

ÈTICA PÚBLICA I GOVERN LOCAL

1. Introducció

Són creixents les reflexions intel·lectuals i acadèmiques, així com els informes professionals i els codis institucionals, que en els últims anys, en el marc de l'impacte que ha tingut la crisi financera sobre les administracions públiques, han abordat l'abast d'una certa crisi ètica, d'una crisi de valors, tant en l'origen com en les manifestacions socioeconòmiques i polítiques de les actuals circumstàncies de crisi polièdrica (Ramió, 2010). Així mateix, s'ha evidenciat un progressiu interès per identificar, des d'una orientació prescriptiva i normativa, l'eventual contribució i el paper dels principis i instruments d'ètica pública i de gestió de la integritat a l'hora d'adoptar, dissenyar i avaluar les polítiques públiques impulsades en l'àmbit i escala de govern local en vista dels requeriments de control del dèficit públic i ajust financer. L'objectiu del present treball, mitjançant una aproximació qualitativa, consisteix en la identificació de la dimensió ètica que es deriva de la present situació de crisi socioeconòmica tant en les seues causes, com en les seues conseqüències. Des d'una perspectiva institucional i normativa (Marsh i Stoker, 1997), el text realitza un repàs de totes aquelles dimensions a partir de les quals, en el marc de les entitats locals (d'ara en avant, EL), resulte possible i requerisca l'impuls de polítiques públiques i marcs institucionals que, contemplant estàndards d'ètica pública, permeten l'enfortiment democràtic deliberatiu i la cohesió social.

2. Crisi econòmica, crisi de valors. Causalitat i conseqüències

En quina mesura queda legitimat que, davant de la present situació de crisi polièdrica, les respostes i solucions vinguin donades des de les administracions públiques, totalment o parcialment, des de la restitució, la invocació i l'enfortiment de l'ètica pública? En quin grau l'ètica pública aporta principis i instruments per a l'adopció participativa i deliberativa de les polítiques públiques dirigides a pal·liar les conseqüències socioeconòmiques de la crisi des d'una major cohesió i inclusió social i política? Com, en definitiva, l'ètica pública pot contribuir a establir les bases d'un nou escenari institucional, democràtic i axiològic que evite una eventual fallida a futur per la via de l'enfortiment democràtic, el foment de la participació ciutadana i l'adopció deliberativa de decisions? Assenyala Cortina (2012) que: "(...) sembla difícil creure que la falta d'ètica (de competència, mesura, transparència i responsabilitat) no té res a veure amb tot això i que només la mala sort econòmica ens ha portat on estem" (Cortina, 2012), amb la qual cosa portar a primera línia de la reflexió l'argument sobre la dimensió ètica de la crisi resulta justificada i legítima propòsits com el que representa el present article. Bé és cert que els fonaments axiològics, tal com precisa Dallmayr (1974), venen donats en l'actualitat per una sort de contemporània atrofia de l'aptitud per al raonament moral pràctic sota paràmetres de clar escepticisme ètic en el marc liberal-pluralista de les

societats industrials d'Occident (Dallmayr, 1974), i és el pluralisme, en qualsevol cas, un reflex i clar fonament ontològic dels sistemes polítics d'Occident (Blokland, 2001). Capital social, valors, democràcia i desenvolupament econòmic són variables d'inqüestionable encadenament explicatiu. D'aquesta manera, la crisi financera ha sigut caracteritzada, quant a les causes, per una crisi de valors, per una crisi ètica, a causa de la inobservança d'uns certs principis ètics, de conducta i comportament per part de directius i titulars dels màxims òrgans i nivells de responsabilitat, tant en l'àmbit del sector privat com en el del públic. Màximament quan: "(...) both the internal and external environments of public administration have to be managed responsibly, so that citizens enjoy optimal benefits" (Dorasamy, 2010). Cal enumerar, en aquest punt, més enllà de les mateixes institucions públiques, els reguladors-supervisors financers i les corporacions privades; a saber: entitats financeres, fons privats d'inversió i de capital de risc, agències de ràting, *brokers*, entre altres (McDowell. 2000; Hendry, J. 2004; Vitell, S. J. i Ramos Hidalgo, E. 2006; Tsalikis, J. i Seaton, B. 2007; Ruiz Garijo, M. 2012).

En l'estudi de les relacions entre els sistemes econòmics i les estructures axiològiques (en un àmbit ètic, religiós o ideològic), són d'obligada referència els clàssics i germinals esquemes formulats per M. Weber i K. Marx. Weber abordaria la relació entre la religiositat racional del protestantisme ascètic de tall calvinista, com a base per a l'esperit del capitalisme (la mentalitat econòmica que vindrà a configurar-se en l'edat moderna), "la vida econòmica capitalista" i la configuració del treball com a professió (Abellán, 2010). La conclusió de Weber, transcrita per Abellán (2010), és que: "la manera de vida racional sobre la base de la idea de professió, que és un dels elements constitutius de l'esperit capitalista, i no sols d'aquest sinó de la cultura moderna, va nàixer de l'esperit de l'ascetisme cristià" (Abellán, 2010; Weber, 2010). Marx, en *Ideologia Alemanya*, exposarà una relació causal diferent, en el marc de la perspectiva materialista de la història, i en virtut de la qual: "(...) la manera en què els homes organitzen la producció social i els instruments que per a això empren constitueix la base real de la societat –la seua estructura– i ella condiciona el conjunt de la vida intel·lectual, política i social" (Guiu, 1999). És, doncs, recurrent i plausible una aproximació a la manera en què un esdeveniment de característiques i implicacions aparentment econòmiques en exclusivitat, com és l'actual crisi financera, pot estar relacionada, en diferent grau i naturalesa, a causes dispositives i a conseqüències derivades de naturalesa axiològica.

En l'escenari de les corporacions privades, en particular les del sector financer, s'han anat formulant nombroses reflexions i propostes concretes a fi de generar codis de conducta, de bones pràctiques i bon govern corporatiu conforme al paradigma de la responsabilitat social corporativa. El focus d'atenció ha vingut donat per la preocupació a promoure la generació i assumpció de pràctiques i principis ètics des d'una visió de llarg abast, a fi d'evitar els efectes perversos de les exclusives motivacions lucratives basades en el curt termini i en l'obtenció de beneficis immediats a costa de la integritat (Ameer i Othman, 2011). En última instància, tals investigacions convenen que: "(...) even though corrupt practices may offer short-term

