

CERCLE D'ECONOMIA

Grup de Treball "Valorem les Institucions"

Antecedents

La crisi econòmica i financera ha evidenciat altres crisis que, potser encobertes durant algun temps per la bonança econòmica, també estan colpit el nostre entorn: s'ha parlat de la dimensió ètica de la crisi, de la pèrdua de valors, de la manca de confiança en la Democràcia (és recent el número especial de "The Economist" sobre "What's gone wrong with democracy"), de la debilitat de les institucions o de la crisi nihilista¹.

La crisi de les institucions, en el sentit més ampli de la paraula, ha estat des de fa temps sobre la taula, però encara no ha estat abordada de forma frontal i directe: hi ha grups que hi dediquen anàlisis interessants (especialment suggerent són els debats que es recullen en la web "Nada es gratis"), llibres de reflexió sobre els motius d'aquesta pèrdua de confiança amb valentes propostes (com, entre d'altres, el de Luis Garicano o Antonio Muñoz Molina o César Molinas).

Un sistema institucional sòlid, que funcioni correctament, respectat, i representatiu és imprescindible pel progrés social i econòmic; i determina com s'encaren els reptes actuals o de futur col·lectivament, com a societat. L'èxit del conjunt depèn de la fortalesa de les seves institucions i de l'encert en les seves actuacions. L'alternativa és la desvaloració de les institucions, la desafecció a la comunitat i a la gestió del interessos comuns, que debilita les possibilitats d'èxit individual.

De tots depèn que es portin a la taula reflexions al debat principal per a la regeneració institucional. A tots ens correspon fer, poc o molt, el que sigui necessari per tal que les institucions siguin valorades i respectades, i en surtin reforçades. El mateix Cercle d'Economia, en les seves Notes d'Opinió dels darrers anys, ha entrat tangencialment en diverses ocasions sobre la necessitat de construir una bones institucions; ara ens toca portar aquest tema, ja no tangencialment, sinó frontalment al debat públic i promoure la reflexió, com a primer pas indispensable cap a una revaloració de les institucions. I per a tot això, cal recordar breument ara aquelles notes on, com dèiem, el Cercle ho va tractar de forma no nuclear però sí amb preocupació de que aquella pèrdua de valor estava suposant una inseguretad (jurídica, política o econòmica) que

¹.- "Existen pocas dudas de que la nueva e inmensa Gran Depresión en que se ha sumido el país no se reduce a la esfera de la economía, puesto que ha afectado ya profundamente el marco institucional, las actitudes colectivas, las formas de vida e, incluso, las mentalidades. La desconfianza acerca de la honestidad y la competencia de los dirigentes (...) será muy difícil de superar. El desprestigio del Estado y de la clase política que comparte la gobernanza ha conducido a una verdadera desafección respecto a las instituciones públicas (...)."

Enrique Llopis y Jordi Maluquer de Motes (Eds): "España en Crisis. Las grandes depresiones económicas, 1348-2012". Últim Capítol de Jordi Maluquer de Motes, "España en el país de las maravillas. La nueva Gran Depresión de la economía española".

estava malmetent les bases del sistema; Així es va abordar en les següents notes, entre d'altres:

- . La Nota de juliol 2007 sobre "Els reptes de la seguretat i la justícia a Espanya", que es fonamentava sobre el principi de que "*hi ha desenvolupament econòmic allí on hi ha mercat, i que hi ha mercat allí on existeix seguretat jurídica*", concloent que calia "*modernitzar el nostre entramat institucional, millorant la qualitat de la nostra democràcia*";
- . La Nota d'octubre 2008 sobre la reforma del finançament autonòmic i prestació de serveis públics, que acabava amb una crida a impulsar "reformes institucionals que consolidin la nostra vida en democràcia";
- . Un any més tard, l'octubre de 2009, s'hi tornava a insistir en una Nota sobre el canvi econòmic i responsabilitat política, dedicant un capítol a la necessitat de "Donar prestigi a la política i a les institucions";
- . En aquesta línia es va organitzar la sessió paral·lela en el marc de les Jornades de Sitges del 2012, amb la participació de César Molinas i Santiago Muñoz Machado, acompanyats per l'Anton Costas i en Josep Ramoneda;
- . Finalment, al maig de 2013, en la Nota amb el títol "Fi de cicle. Temps nou", tot i que de forma molt tangencial, també s'acaba insistint en el darrer paràgraf sobre la necessitat de fer un nou pas endavant per "*consolidar els extraordinaris avenços de les últimes dècades*", animant a fer-ho a "*partits polítics, institucions públics, entitats privades i ciutadania*".

Què entenem per institucions

En el marc de la preocupació de la nova Junta d'aportar elements concrets de reflexió al debat públic, a partir de grups que vinguin a "alimentar" la Junta amb temes i preguntes a formular obertament, es va crear aquest Grup de Treball que ha dedicat diverses sessions a la reflexió sobre la recuperació institucional i la necessitat en Democràcia de gaudir d'unes institucions fortes.

