en canvi, està pagant amb els seus impostos. Tant si hi ha una estratègia conscient per part dels gestors públics per afavorir aquest efecte com si simplement es consenteix que això passi, resulta inacceptable.

- *Excés de càrregues que s'imposen al ciutadà*

No poques vegades, el retard i la lentitud té a veure amb procediments absurdament complexos i llargs, que a més impliquen càrregues desproporcionades per al ciutadà-usuari. La comparació amb el que passa en altres països posa en evidència el sense-sentit del funcionament administratiu del nostre país. Com és possible que per a iniciar un negoci es demanin dotzenes d'instàncies, pòlisses i informes als soferts emprenedors (i a sobre es trigui mesos a obtenir els imprescindibles permisos), quan en altres països això és un tràmit que es ventila en 24 hores i sense tanta paperassa? Per què es castiga el ciutadà amb tasques que no aporten cap valor i que a vegades s'han d'anar repetint innecessàriament? L'exemple paradigmàtic d'això són les sol·licituds de certificats públics que obliguen al ciutadà a fer de correu entre administracions; si una institució pública ja disposa d'unes dades, sempre que una altra (o una unitat diferent de la mateixa) les necessités hauria d'activar-se un circuit intern intra o interadministratiu per a estalviar-li al ciutadà el temps i les molésties que implica portar certificats amunt i avall. Avui, tecnològicament això és plenament factible.

Solventat això, encara ens restaria afrontar un problema sobreposat: la vocació intervencionista de tot govern, que porta a pretendre controlar-ho tot. Un exemple entre còmic i patètic ens l'ofereixen les normatives europees que regulen els productes agrícoles. La passió normativitzadora i fiscalitzadora de Brussel·les arriba a l'extrem de preveure quan ha de mesurar un tomàquet per ser 'tomàquet' i la forma que ha de tenir un plàtan.

Tot l'anterior es percep encara com a més insuportable quan es comprova que sovint és la pròpia administració qui no compleix les normes públiques: resulta que el 10% dels ajuntaments catalans no presenten els seus números (les liquidacions dels seus pressupostos) davant la Sindicatura de Comptes -com és la seva obligació-, o ho fan amb anys de retard. Si un particular presenta la seva

declaració de renda o de patrimoni un dia tard, se'l crucifixa; si l'administració fa quelcom equivalent, no passa res.

- *Una administració “xapussa”*

Els retards i la lentitud no són l'únic defecte imputable a les nostres administracions. La falta de planificació fa que enlloc d'invertir en manteniment es prefereixi esperar a què esclatin les crisis; la inconsistència de criteri provoca que es construeixin abaixadors que tarden 40 anys a aprofitar-se (òbviament, aleshores cal reconstruir-los de bell nou); i el relaxament amb què s'exerceixen certes funcions de vigilància i regulació explica que després Barcelona sencera es quedi a les fosques. Però el pitjor és la poca cura amb què es desenvolupen moltes tasques administratives quotidianes, la qual cosa ocasiona que els expedients s'hagin de refer una i altra vegada, amb el conseqüent cost en temps, humor i recursos.

- *Una administració incomprendible i opaca*

Un altre clàssic dels horrors administratius és el de la mala o nul·la comunicació. La primera obligació d'un servei públic és explicar-se (informar sobre on, quan i com es pot utilitzar) i aconseguir que se l'entengui, quelcom que obliga a fer un esforç d'accessibilitat cognitiva gran perquè cal parlar en un llenguatge que pugui entendre tothom (és a dir, que puguin entendre també les persones amb més carències formatives -un terç de la població adulta- o sense experiència de tracte amb el món públic). Doncs bé: aquest no és el punt fort de la nostra Generalitat. El 31,4% dels catalans no estan d'acord amb l'afirmació “l'administració de la Generalitat explica als ciutadans què fa i per què”, i un 16,8% addicional de principatencs es mostra ‘més aviat en desacord’ amb l'enunciat; només el 29,5% de catalans hi estan d'acord.

Aquí hi ha dues possibilitats: pot ser que simplement l'administració de la Generalitat i la resta d'administracions comuniquin massa poc (deixem a banda la propaganda i l'autobombo, que més que comunicació cal considerar ‘soroll’), qui sap si perquè es vol mantenir el servei o prestació en la clandestinitat -no fos cas que s'utilitzés i es col·lapsés-; o pot ser que es faci comunicació però sense èxit: perquè no arriba a qui hauria d'arribar, o perquè, arribant-hi, la comunicació sigui de mala qualitat i no ajudi a entendre el servei i el seu modus de funcionament (per exemple, perquè s'utilitza la jerga administrativa que només resulta apta per a iniciats i experts). A vegades es supleixen aquestes mancances amb serveis d'informació general que orienten l'usuari, però aleshores ens podem trobar amb la paradoxa que es cobri per fer ús d'aquests serveis: és a dir, que tractar amb l'administració, fins i tot en casos com els de les gestions per a complir amb les obligacions que la mateixa administració imposa -per ex. les fiscals-, acaba costant diners. A Barcelona mateix, informar-se sobre com pagar impostos té un cost si es fa a través del 010 (que sovint no es pot evitar, perquè és possible que d'entrada no se sàpiga a quina porta s'ha d'anar a trucar); es fa així realitat el pitjor dels malsons: pagar per poder pagar! És clar que no altra cosa fem quan hem de recórrer a un gestor administratiu per a desxifrar els jeroglífics administratius i omplenar paperassa pública.

- *Productes i serveis de baixa qualitat*
A tot això, quan l'administració acaba (amb retard o sense, amb millor o pitjor comunicació) prestant el servei públic o entregant la prestació a què s'havia compromès, no és improbable que la qualitat d'allò rebut -producte o servei- sigui manifestament millorable. El mal servei dels trens de Rodalies de Renfe a Catalunya, l'any 2007, ha estat escandalós. Però no és un cas aïllat. Si ens fixem en l'àmbit educatiu, podríem demanar-nos: Quantes hores de docència deixen de proporcionar cada any els centres educatius públics per incidències de qualsevol tipus? Quants alumnes no acaben amb èxit l'etapa de formació obligatòria? Quants escolars 'certificats' (i àdhuc universitaris) són incapaços d'expressar-se oralment i per escrit amb correcció? I si anéssim a l'àmbit de la sanitat, de l'administració reguladora, o de la justícia, la llista de malfuncionaments tampoc tindria final, i la 'performance' pública continuaria essent ben pobre.
- *Tracte inadequat*
Al costat del producte o servei públic en si, i com a part inseparable del seu atribut de qualitat, hi ha el tracte amb què s'acompanya. Un bon producte-servei proporcionat amb un mal tracte és tan inacceptable com un mal producte servit amb tracte exquisit. El ciutadà és el propietari del sector públic, una condició que és quelcom més que no pas la de client (la qual ja requeriria unes formes conseqüents), i això obliga a l'administració a combinar una actitud de respecte màxim amb una voluntat decidida d'ajudar i fer les coses fàcils. En massa oficines o serveis d'atenció al ciutadà es tracta la gent amb actituds que van de la condescendència (corresponent a la tradicional visió del ciutadà com a 'administrat') fins a la prepotència (filla de la visió encara més vella del ciutadà entès com a 'súbdit'), sense que l'afectat disposi de mecanismes de protecció àgils i efectius davant el monopoli de fet a què s'enfronta.

Una administració i una política autènticament al servei del ciutadà hauria de mostrar unes formes exquisites en la relació amb aquest. Des d'aquest punt de vista, les principals acusacions que es poden fer a la mala praxis pública -ultra les que ja hem vist en els punts precedents-, i que deterioren la qualitat de la nostra democràcia, són les següents:

- *Falta de tacte i cortesia*
El tacte i la cortesia són la primera obligació del món públic. Massa sovint, el polític o el funcionari es comporta de forma poc delicada, enlloc de fer-ho de manera personalitzada i amb sensibilitat -com correspon a aquell que està al servei de l'altre-. Així, hom se sent sovint com 'un número' més en el laberint administratiu, i s'enyora l'actitud cortès que es troba en els millors negocis o organitzacions privades.
- *Falta de respecte*
Els casos anteriors poden implicar alhora que el representant públic perdi el respecte pel ciutadà si el primer alhora abusa de les potestats públiques (com l'agent de l'autoritat que evidencia desdeny per la persona a qui s'adreça i l'arriba a amenaçar). La falta de respecte, però, no implica necessàriament

apujar el to, utilitzar un llenguatge groller, o engegar a dida el ciutadà (que també passa). Pot consistir, purament, en alguna forma de paternalisme que negui la dignitat de l'individu (com aquella campanya pretesament de prevenció d'accidents de trànsit que tenia per eslògan: “no podemos conducir por ti”. Afortunadament, no poden! Però hom no pot evitar quedar preocupat en intuir que, si poguessin, aquesta gent ho farien -talment fóssim menors d'edat).

A vegades la falta de respecte es fa més atrevida, i (amb o sense formes grolleres i agressives) passa del paternalisme ‘pedagògic’ que abans vèiem a l'impositiu: és quan l'Estat restringeix la nostra llibertat, impeding-nos fer coses o obligant-nos a realitzar-ne altres, això sí, per al nostre “bé”: utilitzar cinturons de seguretat al cotxe i no sobrepassar determinades velocitats; no fumar (preludi de la prohibició, algun dia, de menjar ‘junk food’, productes transgènics o menjar ecològic -tant se val: d'arguments per a convertir en il.legal qualsevol activitat sempre se'n poden trobar); afiliar-se de grat o per força a la corresponent Cambra de Comerç (algú s'imagina que s'obligués als treballadors a ser membres d'un sindicat, i a més que ni tan sols es pogués triar quin?) i satisfer-li el corresponent impost revolucionari; etc, etc. Darrera aquestes imposicions, el missatge -denigrant- i l'actitud de fons són clars: “ciutadans: com que no sabeu cuidar de vosaltres mateixos, jo -l'estat- ho faré; jo us diré què us convé i què no, i m'asseguraré que ho compliu -coactivament, si cal-”. És cert que, quan hi ha possibles danys per a tercers (per ex. en el cas dels fumadors), el tema és complex, perquè entren en conflicte interessos legítims de diferents persones (dret a obtenir plaer fumant versus dret a respirar aire net, per exemple), i és veritat que els ciutadans no tenen per què pagar per les conseqüències de les conductes alienes (tot i que els fumadors -per continuar amb l'exemple- poden ‘consumir’ més serveis mèdics pagats per tothom, però també representen un ‘estalvi’ per a la societat en la mesura que moren abans que la mitjana de la població²¹). Però la qüestió de fons és que sovint el poder es val d'aquests tipus de coartades per a imposar més normes, obligacions i prohibicions de les que caldrien.

○ *Maltractes físics o psicològics aguts*

Afortunadament, els casos d'agressions directes i extralimitants són excepcionals, tot i que existeixen (es tracti de maltractes a les comisareries de mossos o guardies civils, d'humiliacions a les aules públiques, de ‘xuleries’ judicials o de qualsevol altra classe de violència).