economic benefits, there is a direct correlation between unchecked corruption and stifled development over the long term” (Hirasuna, 2010). Aquests esbossos han permès evocar i proposar pràctiques en l'àmbit de la gestió i l'acompliment empresarial privat destacant la importància de l'ètica com un element fonamental de l'orientació professional, i com a clau de futur i sostenibilitat, per a auditors i líders empresarials. En virtut de tal proposició, Kidder (1995) dirigeix l'atenció cap a la construcció d'un *moral glue* que permeta harmonitzar els fonaments ètics professionals –deontològics– en l'exercici de les funcions d'auditoria i control corporatiu i empresarial (Sadowski i Thomas, 2012) o el que Cortina vindria a denominar una ètica global que materialitze “el somni kantian d'una comunitat ètica cosmopolita, regida per lleis morals comunes” (Cortina, 2002). Ruiz Garijo (2012) exposa la noció de la responsabilitat social empresarial com un factor clau en períodes com ara la present crisi econòmica, destacant la idea que, per a generar beneficis, les corporacions: “(...) a més de prendre decisions adequades, han de comportar-se de manera ètica” (Ruiz Garijo, 2012). Si bé, a l'efecte del present article, resulta necessari fer constar, en última instància, la divergència entre els codis d'ètica en el sector privat i els propis del sector públic, sota la premissa que “pensar a gestionar el públic com una empresa quan es tracta d'una cosa diferent és una concepció errònia i obsoleta” (Canales, 2011). En aquest sentit, Hoogland, R. i Whitaker, G. P. (1993) expliquen que, mentre que els codis del sector privat generen un sentit de la responsabilitat cap a la professió i contribueixen a generar autonomia professional, els codis en el sector públic emfatitzen la responsabilitat pública i ajuden a crear *public accountability* (Hoogland, R. i Whitaker, G. P., 1993). En la present situació de deterioració axiològica, i com a punt de partida per a la seua reversió, s'han fet esforços per identificar les conductes de: “(...) cobdícia, engany, imprudència, arrogància, conflictes d'interessos, frau, incentius perversos (...)” (Argandoña, 2010) o, seguint l'enumeració de la OCDE (2009), pràctiques com ara: 1) “Corruption including bribery, kickbacks, nepotism, cronyism and clientelism. 2) Fraud and theft of resources, for example through product substitution in the delivery which results in lower quality materials. 3) Conflict of interest in the public service and in post-public employment. 4) Collusion. 5) Abuse and manipulation of information. 6) Discriminatory treatment in the public procurement process. 7) The waste and abuse of organisational resources”. (OCDE, 2009). Conductes que vulneren i dinamiten els fonaments axiològics i normatius d'una gestió pública –però també privada– que antepose la integritat, l'interès general i la sostenibilitat davant de qualssevol altres estàndards que facen perillar les bases que legitimen la funció teleològica de les institucions: la satisfacció, consecució i millora de l'interès general.

3. *Statu quo* i *quo vadis* de les entitats locals (EL) en un escenari de crisi econòmica

3.1. *Statu quo*. Les EL davant de la crisi econòmica. Finançament i àmbit competencial. La crisi econòmica està manifestant la seua més destacada empremta en l'àmbit de les EL i, en general, en l'escenari multifacètic, complex i heterogeni de les administracions públiques pròpies de l'escala de govern local espanyol: “(...) la reducció dràstica del dèficit fiscal, l'esgotament d'un model productiu insostenible, així com

la delicada situació financera que travessen totes les administracions públiques (estatal, autonòmiques i locals) i la caiguda d'ingressos fiscals, a conseqüència de la crisi, estan impactant amb una força inusitada sobre el sistema financer dels governs locals" (Jiménez Asensio, 2011). La caiguda dels ingressos de totes les administracions públiques a causa de les recessions que es venen succeint en el context espanyol (2008 i 2012) com a correlat successiu de la crisi financera internacional a partir de l'any 2008, s'uneix a l'efecte de la dependència fiscal per part de les EL respecte del sector immobiliari (Font i Galán, 2008). A això, cal unir la deriva de la crisi de deute públic i la falta de crèdit, de manera que es projecta un ampli espectre de profunds problemes financers en l'àmbit local que s'uneix a la ja endèmica insuficiència financera de les EL (Salvador Crespo, 2009), i amb conseqüències que transcendeixen cap a la mateixa configuració institucional. El desplegament i l'aprofundiment en les polítiques de democratització i de cohesió social, com a expressió materialitzada de les ètiques aplicades (Cortina, 2007; Aranguren, 2011), resulta tota una prioritat estructural en un escenari caracteritzat per: 1. La gestió de la urgència i de l'escassetat (Jiménez Asensio, 2011). 2. L'increment en els índexs de desconfiança ciutadana i de ressentiment (Pollit, 2010) respecte a les institucions (tan privades –v. gr., financeres– com públiques), juntament amb una deterioració de les variables lligades a l'avaluació de la classe política, els partits polítics i els cada vegada menors índexs d'interès polític i eficàcia política subjectiva. 3. La creixent pluralitat, complexitat i fragmentació axiològica, l'emergència de nous *cleavages* (Torcal, 1989; Inglehart, 1991) i l'apoderament de postulats ideològics que qüestionen la democràcia com a manera d'abordar la gestió del conflicte en què, ontològicament, consisteix l'articulació de l'acció política. 4. Creixents taxes d'exclusió social i empobriment fruit de la crisi econòmica, que afecten la cohesió del cos polític com a premissa per al desenvolupament dels processos democràtics i de participació deliberativa en l'adopció de polítiques públiques. Generació, com a conseqüència, d'una creixent conflictivitat i inestabilitat social, i una major demanda de serveis públics (Font i Galán, 2008). 5. Un escenari de les EL conformat per: 5.1. Estructurals insuficiències en el sistema de finançament per a fer front a les demandes ciutadanes més immediates i a l'exercici fàctic de les "competències impròpies". 5.2. Una nova configuració en les relacions entre el govern central i les EL donats els requeriments de les mesures d'ajust fiscal en curs. 5.3. Un escenari d'incertesa respecte de les eventuais i recents reformes que cal emprendre en l'àmbit competencial de les EL, l'extensió del seu sector públic i la configuració institucional dels òrgans de govern i representació (v. gr., reducció en el nombre de regidors). En vista de tot això, la generació i el sosteniment d'un cos polític sòlid, sota la premissa d'una forta cohesió socioeconòmica, esdevé condició ineludible per a la consolidació i la viabilitat de processos participatius, de democratització i deliberació, no sols per a abordar l'adopció, implementació i avaluació de polítiques públiques, sinó, fonamentalment, per a emprendre l'edificació deliberativa i discursiva d'esquemes axiològics i de generació de significat.

Davant de la falta d'adequats instruments de finançament que permeteren donar plena vigència al principi de suficiència financera en el marc de l'autonomia local, les EL han acabat depenent dels impostos i taxes

l·ligades al sector immobiliari i de la construcció, l'enfonsament del qual ha suposat la “desfiscalització” de municipis i diputacions provincials. El resultat esdevé unes EL en ple procés d'ajust financer i de reforma institucional, en un model de competències “impròpies” derivat del desajustament entre els àmbits materials de gestió atribuïts a les EL conforme a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local d'una part, i l'execució pressupostària que *de facto* efectuen les EL en la satisfacció de les demandes ciutadanes més immediates.

En tal escenari, es va desenvolupant el debat doctrinal sobre les maneres de racionalitzar la gestió dels recursos en les EL, i es formulen dues alternatives: les fusions de municipis (*amalgamation*) i les solucions supramunicipals i de coordinació entre administracions de diferent o igual escala en relació a la locala. Totes dues fórmules impliquen diferències significatives de tall institucional quant als processos de legitimació, d'*accountability* i en la mateixa prestació dels serveis públics. D'acord amb Tomàs i Medir (2012), mentre les fórmules de cooperació intermunicipal suposen la posada en marxa d'eines voluntàries de cooperació (plans estratègics i xarxes informals) que poden arribar (o no) a institucionalitzar-se (v. gr., consorcis), el model d'*amalgamation* implica, en l'escenari de les àrees metropolitanes, efectes negatius quant a: 1. La governança d'aquestes àrees; 2. Els processos de legitimació; i 3. La mateixa prestació dels serveis públics (Tomàs i Medir, 2012). A més, per al cas abordat per Okamoto (2012), els processos d'*amalgamation* han suposat un allunyament de les seus municipals respecte de les àrees perifèriques i dels nuclis de població més distants de les noves ubicacions, no sols de seus oficials, sinó també dels col·legis electorals (Okamoto, 2012). En tot cas, en un context d'extraordinària competitivitat, ajust financer i reordenació institucional, la cooperació constitueix un factor clau per a garantir la supervivència de les institucions i permetre a les EL de menor grandària la possibilitat d'entrar a formar part d'una massa crítica institucional (Ramió, 2010); a saber: “en aquest sentit és molt important de cara a uns bons serveis públics que les administracions cooperen (...)” (Ramió, 2010).