En aquest punt, el plantejament que es va creure oportú des d'un principi per poder treballar en una anàlisi més plural i omnicomprensiva, era doble:

- Per un costat, la referència a les "institucions" no havia forçosament de significar institucions corporatives (govern, partits polítics o administració pública) sinó que calia englobar també grups socials i un concepte no-corpori d'institució com la família, la justícia, o l'educació.

Aquestes institucions també volem integrar-les en l'àmbit d'aquesta Nota, perquè les entenem com elements claus per a una convivència social pacífica i la pèrdua de confiança també les ha afectades. I l'esforç també ha de dirigir-se a millorar i

revaloritzar aquestes institucions (que podríem anomenar com "institucions intangibles", que estímem tan importants com les tangibles, les corpòries).

- Per un altre costat, l'àmbit de la reflexió no ha de limitar-se a les esferes públiques, als partits polítics o a aquelles elits privades que governen grans entitats o empreses amb clara incidència en la governança d'un país. La reflexió ens afecta a tots i també ha de poder ser assumida per àmbits més propers: des d'una associació a una petita i mitjana empresa, des d'un club esportiu a una comunitat de veïns...a totes les institucions que ens permeten treballar col·lectivament en un bé comú. Som molts els que aglutinem voluntats i esforços col·lectivament sota una institució que permet assolir fites comunes de manera més eficient i amb major impacte. En tots aquests casos estem també davant institucions respecte de les que s'ha perdut confiança i, és més, sovint els seus propis membres n'han perdut la confiança sobre el seu objecte i el seu sentit, debilitant-ne la seva pròpia fi fundacional. A totes elles, a tots aquests ciutadans i institucions, també van dirigides aquestes reflexions.

Sobre com tornar a valorar les institucions

a) La necessitat d'un procés regenerador

Tal com s'assenyalava al principi d'aquesta nota, des de diferents àmbits s'està abordant de forma creixent la necessària reforma de les institucions i la imprescindible posada en marxa d'un veritable procés regenerador.

En aquest sentit, tenim la intuïció de que podria haver un alt nivell de consens sobre el contingut d'un eventual programa regenerador. Ens dóna la impressió que no seria molt complicat posar-se d'acord sobre el què i, en canvi, creiem que hi hauria acord en que la dificultat estigui més en el com: Quins són els factors que poden introduir noves dinàmiques a les institucions; i si existeixen vectors transversals que oxigenin les institucions i les facin més representatives i eficaces.

De fet, creiem que un dels problemes que se susciten avui en dia està en què tots els elements que es presenten com a possibles solucions, son parcials i no són definitius.

No hi ha, podríem coincidir, cap element o solució que per sí sola pugui suposar la solució definitiva a la crisi institucional que estem posant a debat. I per això creiem que és un debat que cal abordar-lo en tota la seva extensió, des de les diferents perspectives i des dels elements diversos. Perquè la solució no la trobarem en uns determinats canvis, ni en una única línia d'actuació.

Amb aquest motiu, abans d'abordar aquest repte, no podem deixar d'exposar alguns de les idees força que hauria de contemplar un eventual programa de regeneració institucional:

- Pensem que la regeneració institucional, a més de tractar-se a nivell específic, requereix d'un tractament global. Les reformes aïllades no tindrien l'abast suficient per recuperar la confiança ciutadana sobre el sistema institucional.
- Les institucions són una peça clau per la convivència ciutadana i el desenvolupament social i econòmic. La igualtat d'oportunitats ha de fixar-se com el vector principal del programa de regeneració institucional, que corregeixi la dinàmica actual de desigualtat social.
- El Cercle ja s'ha referit a això en altres moments, però no podem deixar de recordar que, sense uns partits polítics més transparents i més eficients, i amb una administració de justícia més independent, àgil i eficaç no serà fàcil millorar la confiança en el sistema d'institucions. En aquest sentit, una veritable reforma de la llei de partits i de l'administració de justícia, pilars de l'estat de dret, ens sembla fonamental.
- Les bases de progrés social i econòmic es poden trobar en la millora de l'educació i les institucions. Ambdues estan estretament lligades i no veiem la possibilitat de tenir bones institucions sense tenir una bona educació. És per això, que entenem que l'educació s'ha de fixar com a prioritat màxima de país, amb un pacte se centrat en el mètode educatiu i un programa estable i inclusiu, que promogui la igualtat d'oportunitats, el compromís social, i l'esperit crític.

b) Els principis del bon govern institucional

Com generar aquesta confiança que permeti la regeneració o revaloració de les institucions? Al nostre entendre, cal treballar de forma transversal, de forma que s'incideixi a diferents nivells i en diferents àmbits, a partir d'uns vectors o principals elements que siguin comuns. Aquests principis ens haurien de permetre crear confiança i compromís amb la revaloració de cada institució:

- Independència: Que la seva activitat respongui només als objectius propis de la institució; i que no s'instrumentalitzï al servei d'interessos particulars dels seus governants i gestors, o de tercers.
- Representativitat: Que les resolucions adoptades i accions es realitzin tenint en compte els interessos de la pluralitat dels seus integrants, i escoltant-ne les diverses opinions existents.
- Participació: Que promogui la participació en el debat, la gestió, i l'activitat de les persones implicades amb l'entitat; establint procediments que ho facilitin.
- Transparència: Tenir un govern corporatiu on els criteris i procediments per la presa de decisions sigui públic i prèviament fixat, i s'apliquin amb rigor. Que informi proactivament de les seves resolucions i accions a tots els implicats de manera motivada, i que en rendeixi comptes de forma entenedora.