No lluny d'això, però, queden els episodis de confiscació que la hisenda pública perpetra tot sovint en forma d'imposició desorbitada. Quin sentit té que per pagar la fiscalitat d'una herència (que pot consistir en un conjunt de terres on la mateixa administració t'impedeix construir, perquè les ha qualificat de sòl agrícola) hom hagi de vendre's la casa? Quina lògica té que les institucions públiques es puguin quedar més de la meitat del producte d'una venda immobiliària que un particular es veu obligat a efectuar perquè

²¹ De totes maneres, si no fos així, sempre es podria carregar el cost de la sobreassistència mèdica als fumadors a aquest col·lectiu a través de la imposició sobre les cigarretes, com ja s'ha començat a fer.

els lloguers de renda antiga²² que l'estat li ha imposat de mantenir li ocasionen més despeses que beneficis? No és aquesta una forma de violència silenciosa però no per això menys letal?

- *Tracte desigual*

L'administració té diverses vares de mesurar: és comprensiva i amable amb els poderosos, i rígida i tosca amb els febles. És sabut que aquells que tenen recursos i influències saben escapar-se de les lleis i de les obligacions, mentre que els governs atenen sol.lícits les seves peticions. En canvi, les autoritats ignoren les demandes dels ciutadans de 'a peu', i aquests es veuen aclaparats per les normes que han de complir.

- *Falta de competències* d'una part dels servidors públics (polítics i funcionaris)

Tornem a les causes-mare de les píflies administratives. Les estructures organitzatives barroques o amb la política com a única lògica (la direcció general que s'ha de crear per a col.localar determinats personatges, els funcionaris que s'han de conservar perquè ja hi eren, les unitats fruit de contextos del passat que manté la rutina o les pressions corporatives...), els sistemes de gestió imperfectes, la manca de tecnologia, la falta d'objectius i d'indicadors ... expliquen -que no pas justifiquen- bona part dels malfuncionaments administratius. Però al capdavant, darrera de tots aquests factors hi ha persones, individus que podrien canviar aquestes condicions de joc o que podrien al menys minorar-ne els mals i solucionar els seus efectes negatius. Malauradament, molts servidors públics no acostumen a complir aquest paper, convertint-se en part del problema enlloc de palanca de solució; i la majoria de vegades és per incapacitat, per falta de motivació, per manca de valor, o per les tres coses alhora.

El catedràtic Alejandro Garcia Nieto descriu així la qualitat dels treballadors públics espanyols: *“Els funcionaris permeten que caduquin els procediments o prescribeixin les infraccions, fan malament les notificacions, o s'equivoquen en oferir els recursos procedents, tramiten els expedients i celebren proves de forma incorrecta, no respecten els plaços ni sol.líciten informes preceptius, i són incapaços de redactar degudament una acta”*.

I afegia: *“El ciutadà sap que en l'administració, excepcions al marge, és on es necessita treballar menys i on la impunitat arriba al màxim” (...)* *“Hi ha funcionaris atrinxerats en els seus privilegis i confiats que, facin el que facin, res els pot passar; la seva productivitat és escassa i la seva única ambició és que vagin passant els dies en espera de la jubilació, sense que els importi en absolut l'interès públic” (...)* *“Cada funcionari ajusta el seu rendiment al del seu col.lega que, cobrant igual, treballa menys”*.

²² Heus ací un exemple ferotge del cinisme estatal: dissenya una política social (protecció del dret a l'habitatge, en aquest cas) i fa que la costegi el propietari.

Per a Garcia Nieto, la culpa no és només del treballador públic: “L’entusiasme -del funcionari- és una fase provisional a la qual succeeix la del parasitisme o l’esterilitat. D’aquesta transformació és responsable la pròpia organització, orientada cap a l’esterilitat” (...) “El primer cop es rep quan s’arriba a la conclusió que el treball i el rendiment són factors absolutament intrascendents en la carrera funcional. L’eficàcia porta a l’animadversió dels col·legues (a qui es posa en evidència) i a haver de carregar amb més feina i els treballs més durs (que t’assigna el cap). Els caps no deixen marxar als bons, però sí als dolents” (...) “El segon cop arriba quan t’adones que només compten les maniobres: polítiques, sindicals, corporatives, de grup...”

I en aquestes circumstàncies, Garcia Nieto constata que “el sector privat atreu actualment als joves millors, i deixa els pitjors per al sector públic”.

Tot això ens porta, en primer lloc, al tema mal resolt de la *selecció* del personal, tant de polítics com de gestors. Ja havíem comentat en capítols precedents que els sistemes actuals de selecció de les elits polítiques no eren adequats si es tracta de triar els millors, i ja havíem formulat algunes propostes per a corregir-ho. Pel que fa als empleats públics (directius, funcionaris, personal laboral...), cal denunciar el tipus de proves d’accés al món públic que es realitzen: o bé són proves a mida de candidats concrets a qui interessa col·locar, o bé són processos que sobrevaloren els coneixements memorístics i legals, i en canvi descuiden moltes altres competències vitals.

En segon lloc, cal parlar de la *formació*. Malgrat que es gasten grans quantitats de diners en institucions i activitats formatives, l’eficiència i l’impacte final d’aquest esforç és desproporcionadament pobre, i és que no es dissenyen currículums formatius professionals integrals, ni s’inverteix en processos de detecció de necessitats de capacitació, ni s’avalua l’efecte de la formació, ni es té sempre prou cura a l’hora de seleccionar els docents i els programes. I atès que el descontrol és així de gran, no ha de sorprendre que sovint la formació es faci servir per a propòsits que res tenen a veure amb la capacitació, sinó amb l’atorgament de premis (a falta d’altres possibilitats de recompensar la bona ‘performance’) o càstigs (per allunyar una temporada personal molest o incompetent).

I en tercer i darrer lloc, cal examinar el problema de la *desmotivació* del personal públic, l’expressió més diàfana de la qual (però no pas l’única ni la més letal) és l’absentisme i les baixes laborals. En alguns àmbits -policia, brigades...- han arribat a donar-se casos d’organitzacions amb un 30% de la plantilla de baixa, i els nivells de ‘presentisme’ (assistència física + baix rendiment) són en general alts. Qualsevol ciutadà es preguntarà: com és possible que amb les condicions de treball privilegiades de què gaudeix el sector públic -feina vitalícia, sous entre correctes i bons, beneficis laborals de tot tipus...- es pugui estar desmotivats? La psicologia explica prou satisfactòriament aquesta paradoxa (recordi’s els factors ‘higiénics’ de Herzberg), però l’element clau és la tolerància generalitzada -quan no comprensió o incentivació- dels comandaments i dels electes cap als

‘desmotivats’, i la complicitat dels sindicats en la cobertura d’aquells treballadors que no compleixen. Afegim-hi, encara, el ‘conformisme’ de molts ciutadans, que interioritzen com a ‘normal’ aquest estat de coses, o no s’atreveixen a denunciar-lo.

- *La falta de ‘accountability’*

Els mals que hem denunciat en aquest capítol són poc o molt coneguts, ja que, qui més qui menys, tothom els ha observat, sentit explicar o patit en un o altre grau. Però a tots se’ns escapa la magnitud global del problema, perquè en manca informació. No hi sol haver indicadors de ‘performance’ pública que mesurin la qualitat, l’eficiència, l’agilitat o l’impacte dels serveis i actuacions públiques. I en els pocs casos que existeixen aquests indicadors, o no són d’accés públic, o s’informa sobre el rendiment de les institucions amb jocs de números i omissions interessades destinats a justificar l’status quo, que confonen més que no pas orienten, perquè sovint no concorden amb la percepció ciutadana de la quotidianeïtat.

Un cas paradigmàtic de mal ús dels indicadors és el de l’ensenyament. Existeixen dades sobre el rendiment de les escoles catalanes (per ex. els resultats que obtenen els alumnes de cada escola -com a mínim a la selectivitat-), però no es fan públics. A llocs com Estats Units, qualsevol pot accedir per Internet a aquest tipus d’informació i, en base a això i altres criteris, triar l’escola que vol per als seus fills. A Catalunya, en canvi, això és precisament el que es vol evitar! Enlloc d’agafar el bou per les banyes, es prefereix amagar el mal sota la catifa.

Així, aconseguir informació sobre què fa i com ho fa el sector públic més enllà del que els representants d’aquell vulguin donar a conèixer és molt difícil. Ho és per al ciutadà, que en aquest sentit, a falta d’una normativa que li reconegui i asseguri aquest dret, depèn absolutament de la bona voluntat dels gestors públics. Ho és també per als mitjans de comunicació, que no compten amb periodistes especialitzats en la matèria i que, de totes maneres, no demostren cap especial interès per aquesta temàtica -no consideren ‘rentable’ dedicar recursos a la recerca en aquest terreny i dedicar-li espais- si no hi ha alguna vessant morbosa inclosa (per ex. corrupció). I és també molt difícil aconseguir informació per als propis polítics: aquells que estan a l’oposició saben que els teòrics drets a la informació que els emparen són paper mullat si el govern de torn no els vol reconèixer (que anys més tard un tribunal et pugui acabar donant la raó no és cap consol, al contrari). Amb tot, també els polítics al poder viuen freqüentment en la inòpia, ja que no disposen de sistemes d’informació potents, i els funcionaris -veritables Humphreys de carn i ossos- els filtren la realitat a la seva conveniència.

El cas de la Generalitat de Catalunya

En aquestes condicions, la ciutadania no pot sinó valorar críticament la gestió dels seus governants. En el cas de la Generalitat catalana, una recent enquesta²³ mostra com més

²³ Font: Centre d’Estudis de l’Opinió. Generalitat de Catalunya

del 20% dels interrogats suspèien la gestió de l'actual govern, alhora que un 28% addicional d'enquestats la valorava amb un aprovat mínim -5-, i només menys del 4% de la població s'atrevia a qualificar aquesta gestió d'excel·lent (puntuació de 9 o 10). Aquestes no són les notes que volem per al nostre govern. Aquestes no són les qualificacions que corresponen a un país que es pretén avançat i capdavanter.

7. Com valora la gestió de l'actual govern de la Generalitat de Catalunya en una escala de 0 a 10 on 0 és molt deficient i 10 excel·lent?

	Percentatge	Freqüències
[0] Molt deficient	4,0	80
[1]	1,8	36
[2]	2,7	53
[3]	4,4	87
[4]	7,7	153
[5]	28,0	561
[6]	18,5	370
[7]	16,2	323
[8]	8,7	175
[9]	1,7	33
[10] Excel·lent	2,0	40
No ho sap	3,5	70
No contesta	0,9	19
Mitjana	5,4	5,4
Desviació típica	2,0	2,0
Total	100,0	2000

Allò que la ciutadania catalana també té clar és que la solució no pot estar en apujar **impostos**, tal com prova el quadre de sota (el 60,6% dels enquestats s'hi mostra en contra, davant del 29% que hi està a favor), que -per a més mèrit- cal tenir en compte que responia a un enunciat que prometia com a contrapartida més prestacions públiques! I és que massa vegades s'ha enredat a la gent amb aquest fals remei, i s'ha utilitzat el deteriorament del servei públic com a coartada per a l'increment de la pressió fiscal. És com si plantegéssim: com que la medicina no funciona, incrementem-ne les dosis!