3.2. *Quo vadis*. Ajust financer i control dels comptes locals. Els períodes de crisi financera com el present han suposat històricament la posada en marxa de diferents processos de transformació administrativa i institucional, acompanyats o no de reformes estructurals o sistèmiques (Pollit, 2010), circumstància que cobra especial rellevància en un escenari de crisi econòmica a llarg termini (Rodríguez Álvarez, 2010; Jiménez Asensio, 2011). En el present epígraf ens proposem un breu repàs per les reformes institucionals que, a l'atzar dels processos d'ajust financer, estan produint-se en l'àmbit de les EL espanyoles amb la iniciativa de l'Administració central (Govern d'Espanya), a través del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Un dels àmbits d'especial notabilitat és el dels canvis en el règim de control de la gestió financera i pressupostària de les EL. Així, al llarg dels últims anys, s'han anat adoptant diferents mesures atribuïdes als habilitats estatals en relació a: 1. Elaboració de l'informe anual sobre el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i seguiment dels plans econòmics financers (Reial decret 1463/2007, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el

reglament de desenvolupament de la Llei 18/2001, de 12 de desembre, d'estabilitat pressupostària, en la seua aplicació a les entitats locals); 2. Informe sobre el compliment del Pla de sanejament per a l'endeutament extraordinari (Reial decret llei 5/2009, de 24 d'abril, de mesures extraordinàries i urgents per a facilitar a les entitats locals el sanejament de deutes pendents de pagament amb empreses i autònoms); o 3. Obligació de subministrar documentació a la Base de Dades Nacional de Subvencions (Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions). Les mesures d'ajust financer i de control del dèficit públic en l'àmbit de les EL, a partir de la reforma de l'article 135 CE i de l'aprovació de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, han suposat una profunda transformació en les formes d'adopció de decisions pressupostàries, i en les prescripcions relatives a la capacitat dels interventors en el control financer (Blosca López, 2010).

D'aquesta manera, el Reial decret llei 4/2011, de 24 de febrer, ha implicat: 1. La identificació de les obligacions pendents de pagament als contractistes (art. 2). 2. L'increment dels nivells d'endeutament de les EL a causa de la subscripció de les corresponents operacions de crèdit adoptades per al finançament de tals obligacions. 3. L'obligació d'aprovar un pla d'ajust "(...) a fi de garantir la sostenibilitat financera de l'operació" (exposició de motius), i la retenció de la participació en els ingressos de l'Estat a totes aquelles EL que no hagen elaborat tal pla d'ajust. 4. L'increment de taxes i impostos, així com la reducció de despeses lligades a diferents conceptes pressupostaris i serveis públics, a fi de garantir la viabilitat de l'operació de crèdit (art. 7.2). 5. Un increment de la capacitat de supervisió per part de l'Administració central, ja que es refereix a l'avaluació favorable del pla d'ajust per part del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i ja que té a veure amb les sancions establides en cas d'incompliment de les obligacions establides, per al seguiment de les quals es faculta l'interventor (Reial decret llei 7/2012, de 9 de març) amb vista al fet que, anualment, s'eleva al ministeri esmentat un informe anual sobre execució del pla d'ajust. 6. La disminució ostensible dels marges de disposició econòmica i pressupostària per part de les EL durant el termini temporal en què s'estenga l'operació d'endeutament a llarg termini. 7. La possibilitat d'introduir reformes estructurals en l'entramat institucional de la corresponent entitat local ("El pla d'ajust podrà incloure modificació de l'organització de la corporació local", art. 7.3).

Aquest escenari remet a la manera d'identificar el punt d'equilibri entre els requeriments tecnocràtics en el procés pressupostari d'una part, i la deliberació democràtica i ciutadana sobre el pressupost i les seues bases de valors (Ho, 2000) involucrant conjuntament, d'aquesta manera, el *democratic ethos* i el *technocratic and bargaining ethos* (Wildasky, 1974). Diferents estudis han posat de manifest evidències empíriques sobre casos en els quals s'han establert instruments per al mesurament de *financial performance data* i la importància que aquests consten i siguen utilitzats en els processos pressupostaris (Jordan i Hackbart, 1999; Melkers i Willoughby, 2005; Beckett-Camarata, J., 2009). "The importance of such measures is that CAFRs

are audited and, consequently, data from those reports used in financial performance reporting would be deemed credible and not be viewed with the same suspicion as other self-reported performance data may be” (Beckett-Camarata, J., 2009).

Des del punt de vista dels dilemes ètics, cal assenyalar: 1. La rapidesa i urgència dels terminis temporals en què tals mesures s’han posat en marxa han dificultat *per se* la posada en marxa de mecanismes deliberatius i participatius, i fins i tot en l’àmbit institucional, ja que el pla d’ajust ha sigut elaborat des dels mateixos serveis d’intervenció, i no pel mateix govern local. 2. D’aquesta manera, la gestió de l’escassetat s’ha produït sota paràmetres d’escassa audiència ciutadana i limitada capacitat institucional per part dels mateixos governs locals i de les corporacions en el seu conjunt (Ple). 3. Els plans d’ajust, d’aquesta manera, suposen un condicionament que encotilla les capacitats de decisió a llarg termini, introduint una rigidesa que resulta contraproductiu respecte als processos deliberatius d’elaboració pressupostària i de prioritització d’inversions, ingressos i despeses. Màximament, quan una reducció pressupostària d’un determinat percentatge acaba quedant afectada per mor d’un efecte multiplicador, i afecta en un grau molt més elevat: “(...) les capacitats de disseny i gestió de les polítiques i dels serveis d’una unitat administrativa sectorial” (Ramió, 2010).

En última instància, les polítiques pressupostàries porten implícites, no sols problemàtiques comptables i jurídiques, sinó també dilemes d’indubtable transcendència ètica, màximament considerant el caràcter estructural i a llarg termini de les decisions que en l’actualitat es venen adoptant. Així ho posen de manifest Franklin i Raadschelders (2004) en abordar, des d’un estudi de cas (govern local d’Oklahoma) les implicacions i els *day-to-day budget dilemmas* que constantment es manifesten en els processos pressupostaris. El procés de disseny i execució pressupostària implica una *ethics-in-action* que orienta els processos de decisió en què cal dilucidar i optar per una entre múltiples opcions d’elecció en les quals entren en joc valors diferents com ara: “(...) efficiency, political responsiveness, preserving the public interest over others. It is not a simple matter of determining what constitutes a right versus a wrong allocation decision, instead choices must be made between competing “right” choices” (Franklin, A. L. i Raadschelders, J. C. N., 2004). Pollit (2010) posa de manifest les implicacions ètiques dels processos pressupostaris, màximament en període de retallades: “It is the process of making those cuts, and how they are presented, that raise ethical issues –and issues which have probably sharpened in recent years” (Pollit, 2010). Respecte de la contribució de l’ètica a la consecució dels principis d’eficiència en el si de les administracions públiques, Diego Bautista (2009), en respondre a la pregunta “Per què és rendible per a un estat l’ètica pública?”, assenyala que: “l’ètica aplicada als servidors públics contribueix a forjar una cultura pel servei que eleva la responsabilitat i eficiència en l’acompliment dels càrrecs” (Diego Bautista, 2009). La motivació i la consciència de la posició clau que ocupen els servidors i empleats públics en l’escenari de les institucions públiques resulta clau per a una utilització dels recursos públics destinada, exclusivament, a la satisfacció de la finalitat que legitima l’existència de l’Administració pública: l’interès general, el bé comú.