16b. S'han d'augmentar els impostos amb finalitats socials (sanitat, serveis socials...)

	Percentatge	Freqüències
D'acord	19,2	383
Més aviat d'acord	9,6	197
Ni d'acord ni en desacord	7,0	140
Més aviat en desacord	13,3	267
En desacord	47,3	947
No ho sap	3,2	63
No contesta	0,2	4
Total	100,0	2000

En la mateixa línia, un 26,7% dels catalans que responien l'enquesta en qüestió estaven en desacord amb la frase 'l'administració de la Generalitat de Catalunya presta **serveis de qualitat**', i un 19,3% més de ciutadans no s'hi declaraven ni d'acord ni en desacord.

En total, doncs, un 46% de mencions crítiques, als quals es podrien afegir el 13% de casos en què la pregunta no tingué contesta.

12a. Ara li llegiré un seguit d'afirmacions sobre l'administració de la Generalitat. Per a cadascuna d'elles, em podria dir si hi està d'acord, més aviat d'acord, ni d'acord ni en desacord, més aviat en desacord o en desacord?: L'administració de la Generalitat de Catalunya presta serveis de qualitat

	Percentatge	Freqüències
[5] D'acord	17,2	345
[4] Més aviat d'acord	23,6	472
[3] Ni d'acord ni en desacord	19,3	386
[2] Més aviat en desacord	12,8	256
[1] En desacord	13,9	278
No ho sap	13,0	260
No contesta	0,1	3
Miջana	3,2	3,2
Desviació típica	1,4	1,4
Total	100,0	2000

Encara, la sensació d'un 37,3% dels enquestats era que quan tractava amb l'administració de la Generalitat, aquesta no **es feia càrrec** de la seva situació ni **entenia** els seus problemes. Només el 24% de ciutadans pensava el contrari.

12b. Quan tracto amb l'administració de la Generalitat, aquesta es fa càrrec de la meua situació i entén els meus problemes

	Percentatge	Freqüències
[5] D'acord	9,5	189
[4] Més aviat d'acord	14,5	291
[3] Ni d'acord ni en desacord	17,0	341
[2] Més aviat en desacord	14,2	285
[1] En desacord	23,1	462
No ho sap	21,1	421
No contesta	0,6	12
Miջana	2,7	2,7
Desviació típica	1,4	1,4
Total	100,0	2000

Per acabar, el 52% d'enquestats es mostrava en desacord amb l'afirmació "l'administració de la Generalitat **resol ràpidament** els problemes". Més d'un 19% addicional de ciutadans no sabia o no volia respondre aquesta qüestió.

12c. L'administració de la Generalitat resol ràpidament els problemes

	Percentatge	Freqüències
[5] D'acord	5,9	117
[4] Més aviat d'acord	9,3	186
[3] Ni d'acord ni en desacord	13,7	275
[2] Més aviat en desacord	17,0	340
[1] En desacord	35,0	699
No ho sap	16,7	374
No contesta	0,5	10
Miջana	2,2	2,2
Desviació típica	1,3	1,3
Total	100,0	2000

Recapitulant: als ulls dels catalans, l'administració de la Generalitat no resol prou ràpidament els problemes, no presta serveis de prou qualitat i -el que és pitjor- no entén el ciutadà ni es fa càrrec de la seva situació. Els ciutadans avalen, doncs, les denúncies que havíem fet en la primera part del capítol. Allò més trist, però, és que l'excel·lència de les institucions d'autogovern ha deixat de ser el fet diferencial que havia estat en altres moments històrics -com durant la Mancomunitat-. Serem capaços algun dia de recuperar aquella bona tradició?

Les Propostes

Les organitzacions públiques no tenen per què ser ens incapaços d'un bon funcionament. En països com Austràlia o Nova Zelanda, el sector públic és qui marca les pautes d'excel·lència, innovació i qualitat de tracte, i les empreses en poden aprendre i tenir-lo com a referent. Però per tal de progressar en aquesta direcció calen canvis profunds. Canvis com els que ja fa 20 anys van portar a l'OCDE (Organització per a la Cooperació i Desenvolupament Econòmic) a preconitzar una Administració "receptiva", que era aquella que complia els següents requisits:

- Que fos comprensible, amb una organització i funcionament clars
- Que fos accessible en els plans espacial, temporal i material
- Que respongués al que s'esperava d'ella, donant solucions i no retardant la solució a les demandes que rebés; i
- Que permetés la participació dels ciutadans en l'adopció de les decisions que els afectaven

L'Administració receptiva s'orienta cap al ciutadà i es caracteritza per la seva vocació de ser *més amable, més servicial, més transparent i més permeable*. És una administració que s'adapta a les necessitats específiques dels diferents grups de ciutadans (començant per les minories i les persones discapacitades), i vetlla per a què ningú no quedi exclòs de les seves prestacions per motius econòmics, geogràfics o culturals. Una administració que s'esforça per tal que la interacció amb ella resulti menys impersonal i el ciutadà no se senti un número. I una administració que, més enllà de l'amabilitat, vol ser més servicial i proporcionar més valor (donar més i millor servei), per la qual cosa mesura la satisfacció dels ciutadans amb el servei públic.

Per a arribar a una administració d'aquest estil, caldrà transcendir les actituds paternalistes hereves de la vella tradició del despotisme il·lustrat (el 'tot per al poble, però sense el poble') i partir d'un nou paradigma de relació Estat-Ciutadà, basat en posar aquest darrer 'al mig', 'al cor' o 'al centre' de l'actuació administrativa, retornant-li atenció, respecte, protagonisme i poder. D'aquesta manera, l'Estat ha d'acabar obtenint la legitimitat precisament del servei i utilitat que és capaç de proporcionar als seus ciutadans -de forma directa o indirecta.

L'administració centrada en el ciutadà, però, només es farà plenament realitat si s'implementen principis i mesures com els que proposem a continuació:

- **Modernització** de les organitzacions. La transformació del sector públic s'ha de fer en base a les següents forces de canvi:
 - *Voluntat política ferma*: Atès que és evident que, en la majoria d'ocasions, aquesta voluntat reformista (i disposició a pagar el preu de la implementació de canvis) només emergirà i prevaldrà quan sigui electoralment rendible²⁴, cal fomentar-la a través dels mecanismes de control públic, transparència, i marcatge social que també proposem.
 - *Nou marc legal* del sector públic: L'actual marc legal no és ni impulsor ni facilitador de la modernització administrativa, i sovint obstaculitza el canvi (entre altres coses, perquè sovint unes normes bloquegen i condicionen les altres). Entre les normatives que cal modificar i integrar hi ha les de règim jurídic, organització i procediment administratiu, funció pública, i contractació administrativa.
 - *Ús intensiu de les noves tecnologies*: L'organització i el funcionament administratiu actuals estan massa basats encara en les tecnologies manuals de la societat industrial. Cal superar aquesta situació. Les TIC²⁵ contemporànies, per exemple, fan obsolet el concepte d'horaris administratius i de subjugació al 'presencialisme' (quan ja és possible oferir atenció 24 hores, 7 dies a la setmana, i estigui on estigui el ciutadà), o permeten reorganitzacions internes que aprimin i aplanin les estructures, abarateixin costos, amplii la transparència i redueixin els errors comesos. Per què, doncs, no s'estan utilitzant en tot el seu potencial?
 - *Nova política de recursos humans*, fonamentada en el sistema de llocs de treball, la selecció i promoció basada en el mèrit, la gestió per competències (que permet fer una política integral de personal, que abarqui des de la selecció i la formació fins a l'avaluació i la promoció), la focalització en el rendiment, i la fi dels privilegis exorbitants dels treballadors públics²⁶.
 - *Professionalització de la direcció pública*: Els directius públics són una peça essencial del rendiment organitzatiu, per la qual cosa haurien de tenir un règim jurídic i de tractament especial, semblant en bona mesura

²⁴ Contra el que es pot pensar, el polític intel·ligent sap que si ho fa bé durarà prou en el càrrec com per a haver de patir o beneficiar-se de les conseqüències de la seva acció passada. Així, tot i que és cert que hi ha una tendència a actuar a curt termini, buscant el benefici immediat i ignorant els costos futurs, aquesta no és l'única que hauria de guiar els passos de l'electe que vol seguir-ho essent molt de temps.

²⁵ Tecnologies de la Informació i la Comunicació

²⁶ Al mateix temps, cal declarar la guerra a la desmotivació, i deixar clar que el treballador de l'àmbit públic no té dret a estar desmotivats; pot estar dolgut, molestat, o indignat per greuges suposats o reals, però no desmotivats, perquè aleshores és el ciutadà qui en paga les conseqüències. I al costat de les moltes línies de treball que es poden dur a terme per a enlairar l'esperit del funcionari (des de la direcció per valors fins a la participació, passant per una comunicació més inclusiva, la gestió per competències o les carreres professionals), cal impregnar la cultura organitzativa del sentiment de deure cívica. La resta ja és aplicació del reglament disciplinari.

al que apliquen les organitzacions privades. Així, els alts gestors públics -a no confondre amb els càrrecs de confiança política- haurien de reclutar-se mitjançant concursos competitius, tenir contractes de durada temporal, ésser retribuïts amb salaris i beneficis a l'alçada dels seus equivalents en el mercat privat (i de forma vinculada als resultats obtinguts), disposar d'àmplies facultats decisòries, etc.

- Una aposta clara per la **transparència i la rendició de comptes**. D'entrada, ens cal una llei sobre la informació pública que obligui a mesurar l'activitat i els resultats administratius en base a indicadors, i que faci aquesta informació accessible al ciutadà. D'altre cantó, cal ser implacables amb les administracions que no compleixin amb les seves obligacions davant la Sindicatura de Comptes o òrgans equivalents, i cal instituir l'obligació de celebrar en l'àmbit local el tipus de sessió de debat que ja es fa un cop a l'any als Parlaments estatal i autonòmics per analitzar la gestió de l'executiu/equip de govern i l'estat del territori. Per últim, les Sindicatures de Comptes no han de limitar l'abast de la seva fiscalització a la vessant financera-formalista sinó que l'han d'estendre als aspectes de gestió i eficiència.

- És necessari pujar el nivell d'**autoexigència** del sector públic. A aquest efecte, s'haurien d'aplicar estipulacions com les següents:
 - Cal que cada tràmit tingui el seu *termini* establert (un termini raonable, no cal dir-ho), i que l'incompliment d'aquest suposi l'obligació d'indemnitzar per a l'Administració i l'anàlisi per part de l'ens en qüestió de les causes que l'han motivat.