4. El paper de l'ètica pública davant de la crisi econòmica

4.1. L'ètica en els processos d'adopció de decisions davant de la crisi en l'àmbit local

Que la crisi no és, en exclusivitat, econòmica, sinó que implica, de forma polièdrica, diferents facetes, estableix l'imperatiu analític i conceptual d'aproximació a aquesta des d'una perspectiva institucional i normativa-prescriptiva. Les circumstàncies econòmiques remeten a la forma en què la deterioració socioeconòmica pot, eventualment o certament, derivar en profundes transformacions quant als arguments de qüestionament de la democràcia, que germinen i fructifiquen en escenaris de desmembrament socioeconòmic i ètic davant d'una percepció negativa quant a la vigència del diàleg i la deliberació democràtica en la resolució de problemes als quals s'exigeix una ràpida resolució (Ewing, 1941). D'acord amb Sanmartín (2012): "(...) recordem que el mateix Linz, a més d'altres brillants experts, ha assenyalat entre les condicions imprescindibles per a l'èxit dels feixistes, "la crisi, la corrupció i la inestabilitat dels governs democràtics" (Sanmartín, 2012). Blockland (2001) advertirà com, davant dels dinàmics i ràpids processos de creixent pluralisme axiològic, la incertesa i l'ansietat col·lectiva acaben manifestant-se en el cos polític, de tal forma que: "(...) there is a danger that people will start to look for someone to impose a dictatorial order on the chaos" (Blockland, 2001). La discussió sobre els fonaments ètics sobre els quals construir les solucions participatives davant de la crisi econòmica és més necessària que mai, però, no obstant això, també més difícil. En quin sentit? La falta de claredat normativa i axiològica que provoca l'estructural pluralitat axiològica, juntament amb la deterioració en els índexs de confiança en les institucions, fa que no es puguin oferir respostes inequívokes en un període, caracteritzat per la gestió de la urgència i l'escassetat, en el qual, precisament, se sol·liciten respostes urgents (Manheim, 1941; Blokland, 2001). Per això, davant de tal escenari, i reprenent Sanmartín (2012): "la millor contestació a aquest perill és la reafirmació dels principis de llibertat i pluralitat, defensant activament el sistema democràtic, al mateix temps que s'aprofundeix en la seua expansió i millora. Es tracta de recuperar l'axioma pronunciat per un erudit nord-americà: els problemes de democràcia es resolen amb més democràcia, mai amb menys" (Sanmartín, 2012). El problema, tal qual queda exposat per Langford (1991), deriva en el fet que, fins que la tempesta no es desencadena, no salten les alarmes i l'èxode axiològic es manifesta, no és quan es tracta de respondre: "(...) by creating a new set of rules or resurrecting rules from some dust covered guidelines or codes of conduct" (Langford, 1991). La qüestió ens exigeix a avaluar si, en determinades ocasions, no és ja massa tard, no sols per a evitar, sinó per a pal·liar les manifestacions d'eventuals crisis de confiança i desafecció, sinó fins i tot per a evitar-les. En última instància: "The degree to which we can trust people to do their jobs properly and responsibly is at the root of the ethical challenge" (Franklin, A. L., i Raadschelders, J. C., 2004). No sols per una qüestió d'efectivitat a l'hora d'afrontar i solucionar les situacions donades en termes conjunturals i de concreció, sinó per la

mateixa configuració a llarg termini que, donada la naturalesa de l'entramat ètic, suposa la funció estructural i pedagògica d'aquesta des d'una perspectiva axiològica (Preston i Samford, 2002). L'enfortiment democràtic afona les seues arrels en una tesi basada en el compromís ètic per la vertebració axiològica de la societat en el marc dels consensos bàsics entorn del diàleg i la deliberació. En aquest punt, un exercici ètic del lideratge i un impuls compromès des de les elits amb la promoció de l'ètica esdevé una prioritat. D'acord amb Ciulla (2004), l'ètica constitueix el cor del lideratge, de manera que, com que aquesta és una àrea d'ètica aplicada: "leadership ethics needs to take into account the research on leadership, and it should be responsive to the pressing ethical concerns of society" (Ciulla, 2004), a pesar que: "normative theories of leadership, such as transforming leadership and servant leadership, are not well developed in terms of their moral implications. They require more analysis as ethical theories and more empirical testing" (Ciulla, 2004). Tal com ha vingut a assenyalar Canales Aliende (2002): "els que ocupen càrrecs públics haurien de fomentar i donar suport a aquests principis amb el seu lideratge i el seu exemple (Canales Aliende, 2002). Reflexionar, doncs, sobre la idoneïtat, emergència i oportunitat de l'ètica pública a l'hora de legitimar i posar en marxa processos participatius i d'enfortiment democràtic en l'àmbit de la praxi administrativa i de la gestió pública constitueix, en les circumstàncies descrites, un aspecte de plena vigència en els àmbits professional-deontològic, politicoideològic i acadèmic. Resulta clau reflexionar, doncs, sobre el paper i l'emergència de decisions que cal impulsar des de paràmetres creixentment inclusius i participatius d'acord amb la lògica deliberativa i discursiva de la democràcia en l'àmbit local. Construir, produir i reproduir de manera deliberativa i inclusiva, els paràmetres bàsics de caràcter axiològic que permeten donar forma i contingut als instruments democràtics constitueix una garantia per a dotar de legitimitat cadascuna de les fases del cicle de polítiques públiques i per a avançar en la construcció d'una Administració pública sota estàndards de bon govern i garantint el dret a una bona administració (Ávila Rodríguez i Gutiérrez Rodríguez, 2011).

4.2. Gestió de la integritat: establint paràmetres de monitoratge, control i avaluació de l'ètica pública

Al llarg dels últims anys s'han anat adoptant "(...) ethical codes, statements and other organizational machinery for regulating conduct" (Cowell, Downe i Morgan, 2011). La importància d'analitzar els factors que permeten explicar l'eficàcia i l'èxit de tals instruments requereix un exercici de concreció de tals estàndards d'ètica pública. No obstant això, diferents pols de tensió apareixen quan es tracta d'articular sistemes de gestió de la integritat; a saber: A. Principis concrets i detallats (codificació) vs. principis abstractes; o B. Control i regulació punitiva vs. conscienciació – formació. Es va plantejant la necessitat d'implantar sistemes que permeten avaluar els efectes negatius i positius dels instruments d'ètica pública (Demmke i Moilanen, 2012). En aquest sentit, els factors que han determinat l'efectivitat i impacte del *ethical framework* en el cas britànic local a partir de l'any 2000 venen donats, conforme a Cowell, Downe i Morgan (2011) per: "The role of monitoring officers; the political and managerial leadership of the authority; the role of party groups; identification with the council; political structures and voice" (Cowell, Downe i Morgan, 2011). Els mateixos