 - Més en general, s'ha d'establir l'obligació per a l'administració d'*indemnització/compensació en cas de mal funcionament* dels serveis públics. D'aquesta manera s'evitarà que el mal funcionament no tingui conseqüències (internes i externes), i es donarà al ciutadà el missatge que als responsables públics els preocupa l'eficàcia dels serveis que presten.

 - Generalització de les *Cartes de Servei*. Les Cartes, entre altres coses, explicitarien i garantirien els drets dels ciutadans, els 'modes d'ús' dels serveis, les prestacions i qualitats exigibles (també en la forma de ser tractats els usuaris) i els terminis màxims d'execució, i concretarien les compensacions abans esmentades²⁷.

 - *Auditories* de funcionament: Les unitats públiques haurien de sotmetre's periòdicament i de forma obligatòria a auditories operatives que n'examinessin el funcionament, fessin recomanacions de millora i acabessin en informes a l'abast de qualsevol interessat. En especial,

²⁷ Les Cartes no són les úniques eines de Qualitat que el món públic faria bé d'incorporar: Plans i manuals de Qualitat, Models d'Excel·lència, Premis i projectes de Benchmarking haurien de ser també habituals al si de les administracions.

caldría sotmetre també a auditories específiques la comunicació dels ens públics, a fi d'assegurar la qualitat d'aquesta funció.

- *Externalització de serveis*: El sector públic només ha de gestionar directament aquells serveis en què s'utilitzen potestats públiques o en què no hi ha un mercat competitiu; la resta, és preferible que es confiïn a la gestió privada (sense perjudici que el finançament pugui continuar essent públic). Això, a més, li permetrà centrar-se i desenvolupar millor les seves “core-functions”. Alhora, però, el sector públic ha d'aprendre a ‘fer’ a través de tercers, enlloc de perdre el control i la capacitat d'incidència en els serveis externalitzats (quelcom massa habitual, actualment).
- *Privatització*: En els casos en què no tingui justificació inequívoca la ubicació en l'àmbit públic d'un determinat servei, cal procedir a la seva privatització, però fer-ho en condicions de transparència i igualtat d'oportunitats dels concurrents.
- S'ha de possibilitar la *tria* per part del ciutadà. Implementar fórmules com les del “Xec servei” -complementades amb adequats sistemes d'informació-, que alliberin els ciutadans dels ‘monopolis’ de producció de serveis (retornant-los la capacitat de decisió que reclama la seva ‘sobirania’), i que introdueixin pressió competitiva en el sistema (amb possibilitat de fer competir, si cal, organitzacions públiques i privades).
- *Revisió i reducció de les normes i de les càrregues* que s'imposen als ciutadans. El criteri ha de ser suprimir tot allò que s'està exigint al ciutadà que no sigui imprescindible, amb l'obligació de justificar explícitament el per què de la necessitat quan romangui la càrrega, i la possibilitat que aquesta decisió sigui revisada més endavant. Això ha de comprendre també un treball sistemàtic de reducció i simplificació normativa. Cada normativa hauria d'incloure el moment temporal en el qual serà revisada, i algunes normes ja haurien de fixar la seva pròpia data de caducitat (quelcom que no impediria, en cas de necessitat, ampliar-ne la vigència temporal, però això requeriria una decisió explícita i justificada). Pot ser un bon punt de partida fixar-se l'objectiu polític de reduir un 10% -per via de l'eliminació o de la integració- les normes i regulacions vigents, o el comprometre's a no aprovar-ne cap de nova sense prèviament haver-ne suprimit dues. Aquest tipus de dieta-règim només tindria efectes saludables.
- *Treball en xarxa entre administracions*: Les administracions han de cooperar estretament entre elles per a fer les coses més fàcils als ciutadans. La “interoperabilitat”, per exemple, va en aquesta línia, i institucions com el consorci AOC (Administració Oberta de Catalunya) han de servir per a avançar en la integració dels processos públics –molts dels quals impliquen més d'una institució-. Però cal anar més enllà en aquesta cooperació i fer de les administracions locals (les més properes al ciutadà) les portes generals d'entrada al sistema públic.

- S'ha de reforçar la **protecció** als ciutadans davant els abusos i els maltractes:
 - La figura dels **Síndics de greuges** o equivalents (a tots els nivells d'administració) s'ha de reforçar, proporcionant a aquestes institucions més mitjans amb els quals poder fer la seva feina, però sobretot més poder per a deixar de tenir un paper simbòlic i testimonial i passar a ser uns actors decisius. A més de la força moral, els síndics han de tenir força real, i això passa per assegurar-los l'accés àgil i complet a la informació, per donar visibilitat a la seva tasca (començant per rebre un tracte preferent en els mitjans de comunicació públics o sota concessió), per connectar-los millor amb el sistema de justícia, i per canvis en la forma de la seva designació, de forma que calguin majories molt qualificades per a escollir-los: no pot ser que els síndics siguin en alguns casos prolongacions dels governs respectius (per ser militants o exmilitants dels partits en el poder, per exemple). Una opció alternativa seria la seva elecció directa pels ciutadans, que presentaria l'avantatge d'enfortir la seva legitimitat i visibilitat, però que també comportaria el risc d'afavorir-ne la politització.
 - Els mecanismes interns de les administracions públiques d'atenció a les queixes i a les reclamacions haurien d'existir sempre i complir uns estàndards mínims elevats i obligatoris que n'asseguessin l'eficàcia. Per exemple, queixar-se hauria de ser molt fàcil en tots els sentits: a les Oficines d'Atenció al Ciutadà i a les webs públiques hauria de situar-se de forma ben visible i preferent els llocs des dels quals reclamar, i el procediment per a fer-ho hauria de ser senzill i ràpid.

*

“L’estat és una companyia d’assegurances muntada en benefici del seu personal i a costa dels assegurats. De fer-ho altres, seria castigat com a estafa, però aquí no passa res, i a més no es pot anar a l’empresa de la competència ni tampoc rebelar-se, ja que d’això se n’encarreguen policies i jutges”.

Alejandro Nieto

Catedràtic de Dret administratiu

VI. INSTITUCIONS QUE GRINYOLEN

Les Institucions (aquí utilitzarem aquest concepte en el seu sentit ampli) sobre les que s’aixeca i es sustenta el règim democràtic presenten avui problemes de fons. Les contradiccions, febleses, obsolescències i altres debilitats que socaven els pilars de la democràcia fan perillar l’estabilitat del conjunt de l’edifici col·lectiu. Per aquest motiu cal que examinem amb atenció i per parts els mals que les/ens amenacen:

A) LA CORONA

La institució monàrquica, a Espanya, posa de manifest algunes obsolescències de la nostra democràcia. En la mesura que es pretén que la Corona quedi al marge de qualsevol crítica i que no sigui qüestionada en cap cas, parlar de la família real esdevé tabú i exercir la llibertat d’expressió i de dissidència respecte a la monarquia acaba essent perillós i tot -com s’ha vist darrerament-. En els països democràtics avançats, ni la Corona ni cap altra institució o símbol polític estan lliures del debat i de la discussió; així hauria de ser també a casa nostra.

B) EL PODER LEGISLATIU

Suposadament, el poder legislatiu és qui marca el rumb de la nau col·lectiva, de la comunitat. Però ja fa molt de temps que els governs s’han imposat als Parlaments, un fenomen que en part és inevitable, però que sobrepassat un cert límit esdevé un autèntic perill per a la democràcia. Així, si el Parlament -que ens representa a tots nosaltres, ciutadans dipositaris de la sobirania- ordena al govern una determinada actuació (per ex. la publicació de les balances fiscals entre territoris a Espanya, o la compareixença de cert càrrec) i aquest no la vol complir, no hi ha manera d’aconseguir-ho.

Al mateix temps, moltes de les normes que -sense contenció- dicta el legislatiu no arribaran a materialitzar-se. Bé no seran executades pel govern i el seu aparell administratiu, bé no seran aplicades pels jutges, bé seran ignorades pels ciutadans; o les tres coses alhora.

Referint-se a aquest tipus de situacions, Alfonso Guerra en el seu dia va certificar -satisfet, ell- la ‘mort de Montesquieu’; doncs bé, caldrà ressucitar-lo si és que volem sobreviure al perill de ‘dictadura democràtica’, perquè darrera el legislatiu hi som tots nosaltres, els ciutadans. Però a aquest efecte, el legislatiu també haurà d’aprendre a fer-ho millor.

C) EL PODER EXECUTIU

Hem vist com els executius 'xulegen' els Parlaments quan els pau. La força real dels governs, però, tampoc resulta il·limitada, i ja no és la que era. Avui, grans corporacions, institucions internacionals, governs competidors i poders fàctics de tot tipus disputen l'hegemonia als executius. La conseqüència és que el Govern acaba essent impotent en molts àmbits, i enmig de la parafernàlia i els discursos ampuloses amb què encara s'entossudeix a embolcallar-se, li és difícil explicar a la població com és que no fa moltes de les coses que se li reclamen: sovint (i més en les coses importants), senzillament és que no pot (per aquest motiu, també, les diferències polítiques reals entre partits són petites, ja que, a més del que no es pot fer, solen coincidir també en el que 'no volen' fer -per ex. transformacions profundes de l'àmbit públic-).

Aquesta limitació de la capacitat de fer de l'executiu no té per què ser necessàriament negativa (és un fre a la vocació intervencionista pública), però pot tenir derivades perilloses, perquè quan li convé al Govern, les disputes amb els poders fàctics reals poden acabar repercutint sobre els ciutadans, que en paguen els plats trencats (així amb el sobrecost de la 'moratòria nuclear' o en tants d'altres assumptes). I és que el poder - l'executiu, en aquest cas, però també el legislatiu o el judicial- no tracta igual 'petits' i 'grans'.

Sobre aquest problema de fons, la mala gestió consolida la debilitat del govern, quelcom que no serà mai una bona notícia: necessitem un Estat fort, capaç d'enfrontar-se als poders fàctics, tot i que això no té per què significar (sovint es àdhuc contradictori) governs 'grans'. Malauradament, però, l'espanyol és un estat més gran que no pas fort.

L'administració, per exemple, no deixa de créixer. Fins i tot un cop en marxa les comunitats autònomes, l'administració general de l'estat no ha deixat d'augmentar els seus efectius. I en les autonomies i els ajuntaments s'han generat autèntics exèrcits de funcionaris.

Aquesta burocràcia no es limita a executar les ordres del polític de torn, sinó que en realitat condiona i pren part en la presa de decisions i en l'execució o inexecució d'elles, bloquejant qualsevol mesura que la pugui perjudicar o que no comparteixi. Aleshores no és infreqüent que els polítics acabin fent de funcionaris (a veure si així poden sortir-se'n) i que els funcionaris acabin fent de polítics (prenent les seves pròpies decisions).

El poder executiu queda també debilitat per la falta de vertebració dels diferents òrgans administratius (ministeris, conselleries, àmbits de gestió, serveis...) i del conjunt d'administracions (de fet, algú va dir que més que una administració pública, caldria parlar de cent mil -tantes com òrgans-). Cadascun d'ells i d'elles té els seus propis interessos, agendes, xarxes clientelars, condicionaments... que sovint fan que una part del sector públic actuï d'esquenes o en oposició amb una altra. Com quan la conselleria de salut vol limitar el consum de vi i la d'agricultura el vol fomentar, o quan dos cossos policials ni tan sols s'informen l'un a l'altre d'allò que estan fent i saben.

Per acabar-ho d'adobar, les unitats administratives pateixen grans discontinuïtats quan canvien els seus dirigents (funcionaris o polítics, i siguin del mateix partit o d'un de

diferent). El nou arribat es proposa replantejar-ho tot, aturar els projectes en marxa i marcar la seva pròpia línia, però quan acaba de conèixer el terreny i formar-se un criteri personal pot ser ja l'hora del seu propi relleu. Heus ací el cas dels directors generals de la funció pública catalana en el curs del mandat del President Maragall: n'hi va haver 4 en 3 anys!

Finalment, els governants dediquen poc temps a reflexionar i a pensar (ocupats com estan en anar com una baldufa d'un cantó a un altre i de crisi en crisi) , quelcom que junt als seus mals hàbits de vida (dormir poc, menjar massa, nul.la vida personal...) i a l'estrés que els persegueix es reflexa en la mala qualitat de moltes de les seves decisions. S'improvitza, falten les idees, es perd el món real de vista, i ni es vol sentir a parlar de reformar l'administració (això tan avorrit i tan perillós...). La puntilla ve de la increïble capacitat que tenen la majoria de polítics de no adonar-se ni de la meitat d'aquesta pel.lícula: però com haurien d'adonar-se'n, si viuen rodejats d'aduladors?

D) EL PODER JUDICIAL

El poder judicial hauria de ser l'àrbitre del sistema, i actuar com a força moderadora i correctora de les seves tensions. Enlloc d'això, però, a l'Estat espanyol el 'tercer poder' s'ha convertit en un problema -i gros- ell mateix. D'una banda, no fa la seva feina, els expedients s'acumulen (es calcula que hi ha actualment hi ha més de 2 milions d'assumptes en tràmit pendents de resolució), els retards són proverbials (una resolució definitiva pot arribar a tardar de 4 a 8 anys en arribar), impera el corporativisme (que fa que fets greus rebin sancions mínimes), la mobilitat del personal és exagerada, i els mitjans de comunicació s'omplenen de sentències vergonyoses, casos de corrupció²⁸ i tics del passat (com les resistències a acceptar la pluralitat lingüística de l'estat, o la mateixa existència de la institució de l'Audiencia Nacional -negació flagrant al dret a la jurisdicció-), problemes que fan perdre la credibilitat als jutges.

Tant és així que Espanya, en comparació amb altres països europeus, queda a la cua en independència i imparcialitat judicial en les enquestes de percepció que es fan:

* L'enquesta d'empresaris del *World Economic Forum* (2003) situava a Espanya en l'indicador d'independència judicial en penúltim lloc dels països de la Unió europea, només per davant d'Eslovàquia.

* En el *World Business Environment Survey* (any 2000, amb gerents i empresaris), l'indicador d'imparcialitat judicial col.locava penúltima Espanya entre els 14 països europeus inclosos en l'enquesta. Només el 7% dels enquestats consideraven que els tribunals espanyols resolien sempre o quasi sempre de forma imparcial els casos presentats davant seu.

²⁸ Casos com els que s'han anat produint els darrers anys: al febrer del 2006, a l'audiencia nacional es varen perdre 13 cintes que incriminaven a sis narcotraficants; al setembre de 2004, l'exjutge Pascual Estevill confesà que cobrà més de 450000 euros per no acordar l'ingrés a presó de 6 empresaris a qui investigava; al febrer 2006, el president de l'audiencia de Las Palmas medià a favor d'un narcotraficant davant dels magistrats de la secció jutjadora i davant el fiscal de la sala (cosa semblant va fer la jutge degana de Marbella); etc.

* Per últim, en el *BGC 2006*, el 12% d'enquestats deien conèixer algun cas en què es varen pagar suborns en el sistema judicial per a obtenir una sentència justa. Quan es demanava fins a quin punt percebia l'enquestat que el sistema judicial es trobava afectat per la corrupció, un 21% d'interrogats consideraven que el sistema era extremadament corrupte, i sols un 14% creien que no era corrupte en absolut.

D'altre cantó, el poder judicial està profundament dividit internament, i la politització a què ha arribat és de tal grau que ha acabat sumint al Consell General del Poder Judicial i al Tribunal Constitucional en una crisi sense precedents. La paradoxa és que els jutges a Espanya posseeixen una gran protecció de la seva independència, per la qual cosa la seva acceptació de pressions partidistes és voluntària, doncs, i s'explica únicament per l'afany d'alguns de fer una carrera ràpida i fructífera en base a uns bons padrins.

A tot això, el sistema judicial deixa lliures els delinqüents multireincidentes, és incapaç d'adaptar-se a la realitat plural de l'estat, i no empara a tots aquells que -atès que anar als tribunals costa massa temps i diners²⁹ - prefereixen renunciar al seu dret i buscar un mal tracte amb aquells amb qui haurien de litigar. D'aquesta manera, els contractes acaben no complint-se, els deutors no pagant, i la confiança en la societat decreix.

Si a més hom s'ha d'enfrontar amb l'estat mateix, no en tindrem prou amb obtenir una sentència condemnatòria de l'administració perquè, quan aquesta no vol, simplement no executa les sentències o en demora l'aplicació.

E) LA MULTIPLICACIÓ DE NIVELLS DE GOVERN I ADMINISTRACIÓ

El ciutadà català està subjecte a fins a set nivells de govern i administració diferents, quelcom que no passa en gairebé cap altre territori del món. La situació actual té un preu evident: cal mantenir cada una de les institucions i els seus ocupants, i els problemes de coordinació, de confrontació i de pèrdua d'energies impliquen també un cost elevat.

La racionalitat hauria de portar a reduir el nombre d'institucions, a professionalitzar-les, i a cercar un bon acoplament entre elles, però els interessos de polítics i de partits impedeixen avançar en aquesta direcció. Cal denunciar-ho. La política té el seu espai, on la lògica que la mou ha de desplegar-se. Però quan aquesta lògica es porta a institucions que haurien de ser apartidistes i de gestió, el resultat és molt ineficient: es perden moltes energies en batalles que no haurien d'existir, i s'utilitzen recursos públics per a finalitats impròpies. Per això proposem deixar al marge de la dinàmica de govern-oposició els Consells Comarcals i les Diputacions, sense, en canvi, haver de prescindir dels partits per a aconseguir-ho. La clau està en dissenyar un sistema integratiu com el que perfillem en una de les nostres propostes.

²⁹ Si hem de fer-nos valer un dret, ens pot sortir cara la pretensió, ja que ens caldrà un advocat i un procurador que ens poden costar més diners que no pas els que reivindicuem.

F) ELS PARTITS POLÍTICS

Els partits són una institució bàsica per al bon funcionament de la democràcia, però alhora poden esdevenir-ne també un dels seus grans problemes. I és que, per a alguns, els partits són els grans culpables de molts dels mals anteriorment descrits: *“El desgovern d’Espanya -afirma Garcia Nieto- es produeix per la perversa intenció de la classe política entossudida en què la cosa pública no funcioni per a així poder saquejar el país al seu gust; i a tal efecte ha provocat una desorganització sistemàtica de l’aparell públic”*.

El cert és que hi ha a les files dels partits hi ha aprofitats i oportunistes a la recerca de les prebendes del poder, quelcom d’altra banda esperable: tenint en compte que la política no és una activitat econòmicament rentable i que suposa un gran cost personal, aquells que s’hi dediquen o bé tenen molta vocació i voluntat de servei, o bé són moguts per foscos interessos i pretensions.

Igualment, és veritat que els partits polítics tenen pautes de despesa insostenibles (campanyes electorals que sobrepassen en molt els límits legals, despeses corrents desbocades, plantilles de personal que es multipliquen dia a dia...) i que resulten incompatibles amb els seus ingressos reconeguts; d’aquí que ja es doni com a ‘normal’ el finançament irregular (delictiu o no) dels grups polítics. Les quotes i donacions dels afiliats no poden finançar ni de lluny l’activitat del partit, i les aportacions privades solen ser interessades (per això és important garantir la màxima transparència: que se sàpiga qui finança què). En aquest context, les subvencions públiques acaben essent un cost necessari per a la democràcia.

Per últim, no cal dir que la democràcia interna no és el punt fort dels partits. Heus ací una terrible paradoxa: aquells que han de garantir-nos una democràcia de qualitat resulta que no la practiquen a casa seva; com podran, doncs, aplicar-la des de les institucions?

Tot això fa que els partits i els polítics perdin prestigi i autoritat moral, la qual cosa els inhabilita per a exercir el necessari lideratge social i, talment un peix que es mossega la cua, els fa cada cop més depenents de l’estat i més allunyats de la gent: la pèrdua de militància provocada pels factors anteriors i el caràcter mediàtic de l’acció política i de les campanyes electorals, junt a l’existència del finançament públic, permeten ‘prescindir’ dels afiliats i fan els partits presoners de l’estat.

G) LES ELECCIONS

La darrera de les institucions que voldríem glossar és la de les eleccions. Les eleccions són el moment en què els ciutadans tenen més a mà incidir en la presa de decisions públiques. En canvi, el poder de convocatòria dels comicis és minvant, a causa de problemes com els que hem anat comentant al llarg de tot l’informe. Sense perjudici de reconèixer que l’enfortiment de la democràcia necessita un paquet de mesures de renovació integral, que no es limitin a les eleccions, en aquest paquet també serà bo que hi hagin propostes per incrementar la participació electoral ciutadana. En capítols anteriors ja hem avançat recomanacions que segur que hi ajudarien.

Però els nivells de participació no són l'únic problema de les eleccions. Altres aspectes relacionats també mereixen la nostra atenció. Per exemple, el fet que a les campanyes electorals es prometi per sistema allò que no es podrà o no es voldrà complir no és un tema menor, i és evident que també contribueix a allunyar uns quants ciutadans de les urnes.

Igualment, cal no oblidar que en aquests moments no tothom pot presentar-se lliurement a les eleccions. La Llei de partits, basada en el 'delicte de pensament' i el 'crim d'opinió' (que pot consistir simplement en no condemnar determinats atemptats -una actitud deplorable, però mai penalment punible-), impedeix que una part de l'electorat pugui votar les opcions que prefereix, deslegitimant així els resultats dels comicis. Si es pot imputar alguna conducta delictiva a una persona, aleshores s'ha de procedir contra ella; però ningú pot ser considerat culpable simplement per formar part d'una organització que qüestiona el sistema polític vigent.