autors destaquen variables que, en altres casos, han explicat el fracàs dels desenvolupaments de codificació (v. gr., Sud-àfrica), a causa de: “(...) incomplete disclosures, a lack of standardization across authorities and a lack of institutional support” (Cowell, Downe i Morgan, 2011). Per al cas italià, s’han destacat com a variables significatives en la implementació de marcs regulatius ètics “the virtue of integrity, and the praxis of communication” (Giovanola, B., 2011). En l’escenari estatunidenc, Fattah (2011) identificarà quatre factors d’extraordinària significança i capacitat explicativa quant al control de la corrupció i la gestió de la integritat; a saber: 1. “Democracy’s principles, procedures, and processes; 2. Communalization and institutionalization of professional ethical standards; 3. The role of professional leadership training and recruitment; and 4. Irrationalization of unethical behaviour” (Fattah, 2011). Lancer Julnes (2009) destaca la rellevància del mesurament del rendiment en la gestió pública per al suport de comportaments ètics a càrrec d’electes, directius públics i funcionaris en tant que: 1. Eina d’avaluació i coneixement. 2. Control i supervisió. 3. Motivació i mobilització, i 4. Millorament. El mesurament de l’acompliment públic: “(...) offer(s) an opportunity for engaging citizens” (Lancer Julnes, 2009), en la mesura en què permet disposar d’indicadors d’avaluació respecte de la gestió desenvolupada, amb vista a afrontar processos deliberatius de caràcter participatiu i inclusiu que contemplen, a més, la participació ciutadana en el procés de *performance measurement*. Diego Bautista (2009) formula un sistema ètic integral (SEI) per a la prevenció de la corrupció que contempla cinc fases cronològiques i lògiques: 1. Identificació de l’ètica com a matèria primera. Deliberació, conscienciació i voluntat política. 2. Assignació d’un responsable, integració de l’equip ètic i missió institucional. 3. Preparació dels instruments de treball: un marc jurídic ètic, un marc normatiu de conducta –codis d’ètica–, la literatura i el cinema com a instruments d’accés a l’ètica i d’educació en valors, i l’ètica pública en l’exercici professional. 4. L’operació del treball (implementació) mitjançant formació i la interiorització dels valors ètics desitjables per part dels servidors públics. 5. Supervisió, control i avaluació, mitjançant participació ciutadana, sistema de sancions exemplars i mecanismes de transparència i *feedback* entre les institucions i la ciutadania.

Segons l’exposat, l’ètica en abstracte no contribueix a identificar condicionaments conductuals de directius i membres d’organitzacions –i de les mateixes organitzacions– en general. Per això, seguint Argandoña (2010), “Va poder l’ètica haver previngut la crisi i pot evitar que apareguen noves crisis en el futur? Sí, però no l’ètica en abstracte, sinó l’ètica incorporada en els objectius, estructures i cultures de les organitzacions (...) i, per tant, en les decisions dels seus directius i empleats” (Argandoña, 2010). En aquest sentit, algunes orientacions de mesurament i concreció venen donades pel Codi de Bon Govern de la FEMP (2009), que preveu la creació d’un observatori d’avaluació de qualitat democràtica encarregada del seguiment i l’avaluació respecte del grau de compliment i aplicació del Codi. En la mateixa línia, va ser emesa la recomanació de la OCDE *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries* (2000), destinada a materialitzar i establir paràmetres que possibiliten, per la seua pròpia naturalesa concreta, monitorar la vigència i el compliment de tals prescripcions ètiques. En particular, les seues recomanacions són les següents: “1. Ethical standards for public

service should be clear. 2. Ethical standards should be reflected in the legal framework. 3. Ethical guidance should be available to public servants. La tensió conceptual i pràctica es palesa quan es tracta de plantejar l'oportunitat de detallar normes de conducta que regulen la màxima quantitat possible d'eventuals incompliments (Moore, 1981) o si, per contra, cal decidir-se per establir vagues, amplis i generals principis ètics (evitant fins i tot l'adopció de codis ètics), l'aplicació dels quals quedarà sota el criteri de concreció i interpretació, per part de directius, funcionaris, empleats públics i electes, conforme a la dimensió interna dels seus propis esquemes morals (Franklin i Raadschelders, 2004), en els qui recaurà la responsabilitat ètica d'execució i implementació (Atkin, 2003). Com que l'ètica pública és un clar objecte instrumental per a l'adequada orientació dels processos de decisió en l'àmbit de la gestió pública i no una mera declaració d'interessos o valors abstractes que podrien esdevenir voluntarismes finalistes sense eficàcia efectiva, resulta justificat procedir a la seua concreció i plasmació transversal en cadascun dels processos de gestió i administració amb vista a fer viable i eficaç la seua vigència i aplicabilitat.

Finalment, quines són les posicions sobre la idoneïtat d'establir instruments de punició davant de l'incompliment dels codis de conducta i bon govern a fi de garantir-ne el compliment i la plena eficàcia? L'efectivitat de tals arrencaments, sens dubte, ve donada, en gran manera, per l'existència de sistemes de seguiment, control i, en última instància, de punició, més enllà de la ja considerada qüestió sobre el grau de concreció. Entre els qui proclamen un control estricte dels comportaments conforme als estàndards de conducta ètica codificats, i els qui, d'altra banda, advoquen per relaxar, en la màxima mesura possible, tot control sobre el procés de decisió d'electes i funcionaris (Anechiarico i Jacobs, 1994), és possible trobar nombrosos mecanismes i instruments que permeten garantir l'efectivitat dels principis codificats. Conforme a Villoria (2011): "(...) és molt interessant comprovar com els codis d'ètica, on funcionen, s'acompanyen d'una sèrie d'instruments de suport per a fer-los efectius" (Villoria, 2011). Així, hi ha els qui, per a assegurar l'efectivitat dels principis d'ètica pública, proposen incrementar els controls propis de la garantia administrativa a l'hora d'evitar conductes com ara, entre altres, l'arbitrarietat (Moe i Gilmour, 1995), i els qui aposten per una sofisticació dels sistemes de control: "(...) defining who is responsible for what and developing comprehensive monitoring, reporting and evaluation systems. This is a means of preventing misdemeanours, or at least exposing them to scrutiny, including public scrutiny, after the fact" (Moe i Gilmour, 1995). Donat el complex procés d'ajust financer i reforma institucional que ha afectat i que encara planeja sobre les EL, una de les línies fonamentals d'anàlisi ha destacat la necessitat d'introduir la imputació de responsabilitats en la gestió pressupostària local com a garantia per al compliment de les prescripcions normatives sobre aquest tema. En particular, la remissió del compte general de les entitats locals (EL) al Tribunal de Comptes (TC) o, si pertoca, als corresponents òrgans de control extern (OCEX) de les comunitats autònomes (CA), constitueix la clau de volta de la fiscalització *ex post* dels comptes públics locals, de manera que possibilita l'exercici de la funció ontològica que correspon al TC en tant que entitat fiscalitzadora superior de la gestió econòmica de l'Estat i el sector públic. Quines són les recomanacions proposades? 1.

Convergència de les normatives de l'Estat i de les CA quant a l'establiment dels terminis per a la rendició dels comptes generals per a evitar les dues primeres conseqüències més amunt esmentades (incompliment de terminis i divergència en els nivells d'exigència). 2. Reducció dels terminis, ja que la introducció de procediments informàtics per a l'elaboració i rendició dels estats comptables "(...) no requereixen terminis tan dilatats en el temps com els previstos en la normativa". 3. Ascendir l'adequat compliment de la rendició de comptes a requisit inexcusable per a "accedir a procediments de concessió d'ajudes i subvencions públiques". 4. Incoació d'expedient disciplinari (estatal o autonòmic) en cas de falta de rendició dels comptes generals de les EL, "(...) dirigit a depurar les responsabilitats pertinents (...)". 5. Incloure en el compte general la "(...) informació sobre les societats mercantils participades per més d'una entitat local en proporció agregada superior al 50% però en les quals, no obstant això, no participa majoritàriament cap entitat local de manera individualitzada (...)". Aquestes recomanacions, junt el compliment estricte de les vigents disposicions sancionadores sense esperar futures reformes, resulten necessàriament impulsades i aplicables, perquè en última instància, la confiança en el sistema democràtic i en els òrgans constitucionals que l'articulen ve donada per la transparència i per la positiva percepció ciutadana que existeix un compromís i un funcionament normalitzat en el si de les institucions, dels càrrecs electes, dels funcionaris i dels directius públics, en la rendició dels comptes públics i en l'efectivitat dels procediments de control horitzontal. D'acord amb Grimes i Bauhr (2012), "Transparency advocates maintain that greater Access to government information is the *sine qua non* of greater accountability and better government in the long term" (Grimes i Bauhr, 2012).