Per acabar, els presidents autonòmics i centrals no haurien de poder avançar les convocatòries electorals només per beneficiar-se d'una conjuntura favorable, cosa que han fet en massa ocasions. Les eleccions són massa importants per a deixar-les en mans dels governs; només els parlaments, amb majories molt qualificades i per causes d'interès nacional, haurien de poder escurçar els mandats.

Propostes

Respecte als **partits polítics**, les propostes que fem són les següents:

+ Incrementar el finançament públic als partits, però deixar la decisió de *qui rep quant* en mans dels electors (permetent-los que puguin 'votar' a qui es destinen aquests recursos³⁰). I fer possible que també rebin subvencions els partits que no hagin obtingut representació però sí 'vots econòmics'.

+ Instaurar el control judicial de la democràcia interna dels partits

+ Incentivar les aportacions privades individuals als partits mitjançant la introducció de desgravacions en l'IRPF. La identitat dels donants, però, hauria de constar en un registre públic.

+ Reforçar la independència de l'òrgan fiscalitzador dels comptes dels partits, i exigir a aquests una major transparència en els ingressos i despeses que realitzen a través de les seves empreses i fundacions.

+ Prohibir que les candidatures electorals rebin donacions directes o indirectes d'empreses públiques o d'empreses privades que mantinguin contractes vigents amb Administracions Públiques.

+ Estructurar autèntics partits europeus, capaços d'actuar a nivell de la Unió i internacional, donant resposta als reptes i problemes que sobrepassen el nivell estatal, i acostant la ciutadania a les institucions comunitàries.

+ Derogació de la Llei de Partits

³⁰ La idea seria que el dia de les eleccions, a més de votar llistes de candidats, els ciutadans poguessin atorgar 'punts de finançament' al partit o partits que triessin. Per exemple, cada elector disposaria de 10 punts (cada un dels quals equivalent a una xifra d'euros per determinar), que podria donar íntegrament a un partit o coalició o repartir entre diversos. D'aquesta manera, els partits també serien més sensibles a l'electorat, ja que d'ell en dependria directament part del seu finançament.

Pel que fa a la **justícia**, les solucions han de venir de la mà de mesures com les següents:

- + Supressió de l'Audiencia Nacional
- + Reforçar la figura de l'emparament davant el CGPJ quan un jutge se senti pressionat políticament
- + Reforçar amb més mitjans el servei d'inspecció del CGPJ i atorgar-li la màxima independència
- + Despolititzar el CGPJ, canviant els procediments d'elecció dels seus membres
- + Adoptar polítiques de qualitat, amb les seves corresponents cartes de serveis, oficines de queixes, acreditacions, índexs, terminis de garantia... i implementar un sistema d'avaluació del rendiment que permeti discriminar objectivament en els ascensos i en les retribucions, i sancionar els incompliments
- + Obrir vies a la participació ciutadana en l'acció d'impartir justícia
- + Fer del coneixement de la llengua i del dret de cada territori un requisit inexcusable per als jutges per a poder-hi exercir
- + Incrementar el pressupost estatal en justícia (que ara mateix està al 0,52%)

Quant a la resta de temes tractats al capítol, les recomanacions a fer serien les següents:

- + Revisió del Codi Penal per a eliminar-ne les obsolescències i els tics anti-democràtics (com la sobreprotecció de la Corona). Actuació prudent de la Fiscalia quan es tracti de temes que afectin la llibertat d'expressió i de pensament.

- + Anar cap a una Administració pública amb menys efectius (tot allò que pugui esser externalitzat o privatitzat, que ho sigui), però composta de professionals més qualificats, que treballen per objectius i que reben compensacions a nivell de mercat.

- + Realitzar les eleccions al parlament europeu en el mateix dia a tota la Unió, i -en el cas espanyol- sobre la base de circumscripcions autonòmiques o de les comunitats històriques.

- + Requerir una vinculació dels candidats amb els electors de la seva circumscripció (per ex. que estiguin inscrits al cens electoral d'algun dels municipis de la circumscripció, o la vinculació al municipi en les eleccions municipals -que actualment no és necessària-). Això ajudaria a què hi hagués una major proximitat elector-candidat, i evitaria situacions anòmales (com quan un partit presenta una llista on ningú viu al poble en qüestió).

- + Obligar les institucions públiques a incloure, en un lloc preferent dels seus webs, els programes electorals dels partits que es varen presentar a les corresponents eleccions, de manera que quedi memòria d'allò que es va prometre i oferir³¹.

- + Abolir les Diputacions (i renunciar a les vegueries -excepte com a àmbits de planificació i de descentralització i desconcentració de la Generalitat-), traspasant els seus recursos als consells comarcals i a les entitats metropolitanes, i encomanar la gestió dels serveis dels municipis més petits als Consells Comarcals (sense perjudici de què aquests municipis continuarien conservant la personalitat jurídica i els representants polítics -alcalde i regidors-).

³¹ El ciutadà pot entendre perfectament que factors sobrevinguts facin que el govern de torn no pugui complir amb un determinat compromís, o que els acords entre partits ocasionin que cap d'ells pugui satisfer al 100% el seu electorat. Però alhora és sa que tot això es faci amb llums i taquígrafs, i tenint molt present quin era el punt de partida.

- + (Entretant no es faci efectiva la proposta anterior, i també per a després) Despolitització de les institucions de caire administratiu. Consells comarcals i diputacions (mentre existeixin) haurien de tenir governs d'unitat, en els quals cada grup polític disposaria d'un nombre de representants i d'àrees de govern proporcional al seu pes (que es mesuraria en base a una fórmula mixta que comprendria vots i regidors). Al mateix temps, les figures de gerència i secretaria d'aquestes institucions es proveïrien sobre bases estrictament professionals.
- + Preveure sancions per a quan els executius incompleixin mandats de les Corts o Parlaments.

*

VII. EL PAPER DE LA SOCIETAT CIVIL

En una democràcia de qualitat, la societat civil és forta i dinàmica, i desenvolupa un paper central en la governació de la col·lectivitat. Un paper de contrapès als poders públics, i de colideratge en els processos de canvi social. Un paper que es fa més i més important conforme queda cada dia més clar que l'Estat per si sol no ho pot fer tot (els reptes el depassen amb escreix), i que fins i tot si pugués fer-ho tot per si sol no seria gens bo que li ho permetéssim fer (el resultat sempre seria més ineficient i inefectiu que en el cas del protagonisme civil, i comportaria un risc addicional de pèrdua d'espais de llibertat).

Si la *societat civil* l'entendem com el conjunt de grups intermedis auto-organitzats independents tant de les autoritats públiques com de les unitats de producció i reproducció, queda clar que el terme engloba elements molt diferents. D'una banda hi ha les institucions associatives privades (Fundacions i think tanks, grups polítics³²-ja tractats al capítol anterior-, grups sindicals i empresarials, entitats...) sense afany de lucre. La seva aportació a la comunitat és insubstituïble, tant en el terreny de les idees (els centres d'estudi, clubs de debat, instituts de recerca... generen opinions, crítiques i propostes que reflecteixen la pluralitat de la societat i contribueixen a l'avenç del pensament) com en el de la vigilància dels interessos col·lectius (entitats cíviques, associacions de consumidors...) i la generació de béns i serveis d'interès comunitari.

La societat civil no és la garantia del ciutadà davant de l'estat, només, sinó també davant tots aquells subjectes privats físics o jurídics (grans corporacions, empresaris i líders sense escrúpols, agents de la pròpia societat civil fins i tot...) que amenacen els equilibris bàsics. Així, la societat civil procura que l'actuació dels poderosos respecti els drets dels ciutadans i que l'agenda pública i la comunitària no descuidin els interessos i preferències de la població.

No obstant això, per a què la societat civil pugui exercir amb eficàcia aquesta tasca cal que sigui forta i que tingui la implicació i el recolzament dels ciutadans, i actualment hi ha molts factors que li resten força: divisions internes (des de les lògiques discrepàncies ideològiques fins a les lluites competitives pels recursos i la influència), desarticulació a nivell internacional (en un moment en què molts problemes i reptes són ja globals), incapacitat pròpia per a posar al dia estratègies i maneres de funcionar (moltes entitats funcionen encara amb més voluntarisme que no pas eficàcia), marc institucional i cultural poc amistós (que en països com el nostre -a diferència de les societats anglosaxones- no faciliten la vida d'aquests actors i els desmereixen als ulls de la població), etc.

A tot això, des dels poders públics tampoc no es facilita gens les coses a les entitats del nostre país quan se les carrega d'obligacions burocràtiques i fiscals -malgrat que la seva grandària i recursos en la majoria de casos no els permet dur a terme gestions professionals-, i a l'hora de prendre decisions se les ignora o bé se les tracta amb recel (probablement perquè se les veu com a un competidores).

³² Atès que ja hem tractat dels grups polítics en altres capítols, aquí els deixem de banda

A resultes de tot aquest conjunt de factors, la societat civil catalana no passa actualment pels seus millors moments. Un indicador d'això el trobem en les **xifres de pertinença** a associacions de tot tipus, modestes i en línia decreixent en molts àmbits. El fenomen no és exclusiu del nostre país: en el cas dels *sindicats*, és notori el retrocès que hi ha hagut els darrers 30 anys en el percentatge d'afiliats sobre la població econòmicament activa a Europa. Les previsions indiquen que la xifra actual del 28% de treballadors sindicalitzats (2001-4) passarà a ser del 25% als anys 2010-12 i al 22% en el període 2018-20.

El mateix passa amb les *associacions* d'altre tipus. A escala europea, menys de la meitat de la gent adulta (47%) forma part d'alguna entitat, però cal tenir en compte que la distància entre els països més i menys associatius és enorme i s'està eixamplant: cenyint-nos a l'espai dels 18 estats membres que fins fa poc composaven la Unió, la distància era de 45 punts al 1975 i ha crescut fins als 61 punts al 2003. Però cal fer notar que l'evolució experimentada per les associacions els darrers anys ha estat diferent segons el tipus d'entitat: mentre que les organitzacions que podríem qualificar de socials (aquelles que directament proveeixen serveis i satisfaccions als seus membres, com els grups que proporcionen benestar social, salut, educació, art, música, joventut, esports, recreació i entreteniment...) han reulat moderadament (al 1974 un 51,2% de ciutadans en formava part, mentre que al 2003 la proporció ha baixat al 39,5%), en el cas de les associacions de caire més polític (aquelles que fan demandes a les autoritats que indirectament beneficiaran els seus membres però també el conjunt de la població o altres persones, com els sindicats, les associacions professionals, els grups comunitaris locals, els partits polítics, els moviments pels drets humans, la pau, el desenvolupament del tercer món, la conservació del patrimoni, la protecció mediambiental, la igualtat de gènere, etc) han retrocedit més (al 1974 agrupaven al 55% de la població europea, i al 2003 ja només arriben al 33,2% de la població adulta).