4.3. L'ètica en la promoció de la cohesió social com a premissa per a l'enfortiment democràtic i del cos polític

Les EL han vingut a fer-se càrrec d'innombrables àrees de gestió, sota la fórmula fàctica de les competències anomenades "impròpies", per mitjà de les quals tals entitats fan front a les necessitats ciutadanes en l'àmbit socioeconòmic, així com sostenint uns serveis públics la demanda dels quals s'incrementa fruit de les circumstàncies d'exclusió social, atur i afebliment de l'activitat productiva i de les pautes de consum. La realitat de deterioració social, en l'escenari espanyol, es manifesta en diferents indicadors que testimonien tal escenari. Les polítiques socials i la reducció de la despesa pública lligada al finançament de tals polítiques suposa aprofundir en la caiguda dels nivells de cohesió social: "(...) i la major fragilitat de determinats grups de població, especialment els immigrants" (Jiménez Asensio, 2011). Des del punt de vista de l'impuls dels processos participatius i democràtics, l'absència d'un cos polític erigit sobre índexs equilibrats de cohesió social fa desaparèixer la condició prèvia d'un cos social vertebrat i cohesionat: "(...) element necessari perquè els mecanismes funcionals de la deliberació democràtica actuen amb eficàcia" (Menéndez Alzamora, 2012). La generació d'oportunitats socials en l'àmbit de l'estructura econòmica suposa la vertebració d'oportunitats en el polític; a saber, en l'escenari de la inclusió en el procés deliberatiu. És així com Sen (2003) relaciona els factors d'equitat i d'eficiència, els valors i les institucions, ja que la generació de condicions de llibertat,

igualtat i satisfacció de drets socioeconòmics permet la sostenibilitat econòmica, la creativitat cultural i, en última instància, la inclusió política i la participació: “Les complexes interdependències entre valors, institucions i normes de comportament, així com entre la respectiva cerca d’equitat en la distribució i eficiència en la producció requereixen una investigació més àmplia que la que sol fer-se’n” (Sen, 2003). Per això la rellevància de construir *ethical frameworks*, no sols en períodes d’afebliment institucional o socioeconòmic, sinó també, i fonamentalment, en aquells lapses temporals d’expansió de les funcions estatals i de desenvolupament econòmic. La generació d’aquestes oportunitats de participació i inclusió resulta premissa indefugible per a permetre la realització de la participació ciutadana deliberativa. D’aquesta manera s’avança en la consecució del principi d’equitat, antecedent la vulneració del qual ha sigut al·legada per alguns dels crítics de la democràcia deliberativa per a justificar que no es pot realitzar tal model democràtic (Fraser, 1992). Així doncs, l’enfortiment del cos social com a fonament del cos polític resulta vital en el sentit que la vertebració democràtica esdevé tant d’una major cohesió social com d’una major qualitat de la vida pública, dimensions totes dues en les quals l’ètica pública constitueix baula clau (Bennet i al., 1996). Per això, el desenvolupament, foment i adopció de forts paràmetres ètics resulta premissa ineludible per a la legitimació i l’estabilitat de governs justos i democràtics. Seguint, en aquest punt, Diego Bautista (2009): “(...) l’absència de principis ètics en els representants públics crea governs injustos i corruptes que en el macroeconòmic arruïnen i endeuten el país i en el microeconòmic generen desigualtat social, desocupació i misèria” (Diego Bautista, 2009). En la mateixa orientació, Cortina (1998) sosté que: “Globalitzar la justícia és la tasca d’una ètica pública de les institucions i les organitzacions, conscient que la felicitat és cosa de les persones, incumbència de cada ésser humà” (Cortina, 1998).

La correlació entre els nivells de desenvolupament socioeconòmic, estructura social i redistribució d’una part, i l’estabilitat i viabilitat democràtica d’una altra part, ha vingut constituint una profusa línia d’investigació testada teòrica i empíricament a través de diferents projectes i estudis acadèmics. En aquest sentit, l’obligada referència de treballs com el de Moore, B. (*The Social Origins of Dictatorship and Democracy*, 1966), ve a inaugurar un conjunt de treballs que abordarà, seguint el treball de Przeworski i al. (1996), la significança explicativa del nexa entre: A. El nivell d’ingressos, la redistribució de la riquesa (igualtat) i el creixement econòmic (crisi o desenvolupament); i B. Les probabilitats d’instauració, consolidació o risc i desaparició d’un sistema democràtic, avaluant, així mateix, factors propis del context internacional (propici a la democràcia i a la democratització) així com institucionals lligats, especialment, al parlamentarisme (Przeworski i al., 1996). La més recent qüestió formulada per Fukuyama (2012), “Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?”, llança traces sobre la vulnerabilitat d’una democràcia liberal sustentada en una classe mitjana, ara erosionada per la reducció d’ingressos, la falta de redistribució de la riquesa, la substitució de les labors instrumentals de les persones per les màquines-alta tecnologia i pels efectes de la globalització en l’estructura del mercat de treball (Fukuyama, 2012). Welzel, C. i Inglehart, R. (2009), tractant d’abordar la qüestió sobre “What determines the emergency, survival, and development of democracy?”, posen de

manifest, des de l'enfocament de la cultura política, la correlació entre les condicions de modernització socioeconòmica i el desenvolupament econòmic a partir de les orientacions emancipadores i els valors d'un cos social determinat. Weingast (1997), per la seua banda, posarà èmfasi a destacar que l'estabilitat democràtica depèn: "(...) on a self-enforcing equilibrium: It must be in the interests of political officials to respect democracy's limits on their behaviour. (...). Self-enforcement of limits depends on the complementary combinations of attitudes and reactions of citizens as well as institutional restrictions" (Weingast, 1997). Les contribucions acadèmiques citades aborden un conjunt de formulacions que adquireixen plena vitalitat en la present circumstància de crisi socioeconòmica i de creixent pluralisme axiològic, i permeten la iniciació dels plantejaments prescriptius i normatius dirigits a dilucidar l'abast d'una situació de crisi en el marc de les democràcies representatives occidentals.

Finalitzem l'epígraf amb la brillant formulació de Manheim (1941), qui al·ludeix a la justícia social com un imperatiu i requisit ineludible per als processos de construcció deliberativa dels consensos polítics a partir de determinats valors bàsics, havent de recuperar les democràcies el seu interès pels valors, en unes certes ocasions ambigus, però assequibles per a construir la infraestructura normativa del cos sociopolític (Manheim, 1941). La determinació dels valors públics en un escenari de fragmentació i pluralisme quant a les fonts morals, requereix una cohesió social que dote de la suficient fortalesa el cos polític, de manera que, com exposa Blokland (2001): "In order to make it possible, Manheim incidentally considered social justice to be absolutely imperative. An excessive degree of inequality in income, assets, educational opportunity, employment, and nutrition undermines consensus and thereby democracy too" (Blokland, 2001). El compromís ètic de les elits polítiques respecte a l'enfortiment democràtic requereix la posada en marxa d'aquells mecanismes de protecció social, inclusió i apoderament necessaris per a permetre, des de la igualtat d'oportunitats, l'equitat en l'accés als processos participatius des del coneixement de les institucions, així com l'adquisició i desenvolupament de les habilitats dialèctiques i formatives respecte a les possibilitats d'inclusió i participació en els processos d'adopció de decisions.

4.4. L'enfortiment democràtic com a postulació primordial en els processos d'adopció de decisions davant de la crisi econòmica i les seues conseqüències socials i institucionals

Des d'un punt de vista aristotèlic, l'actuació ètica implica la consecució de la finalitat mitjançant una conducta d'acord amb la naturalesa d'aquesta. En aquest sentit, la promoció de la democràcia com a finalitat i valor superior requereix el desenvolupament d'aquesta, com a mitjà, en el procés de la seua consecució i realització final. És d'aquesta manera com qualsevol problema de democràcia, no podent sinó ser sinó abordat amb la mateixa democràcia (és a dir, amb més democràcia), no cal al·legar cap excepció cesarista a l'hora de pretendre un enfortiment de la democràcia, a costa d'un sacrifici temporal, paternalista, d'aquesta, per molt apressants i incertes que siguen les circumstàncies, les demandes ciutadanes i la necessitat de les

elits polítiques per oferir solucions o, almenys, per generar percepció que aquestes solucions estan sent adoptades. La democratització de la gestió pública constitueix un dels pilars essencials per a evitar, en primer lloc, l'apatia política, de manera que resulta necessari trencar la desencertada dicotomia entre la participació ciutadana i els processos representatius clàssics (perquè tots dos s'enforteixen recíprocament) i, en segon lloc, avançar en la transparència i el grau d'obertura de les polítiques públiques, de manera que els governs han de: "(...) ampliar bastant el seu paper pedagògic en relació amb la participació ciutadana, sense que això signifiqui perdre l'autonomia de la societat" (CLAD, 2011). La implementació de mecanismes de participació ciutadana deliberativa que complementen els instruments representatius ha suposat la generació de múltiples reflexions dirigides a legitimar tals mecanismes i a proposar models de viabilitat i articulació d'aquests. Així, observem el desenvolupament d'una formulació de l'ètica del diàleg, respecte de la qual: "(...) no es nega ni es prejutja la possibilitat que aquestes decisions puguin prendre's per consens, però l'important no és el resultat, sinó l'acceptació del diàleg com a via, de la composició de parers sobre la base de l'intercanvi d'informacions i postures [Prieto, 2003]" (García Alonso, 2012). La generació de consensos sobre els fonaments ètics de les institucions i dels processos d'interacció social en els sistemes participatius i deliberatius, requereix una metodologia certament complexa, ja que es refereix a la pluralitat i complexitat axiològica ja assenyalada. Tal consens no ha de fixar-se només sobre l'*output* dels processos de decisió, sinó sobre els paràmetres normatius que regiran el mateix procés de decisió conforme a la fórmula del consens normatiu i que permet sostenir la premissa que: "dialogue is at the heart of a conception of democracy that privileges discussion as a means of expanding social understanding and solving collective problems" (Maddison, 2012). Això remet, de manera directa, a la legitimitat del mateix entramat institucional en què sublimen, institucionalment, les regles i els processos participatius. Seguint Meyer i Scott (1983), la legitimitat organitzacional és: "(...) the degree of cultural support for an organizations –the extent to which the array of established cultural accounts provide explanations for its existence, functioning, and jurisdiction, and lack or deny alternatives" (Meyer i Scott, 1983). Plunkett (2011) ofereix un model integrat de *legitimacy judgements* des de la perspectiva conjunta de la teoria institucional i la psicologia política, mentre que Ehrich, Cranston i Kimber (2004) ofereixen un model útil per a identificar la naturalesa dels dilemes ètics i les forces que impacten sobre les eleccions que realitzen els gestors públics en la pràctica (Ehrich, Cranston i Kimber, 2004). Partint de la moralitat en tant que un tret de la nostra autonomia racional, i considerant les actuals circumstàncies de diversitat social i axiològica, Smith i Dubbink (2011) sostenen que tal escenari: "(...) transforms the process of moral judgement into a joint or social phenomenon where the suggestions, criticisms, needs and interests of others who are affected by one's judgement inform the creative implementation of moral principles (...)" (Smith i Dubbink, 2011). Sen (2003) assenyalava la vinculació del comportament a estàndards d'ètica i moralitat a partir de dos enfocaments: "(...) el raonament ètic en nom de la societat i, per l'altra, relacionar-se amb l'elecció, raonada o per inclinació, inspirada en la supervivència evolutiva vinculada a beneficis individuals a llarg termini i a l'èxit social" (Sen, 2003).

En l'escenari del govern d'escala local i en un context de crisi, Pollit (2010) suggereix algunes consideracions que podrien guiar les decisions adoptades pels líders polítics en el marc de la present circumstància financera i socioeconòmica, entre les quals es trobaria l'ètica respecte a la manera d'emprendre els processos pressupostaris d'ajust, sota paràmetres de participació, transparència i honestedat sobre les intencions i els resultats esperats (Pollit, 2010). Les quatre línies serien: 1. *Timing*, tenint en consideració la perspectiva a llarg termini de qualssevol que siguin els canvis que s'adoptaran, incloent-hi els esforços per a canviar les cultures del servei públic; 2. *Ethics*, pel que fa a la manera d'emprendre els processos pressupostaris d'ajust, sota paràmetres de participació, transparència i honestedat sobre les intencions i els resultats esperats; 3. *Strategy and communications*; i 4. *Legitimacy*, ja que l'actual situació constitueix, no sols una crisi econòmica de tall financer, sinó, a més, una crisi de legitimitat (Pollit, 2010). La participació i la inclusió ciutadana en els processos d'adopció de decisions davant de la crisi en el marc de realitats locals específiques, sense que aquesta premissa servísca d'excusa per a justificar i legitimar clientelismes i exclusivismes localistes, permet evitar processos de *decoupling*, que refereixen a l'eventual desajustament o *gap* entre: 1. Els *outputs* institucionals derivats d'un determinat procés de reforma i transformació, i 2. Les pràctiques efectivament acceptades i desenvolupades pels diferents actors de la comunitat local, tant en l'àmbit cívic i social, com a institucional i governamental. D'acord amb Ramió (2010): "El *decoupling* genera així una sort d'organització informal, una determinada interpretació de les institucions, que es correspon amb els valors, pautes de conducta i processos de treball habituals en el context organitzatiu en el qual s'apliquen" (Ramíó, 2010). Si bé, en l'àmbit de les polítiques de codificació de l'ètica, Jovanovic i Wood (2007) observen efectes positius derivats dels fenòmens de *decoupling*, a saber: "(...) when organizational members engage in discussions that turn away from the letter of an ethics code they often do so to address higher ethical principles embedded in the spirit of the code" (Jovanovic i Wood, 2007). Així, la determinació deliberativa dels objectius o mandats de gestió, que constitueixen punts de partida, no esdevenen fins en si mateixos (Kelly, Mulgan i Muers, 2002).

En definitiva, la democràcia deliberativa, el republicanisme cívic i el patriotisme constitucional, seguint Menéndez Alzamora (2012), permeten materialitzar les tendències dirigides a enfortir la participació dels ciutadans en el disseny, implementació, control i avaluació de les polítiques públiques, en un context, no obstant això, d'apatia en el qual: "(...) la ciutadania ha girat l'esquena a l'esfera pública en el marc d'una globalització que qüestiona el model nacional en el qual aquestes propostes s'han construït en els dos últims segles" (Menéndez Alzamora, 2012). L'adopció de tals processos inclusius implica incardinar la deliberació entre dos punts d'equilibri, harmonitzant tolerància i convicció moral d'una part, i delineant d'altra banda una trobada entre: "(...) a politics of common sense preoccupied with everyday issues, and a politics of reason proposing total solutions to historical and social issues" (Dayllmayr, 1974). En societats plurals des d'un punt de vista moral i axiològic, i en un context, en definitiva, en què conviuen diferents morals de màxims, l'assumpció dels paràmetres ètics de referència requereix: "(...) processos de deliberació en l'esfera pública per a anar descobrint els valors i principis d'una ètica cívica comuna als diferents grups. En societats

moralment republicanes el procés de deliberació en l'esfera pública és essencial per a decidir conjuntament sobre el just i de l'injust, del correcte i de l'incorrecte" (Cortina, 2002).