En qualsevol cas, sembla que a Europa l'hàbit associatiu no recuperarà els antics valors i es mantindrà globalment en nivells semblants als actuals els propers anys (46-48% al 2010 i 45-48% al 2020³³), tot i que això anirà acompanyat de profundes transformacions internes d'aquest àmbit, que castigaran especialment les associacions que abans qualificàvem de 'polítiques' en sentit ampli (les projeccions apunten que al 2010 enquadraran un 22,8% de la població, i que al 2020 ja només tindran com a membres un 13,7% dels ciutadans, *ceteris paribus*).

Abans de continuar, ens hem de preocupar el per què d'aquest girar l'esquena de molts ciutadans a les associacions. Unes vegades això és atribuïble a les mateixes entitats (que -com dèiem anteriorment- no han sabut o volgut posar-se al dia i demostrar ser útils), però altres cops el problema és més de fons i té a veure amb l'esperit del nostre temps. Un esperit que tendeix a delegar les responsabilitats en l'estat (en un fenomen que es retroalimenta amb l'actuació expansiva del propi àmbit públic, que sovint fa una competència deslleial a les iniciatives socials) i que menysvalora el poder de la cooperació entre iguals. La conseqüència és que el voluntariat no està de moda ("ja se n'ocuparà l'administració", es sol objectar) i la participació en associacions tampoc (especialment en l'àmbit de l'associacionisme cívica, més que no pas en el de consum).

³³ Percentatge de població membre d'al menys una associació

D'altra banda, analitzant el passat immediat, la paradoxa és que, tot i la davallada en els índex d'associacionisme, no es veu una tendència cap a la disminució en el nombre d'entitats, moviments, societats i fundacions. La disminució en la proporció de gent que declara ser membre d'al menys una entitat no sembla estar desencorajant els emprenedors organitzacionals d'intentar crear noves entitats -especialment en l'àmbit dels nous interessos-, de manera que tenim cada cop menys membres per a més grups. Això fa que les entitats siguin cada vegada més especialitzades, i eventualment que la competència entre elles siguin més gran.

Però les noves 'regles de joc' del món contemporani (un món mediàtic, connectat i globalitzat, de ciutadans amb identitats complexes i més formats, amb eines TIC potents i assequibles...) fan que no necessàriament les noves petites associacions siguin impotents: el seu paper pot ser molt rellevant, si troben la manera de sobreviure (a base de saber fer-se amb el seu 'nínxol de mercat', tenir visibilitat i capacitat comunicativa, i saber crear xarxes i fer ús de les noves formes d'acció col·lectiva -protestes, peticions, boicots, manifestacions, lògiques wiki...-). Malgrat això, el cert és que moltes entitats són molt dèbils, perquè disposen de pocs recursos, funcionen de forma amateur i obsoleta i a escala local, poden patir tensions internes, els costa col·laborar entre elles, i com a resultat de tot plegat no fan cap mena de 'diferència' i acaben morint d'inanició, deixant al se upas terra cremada (ciutadans decebuts, activistas cansats, causes tocades...).

En un altre ordre de coses, s'ha de tenir en compte, també, que una cosa és ser membre d'una entitat i una altra de diferent és ser-hi actiu. Només una minoria de socis són altament participatius. Això significa que els europeus que fan vida associativa activa són ben pocs. El món del voluntariat (basat en un compromís alt amb una causa i gairebé sempre articulat en associacions) pateix especialment aquesta realitat. La solució, però, no pot ser el 'voluntariat obligatori' (una contradicció 'in terminis' inspiradora d'esquemes com els de l'antiga prestació social substitutòria), ni el 'voluntariat d'enquadrament públic' (com el cas de les administracions que han pretès organitzar cossos de 'voluntaris' al seu servei).

Think Tanks i Universitats

Canviant de terç, convé que diguem alguna cosa sobre els '**think tanks**' presents a Catalunya. La seva situació és força precària i preocupant, no només perquè el seu nombre sigui escàs, sinó també perquè, a més, molts d'ells tenen una activitat mínima i sovint supeditada a altres interessos (com el cas dels tanks vinculats a Universitats - instruments virtuals per a aconseguir sobressous i avantages fiscals, la majoria de vegades-, els pertanyents a partits polítics -pantalles per a facilitar el finançament dels partit, la lluita electoral i la col·locació d'uns quants escollits- o els dependents de grans corporacions o plataformes empresarials -amb agenda d'interessos pròpia-).

Una menció a part mereixen les **Universitats**. Els centres d'ensenyament superior i de recerca són puntals de la societat democràtica, en tant que ajuden a aprofundir en el coneixement rigorós i independent de la realitat, fomenten el debat al voltant d'ella,

aporten punts de vista crítics i propostes innovadores, formen l'elit de la ciutadania... Però difícilment poden fer aquest paper quan -en el cas de les universitats públiques, majoritàries a casa nostra- cauen en els vicis tradicionals de l'àmbit públic: despreocupació pels resultats i el rendiment, feudalització dels departaments, endogàmia, politització... La Universitat pública s'ha de desfuncionaritzar i obrir a la societat, per a treballar colze a colze amb les empreses i la societat civil.

Els mitjans de comunicació

Els **mitjans de comunicació** són també una part central de la societat civil. Sense pluralitat informativa i comunicativa que tingui al corrent del que passa al ciutadà i el protegeixi de la manipulació i propaganda governamental no hi ha autèntica democràcia. Alhora, els mitjans són importants a l'hora de conformar l'opinió pública i de determinar els temes de debat col·lectiu. Afortunament, vivim en una època plenament mediàtica, en la qual l'accés a la informació és més fàcil que mai, però en què el 'soroll' també va creixent. En conseqüència, cal garantir l'existència de media forts i la possibilitat d'elecció entre opcions diferents, però també hem d'assegurar les competències dels ciutadans a l'hora d'utilitzar-los i aspirar a què l'oferta mediàtica disponible sigui de qualitat.

En tot cas, a causa del poder que ostenten els media, els poders públics, a més de dotar-se dels seus propis mitjans (que competeixen amb avantatge amb els privats) i d'utilitzar-los a voltes de forma sectària, intenten posar els altres sota el seu control, i sovint hi fan jugar també les prerogatives públiques, 'recompensant' els mitjans que els són favorables, i 'castigant' les empreses que consideren hostils. Així, les concessions televisives o radiofòniques, les subvencions a la premsa o la publicitat institucional, es distribueixen amb criteris partidistes més que no pas professionals o de servei públic. En aquest context, és bàsic que existeixin mecanismes que preservin la imparcialitat política i social dels mitjans públics - garantint el dret d'accés a ells dels diferents grups polítics i socials significatius - i la neutralitat en la conformació dels mercats comunicatius nacionals. Això sense perjudici de debatre sobre el sentit i conveniència de l'existència de media de titularitat pública, car el pretés 'servei' que presten i la qualitat que afirmen que els distingeix no es poden donar pas en absolut per descomptats.

Per la seva banda, els poders privats també malden per situar mitjans en la seva òrbita o crear-los i, com és obvi, el caràcter privat dels mitjans tampoc garanteix automàticament la qualitat de les informacions que es donen, ni el fet que ajudin a entendre millor el món en què vivim. Un cop més, només la llibertat de crear mitjans i la competència que se'n deriva pot garantir la possibilitat de contrastar i aprofundir les informacions que es reben.

En un altre ordre de coses, la lògica comercial que impregna els mitjans també pot portar a què frivolitzin determinats continguts (per ex. els polítics) i que accentuin els aspectes més anecdòtics i morbosos de l'actualitat, mentre que s'abandonen les recerques i els treballs que requereixen una elaboració més costosa i que tenen un

rendiment aparentment més pobre, quelcom que fa un flac servei a la democràcia. En aquest cas, la 'solució' només pot venir de la major exigència del ciutadà-client, ja que la demanda acaba essent capaç de condicionar l'oferta.

Propostes

• **Per un nou model de governança**

Convé procedir a la creació d'instàncies de concertació i treball conjunt entre l'administració i els sectors privats (tant lucratiu com no lucratiu), en la línia del que reclama el paradigma del govern relacional. Aquestes instàncies no tenen per què limitar-se als aspectes de presa de decisions, sinó que poden tenir una vessant d'execució de polítiques i proveïment de serveis.

En paral·lel, cal que es produeixi l'extensió d'un discurs de responsabilització personal davant del futur propi i col·lectiu. Aquest discurs s'hauria de propiciar des de tots els àmbits socials: la família, el món educatiu i laboral, les associacions, el propi govern...

• **Cap a l'Enfortiment de la societat civil**

Governos i administracions públiques han de crear un entorn propici al floreixement de l'*associacionisme*, i han de donar a les entitats civils un suport decidit. Els camins a seguir per a fer-ho són diversos:

- *Simplificació normativa i aprimament de les càrregues administratives imposades.* En particular, convé crear un estatut especial per a les petites associacions (que són la gran majoria, i la realitat de les quals no té res a veure amb la de les grans entitats). Actualment, només una petita minoria d'entitats poden complir -amb un gran esforç i cost per part seva- amb totes les obligacions que se'ls imposen des de l'estat -i que no tenen cap utilitat pràctica ni justificació filosòfica.
- *Marc fiscal favorable.* En particular, serien convenientes dues mesures d'efectes radicals: atorgament automàtic de la condició "d'utilitat social" a totes les associacions pel sol fet de ser-ho (òbviament, subjecte a les comprovacions a posteriori que convingui, i a les sancions corresponents per abús o frau d'aquest atribut); i tractament incentivador de les donacions privades a qualsevol entitat no lucrativa (tant per a l'entitat com per al donant).
- *Facilitació del funcionament* de les associacions, proporcionant-los recolzament logístic (per ex. hotels d'entitats, vivers d'entitats...), assessorament jurídic-fiscal i de gestió, difusió de les seves activitats a través dels mitjans de comunicació públics, etc.
- *Vehiculació del suport econòmic públic al tercer sector a través de convenis, que substituïrien el mecanisme tradicional de les subvencions:* els convenis són fórmules més avançades de canalitzar el suport públic a les entitats, perquè, d'una banda, disminueixen la discrecionalitat administrativa relativa a l'atorgament o no d'aquest recolzament i donen més estabilitat a les associacions, mentre que d'altre

cantó obliguen a prendre compromisos a ambdues parts i a explicitar el benefici col·lectiu de l'acció associativa que justifica l'aportació pública, que cal monitorar.

- *Obertura a les entitats dels concursos públics* d'aquells serveis públics que puguin ser proveïts per associacions degudament qualificades. Aquesta obertura, però, ha de tenir dues cares: en primer lloc, ha de garantir la igualtat de condicions en el procés de concurs entre empreses i entitats candidates (altrament aquestes segones farien competències deslleial a les primeres)³⁴; i en segon lloc, les bases de valoració de les propostes han de poder contemplar els 'intangibles' i valors que aporten les entitats.

Pel seu cantó, el **tercer sector** ha de ser l'autèntic protagonista de la seva pròpia eclosió. Seria un contrasentit que l'àmbit associatiu esperés que l'Administració li fes la feina, i més quan és improbable que el món públic renunciï a les seves pretensions d'hegemonia. Les entitats han d'aprendre a funcionar eficaçment i amb les eines de gestió que fan servir les millors organitzacions productives, sense que això requereixi necessàriament haver-se de transformar en estructures professionalitzades. D'aquí les següents propostes:

- Que les associacions es modernitzin, tant en la vessant dels recursos (per ex. les tecnologies de la informació i la comunicació) com en la de les tecnologies managerials.
- Que les associacions cerquin les seves vinculacions internacionals naturals, de caire confederal, a fi de guanyar força i d'estar en millors condicions de respondre als reptes d'un món interdependent, poblat d'actors de grans dimensions i poder, i amb problemàtiques i oportunitats que depassen les fronteres. Com a primer pas, cal anar cap a l'emergència i consolidació d'una autèntica societat civil europea.
- Que les associacions uneixin forces per a autoregular-se i vetllar per l'ètica del sector. Casos com els d'Intervida ens adverteixen del risc d'aprofitament i manipulació que pot afectar a les entitats. Però sense arribar a la corrupció, també és fàcil que alguns representants del tercer sector acabin confonent mitjans amb finalitats, pervertint la missió originària i burocratitzant-se.

- **Respecte als mitjans de comunicació:**

- Cal que el sector públic no pugui actuar arbitràriament (premiat als amics i castigant els 'enemics') quan es tracta d'assumptes referents als *mitjans de comunicació*. Així, sobre la base del principi de llibertat de creació de mitjans i de mínimes restriccions al seu funcionament, el repartiment de freqüències de ràdio i televisió ha d'estar subjecte a dictàmens experts i a quòrums elevats d'aprovació

³⁴ Així, per exemple, el règim fiscal a què han d'estar subjectes les associacions quan presten serveis públics ha de ser el mateix que el que regeix per a les empreses

parlamentària, i la direcció dels mitjans de comunicació de titularitat pública ha d'estar en mans de professionals escollits pel Parlament també amb quòrums qualificats. Alhora, als mitjans públics, cal garantir la imparcialitat política i el pluralisme informatiu i la llibertat d'expressió, assegurant la professionalitat dels seus treballadors, i facilitant-hi l'accés dels diferents grups polítics i socials significatius.

- En un altre ordre de coses, pel que fa al tractament de les campanyes electorals per part dels mitjans públics (una vessant delicada i crucial de la qualitat democràtica), cal accentuar la igualtat d'oportunitats dels diferents contendents (amb mesures com proporcionar igual temps de presència en antena a totes les candidatures -com ja es fa a Holanda i Itàlia- o l'exigència d'una especial objectivitat i professionalitat en les informacions que es donin sobre l'activitat del govern o d'altres administracions públiques), i oferir un millor servei al ciutadà ajudant-lo a disposar de la informació rellevant i de qualitat (amb mesures com l'organització de debats obligatòria -ja es fa així a França i a Holanda- o la prohibició que els partits no autoritzin que les TV entrin a gravar en els seus actes públics -una restricció inacceptable a la possibilitat d'informar, que no es compensa amb els vídeos o dvds ja muntats per a ser emesos en els programes informatius que aquells partits donen als mitjans-).

*

VIII. MOT FINAL

Segons el model ideal de democràcia que ha orientat aquest informe, les institucions haurien de complir cada una d'elles amb el rol assignat i el resultat final hauria de ser socialment acceptable i productiu: els ciutadans incidirien sobre els grups polítics, els partits haurien d'oferir propostes clares que recollissin aquelles demandes i aspiracions, els electors triarien lliurement, d'aquí sorgiria un Parlament que hauria de fixar les normes generals, el govern i l'administració les haurien d'executar sense favoritismes, els tribunals les aplicarien diligentment, els ciutadans les complirien, i la convivència i el progrés general se'n beneficiarien. Però a l'hora de la veritat, res és com hauria de ser: els ciutadans se senten alienats políticament, els grans 'arguments' dels partits són simplement la por a l'adversari, els electors estan lligats de mans, el Parlament i l'executiu són presoners dels grups d'interès i del corporativisme, les administracions no funcionen ni serveixen prou eficaçment, els tribunals resulten inoperants, les coses no milloren, els polítics no dimiteixen ni són cessats... Com a conseqüència, la gent perd la confiança en la classe política i en les institucions, i la convivència i el progrés general en surten perjudicats. Davant d'aquest panorama, no tenim cap dubte que els ciutadans hi hem de fer alguna cosa, començant per denunciar la situació actual, i continuant per la ideació de propostes -els dos grans objectius del present document.

En aquest informe, a banda d'una descripció dels problemes i reptes del sistema democràtic i de la diagnosi corresponent, es fa un important nombre de propostes, amb un potencial de transformació de la realitat actual molt gran. La qüestió, però, és si resulta realista pensar que aquests canvis acabaran esdevenint-se, i per on pot ser més interessant de començar.

Tenint en compte que moltes de les mesures recomanades suposen guanys notables però difusos i de futur per a moltes persones, i 'costos' (des del qüestionament de privilegis o comoditats fins a la pèrdua de poder) tangibles i immediats per a alguns sectors de les elits i de la població, és d'esperar que els polítics -que són part dels eventuals damnificats a curt termini- no s'atreviran ni frisan per dur a terme gaires de les presents propostes, a no ser que les circumstàncies (una evolució negativa de l'economia, per exemple, o un agreujament de la fractura social ciutadans-polítics) els hi obliguin, la qual cosa no és gens segur que passi, o pot donar-se quan ja sigui massa tard.

Per aquest motiu, l'única força capaç d'ajudar a avançar l'**agenda** de canvis necessaris és la voluntat del ciutadà i el compromís de la societat civil. Sota la seva empenta, el programa d'acció que s'ha anat esboçant i el model de democràcia de qualitat que l'inspira són perfectament viables. Això sí, ateses les resistències esperables i la magnitud del repte, caldrà dissenyar un 'calendari del canvi' que plantegi i lliuri les batalles una a una i d'acord amb un ordre que combini factibilitat, d'una banda, i recerca de palanques de canvi, d'altre (començant per aquelles mesures que, un cop assolida la seva implantació, consolidaran els guanys obtinguts i prepararan i facilitaran els següents passos).

Des d'aquesta perspectiva, la **prioritat** s'ha de posar ara en les mesures tendents a retornar la sobirania a la ciutadania, especialment a través de la reforma del sistema

electoral. Aquest front presenta el triple avantatge de ser un tema d'actualitat (Catalunya s'està plantejant l'elaboració de la seva pròpia llei electoral, i el debat sobre aquest tema ja s'ha iniciat³⁵), d'arribar en un moment oportú (la insatisfacció popular és ara gran -i la de certes elits encara més-, i tothom té clar que el pur continuïsm no és de rebut i que tampoc serien acceptables canvis merament cosmètics o perifèrics), i de tenir el potencial -en cas de resoldre's bé- de posar els fonaments de transformacions posteriors igualment profundes en altres àmbits (en efecte, en la mesura en què el poder estigui més alineat amb la ciutadania, molts altres canvis serien possibles)³⁶.

Per a l'èxit de la petita revolució democràtica que propugnem, farà falta que, junt a l'agenda i el calendari, es disposi la convenient **estratègia**. Les forces que s'oposen al canvi són poderoses i compten amb l'avantatge del poder de què gaudeixen, de la inèrcia de l'status quo actual, i dels interessos creats (a més de la por al canvi amb què de ben segur es buscarà paralitzar el 'bon ciutadà'). L'única manera de vèncer la seva resistència és formant una sòlida coalició per al canvi compromesa amb el programa de reformes i que actuï coordinadament segons un full de ruta comú. Qualsevol coalició d'aquest tipus té diferents nivells d'implicació i amplades diferents segons el moment: hi ha d'haver un nucli dur fix i altament compromès, i hi hauran companys de viatge diversos i canviant en funció del tema que es treballi en cada moment. Relligant-ho tot, però, hi haurà d'haver milers de ciutadans decidits a ser protagonistes del seu futur i articulats en una gran 'xarxa d'activistes per l'aprofundiment democràtic'.

La **coalició** en qüestió ha d'aspirar a incorporar entitats cíviques, fundacions i think tanks que ja estan treballant per a la millora de l'àmbit públic i de la democràcia, així com cercar la complicitat dels mitjans de comunicació i dels periodistes i comunicadors conscienciats davant aquesta problemàtica. Ha d'integrar, igualment, als agents socio-econòmics, i a associacions de tot tipus (totes elles són peces bàsiques de la governabilitat). I no ha de renunciar a sumar a les seves files, finalment, als sectors renovadors dels propis partits polítics i de les institucions públiques, que també hi són.

Així, doncs, en el camí cap a la democràcia de qualitat que desitgem, la primera tasca a realitzar és la constitució del nucli dur d'actors per al canvi, i la formulació de l'agenda comuna. Si aquest informe pot ser d'excusa per a la trobada dels sectors socials amb inquietuds renovadores i de punt de partida del treball conjunt a fer, ja ens donarem per satisfets. Lògicament, es poden tenir en ment solucions alternatives als problemes discutits, tant efectives o més que les que hem presentat, i es pot estar en desacord amb

³⁵ A més, a nivell d'estat espanyol també hi ha periòdiques discussions sobre el perfeccionament de les normes electorals, i a escala europea la progressiva integració de les societats farà igualment necessari regular el tema de la representació popular.

³⁶ Cal advertir que algunes de les propostes que es fan referents al sistema electoral són directament aplicables, mentre que altres podrien comportar la necessitat de reformar l'Estatut o fins i tot la Constitució. El mateix passa amb altres recomanacions de l'informe relatives a altres àmbits. Però la dificultat de portar a bon port canvis d'aquesta magnitud no pot servir de coartada a l'immobilisme ni d'excusa per a igualar les expectatives de canvi, per diverses raons: les lleis han d'estar al servei dels ciutadans, no pas a l'inversa; en aquests moments ja no serveixen reformes limitades que no vagin a l'arrel dels problemes; i políticament tot és possible quan n'hi ha voluntat (no oblidem que la mateixa arribada de la democràcia a l'estat espanyol només va ser possible forçant i sobrepasant la 'legalitat' franquista).

algunes de les propostes que el present document fa. Però si es comparteix la diagnosi de fons i la preocupació que ens ha portat a donar aquest primer pas, aleshores cal deixar de banda les reticències i els egoismes i, sense apriorismes, sentar-se a debatre i dissenyar un programa de canvi ambiciós i il·lusionant. La causa s'ho val: la inacció portaria a una possible degradació progressiva de la nostra democràcia i de les llibertats, i això acabaria afectant sense cap dubte als nivells de convivència, seguretat i benestar actuals.