5. Conclusions: "Ethics in local government: it's about than not doing bad things"

El document *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice* (OCDE, 1996) va venir a incidir en una noció de l'ètica pública no únicament centrada en el control i la restricció punitiva de les conductes contràries als principis ètics codificats, sinó, fonamentalment, en una perspectiva basada en la promoció de la integritat i les bones conductes (OCDE, 1996), la qual cosa permet remetre a la noció de prevenció (Langford, 1991) i promoció positiva de l'ètica pública. En última instància, el debat continua sent si l'efectivitat dels instruments de gestió de la integritat depenen del seu caràcter sancionador o incentivador o, si és el cas, de la naturalesa més o menys exhaustiva en la seua regulació i concreció propositiva (Demmke i Moilanen, 2012) i, en última instància, en funció de si tals documents determinen el que no s'ha de fer (limitativa i negativament) o, per contra, el que s'ha de fer (positivament). Demmke i Moilanen (2012) enumeren un conjunt d'instruments ètics impulsats per part dels estats membres de la UE-27: "Rules, Standards, Codes; Value Management; Ethical Leadership; Whistle-blowing; Disciplinary rules; Job Rotation; Risk Analysis of vulnerable positions; Training and Dilemma Training; Integrity Plans; Scandal Management; Audits; Integrity Officers; Registers of Interest; Transparency requirements; Internet based self-assessments; Ethics climate survey; Awareness raising instruments" (Demmke i Moilanen, 2012). En el número de juliol de 2004 de la revista estatunidenca *Public Management*, apareixia publicat l'article "Ethics in local government: it's habite than not doing bad things" (Carlee, 2004). Potser és aquesta la més lacònica i eloqüent expressió de la noció que sobre l'ètica pública cal desitjar i configurar més enllà de la noció limitativa-negativa d'aquesta en tant que punitiva de les conductes reprotxables i contràries, no sols respecte a l'ordenament disciplinari i jurídic en l'administratiu i en el penal (tal que "stealing, lying, cheating, favoritism, self-aggrandizement, and profiting from our positions" (Carlee, 2004)). Ens referim, en particular, a la promoció propositiva de: 1. La deontologia professional dels empleats públics; 2. La promoció dels principis constitucionals conforme a l'article 9 de la Constitució Espanyola; i 3. L'exemplaritat pública des del lideratge per part d'electes.

En aquest punt, és obligada la tasca d'abordar l'ètica pública a partir de la bifurcació d'aquesta en les seues manifestacions; a saber, l'ètica en la seua expressió negativa, en tant que limitadora i punitiva de les conductes definides *a priori* contràries als principis ètics i de conducta; i la positiva, destinada a la promoció de les conductes, accions i mesures individuals o col·lectives que tenen per objecte la consecució i la promoció dels béns lligats a la integritat, l'ètica pública i el bon govern. Aquestes dues formulacions han sigut conceptualitzades per la OCDE (1996), i sobre la base d'aquestes, s'han generat sengles models de gestió de la integritat: A. D'una part, els models *integrity-based* se centren en una noció de l'ètica fonamentada en allò que s'ha de fer, de les conductes que cal promoure, impregnats per una filosofia fonamentada en els resultats

de gestió, més que en els procediments. Els tres pilars sobre els quals s'erigeix aquesta formulació són: 1) "(...) the definition of overall aspirational "values" for the public sector or the "high road" (sometimes supplemented by decentralised codes of conduct reflecting the specific mission of relevant organisations); 2) a focus on what is achieved rather than how it was achieved (that is, a focus on ends rather than means); 3) an emphasis on encouraging good behaviour rather than policing and punishing errors or bad behaviour" (OCDE, 1996). B. Per contra, els sistemes deontològics o *compliance-based* se centren en determinar: "(...) with administrative procedures and detailed rules (often codified in legislation) which define what public servants should do and how. In this context, the focus of codes of conduct is often on the negative, that is, what public servants should not do and what sort of behavior they should avoid (OCDE, 1996)". Tal com fa constar la OCDE en el document *Public Management Occasional papers, Nº 14, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice* (OCDE, 1996), es tracta d'emfatitzar: "(...) on encouraging good behaviour rather than policing and punishing errors or bad behaviour" (OCDE, 1996). Si bé, l'adopció d'aquest *integrity-based model*, requerirà, per a exportar-lo més enllà de l'àmbit majoritàriament anglosaxó, interposar determinades revisions i actualitzacions adaptatives a fi de fer viable tal enfocament en contextos institucionals i de cultura política de diferent tradició jurídica i política (v. gr., europea continental). I és que resulta necessari no ignorar la correlació entre els models de gestió de la integritat i els contextos administratius en els quals s'implanten. Així, els *integrity-based model* es lliguen als sistemes de nova gestió pública, mentre que els *compliance-based models* disposen de major capacitat d'arrelament en els sistemes d'Administració pública tradicional (Mariñez Navarro, 2011). Si bé, un tercer model ve donat pel de la generació de valor públic (Kelly, Mulgan i Muers, 2002), en el qual, seguint Mariñez Navarro, F. (2011): "en aquesta tendència de gestió pública, se situa una ètica pública basada en la conjunció de la llibertat individual i civil amb l'autoritat legítima de l'Estat que exigeix participació democràtica, en què la rendició de comptes i la participació ciutadana són elements clau" (Mariñez Navarro, F., 2011). La Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), a través de la Comissió Executiva i del Consell Federal, va procedir a l'adopció del codi de bon govern i que, d'acord amb el seu preàmbul, es constitueix: "(...) d'una sèrie de principis i el disseny d'instruments de govern que contribuïssin a consolidar pautes de comportament dels representants locals amb vista a configurar una ètica pública comuna que evite la mala gestió, bandegi possibles actuacions corruptes i, per contra, servisca per a generalitzar les bones pràctiques" (FEMP, 2009). El codi contempla sis blocs en els quals es desenvolupen: 1. Principis del Codi del Bon Govern Local. 2. Mesures per a millorar la gestió i la qualitat de la democràcia local. 3. Incompatibilitats i declaracions d'activitats de béns. 4. Retribucions econòmiques dels electes. 5. Mesures de democràcia participativa; i 6. Mecanismes per a la seua aprovació, difusió i compliment (FEMP, 2009).

En definitiva, com que la gestió de la crisi és un repte estructural donats els factors d'urgència i a causa de la complexitat de la seua faç polièdrica, resulta necessari assumir l'emergència de l'ètica en el sentit en què aquesta s'expressa informant processos d'enfortiment normatiu, axiològic i institucional a llarg termini. Per

això no sols basta amb sancions, que sens dubte permeten l'efectivitat dels codis sobre ètica pública i en garanteixen la plena vigència mitjançant la punició. Perquè en última instància, seguint Manske, M. W i Frederickson, H. G. (2004): "Even the finest code of ethics would be rendered ineffective if government officials did not understand its provisions or why those provisions were there and what their importance was" (Manske, M. W. i Frederickson, H. G., 2004).