- Eficiència: Que els recursos siguin gestionats amb criteris d'eficiència i eficàcia, amb la responsabilitat que implica la gestió de recursos comuns; i la necessitat de gestionar també amb criteri d'austeritat, que permeti recuperar la credibilitat moral.

Creiem que aplicar aquests principis transversals pot incidir directa i positivament en la credibilitat de la institució i en el compromís dels seus membres i representats.

L'aplicació d'aquests principis depèn de factors d'entorn que els facin possibles; efectivament, la regeneració institucional no depèn només dels principis d'independència, representativitat, participació, transparència, i eficiència; sinó que també està íntimament lligada a que es donin una sèrie de factors a l'entorn que els facin possibles, com són la participació, l'educació i el respecte. En aquest sentit, el respecte a l'opinió és un pilar bàsic del sistema institucional ja que només mitjançant el debat plural i respectuós es pot assolir la participació que permeti el consens necessari per superar els reptes que s'encaren col·lectivament.

- c) El respecte a la institució, des de la discordança o des del suport, ens correspon a tots

Tots tenim un paper en la reconstrucció i revaloració de les institucions, perquè gestionen el nostre patrimoni social comú. Ningú no se n'ha de sentir alliberat, d'aquesta responsabilitat, ni se'n pot excloure a ningú. És inimaginable aconseguir la revaloració i el reconeixement de les institucions des d'un debat o actuació il·lustrada per part d'una minoria. I insistim, això tant en una associació privada, en una comunitat de veïns, en un organisme municipal o en una institució de Govern.

"No tendremos disculpa si no hacemos todos lo poco y lo mucho que está en nuestras manos, en las de cada uno, para que no se pierda lo que tanto ha costado construir". Antonio Muñoz Molina (pg. 252)

I és evident que tots els diferents actors tindran papers i rols també diferents: els representants de la institució hauran de respectar-la i promoure-la a partir de les seves decisions estratègiques, mentre que els gestors que tenen la funció de treballar per a aquella institució hauran de gestionar-la amb respecte a les millors pràctiques. I tots ells hauran de saber entendre que es deuen a allò que la institució representa. I els membres en general tenen també el paper de fer arribar la seva opinió, i involucrar-se en les seves activitats, ja que és imprescindible per que la institució sigui valorada i promoguda en el que són els fins del seu objecte fundacional.

La necessitat d'impulsar el debat i la recerca sobre la regeneració institucional

La solució no serà única ni arribarà a través d'una llei o una resolució; la pròpia reflexió sobre aquesta crisi i la necessitat d'institucions és la primera passa cap a una solució, perquè el que ens ajudarà a revalorar les institucions són noves actituds, noves maneres d'escoltar i de voler entendre les opinions dels altres, el compromís amb la pluralitat d'idees, l'educació en el valor de la pròpia responsabilitat, i l'assumpció del paper que tots hem d'assumir en totes i cadascuna de les institucions de què tots participem.

Apart dels vectors transversals, la revaloració de les institucions requereix de temps perquè n'és un element essencial l'educació en el respecte i la participació; no hi ha una solució única, sinó que cal treballar des del debat per analitzar i investigar en pràctiques que permetin enfortir les institucions. I aquest és un debat i una reflexió que el Cercle ha de poder liderar, des de la pluralitat que representa, i que a més pot contribuir a generar coneixement i investigació sobre possibles vies d'actuació per la regeneració institucional.

Amb aquest objecte, proposem a la Junta

- a) Celebrar una jornada monogràfica (o, millor, un cicle de jornades/xerrades) sobre com recuperar la confiança en les institucions, sobre la necessitat de crear confiança en les institucions, aportant al debat de la societat civil catalana noves visions i veus que, a nivell internacional i nacional, han treballat sobre aquesta qüestió.

El Cercle ha de poder **liderar un projecte que consisteixi en promoure el debat** entre els diferents fòrums existents de debat regeneracionista i les diverses opinions sobre la fortalesa de les institucions. L'objectiu de portar a la mateixa taula tots aquests fòrums d'opinió ha de ser convertir les reflexions en línies d'actuació, en propostes d'acció que puguin ser incorporades per diferents institucions.

- b) Després dels treballs, lectures i sessions que aquest Grup de Treball ha realitzat, creiem hi ha una necessitat de **generar recerca i investigació** en paral·lel al debat, per determinar quines línies d'actuació s'han confirmat com més efectives en la recuperació institucional. És important trobar elements que, fruit d'una investigació i experiències al nostre sistema o en altres països, ens ajudin a estudiar aquestes bones pràctiques; i el Cercle pot aprofitar l'existència a Barcelona de centres com l'Escola de l'Administració Pública, el CIDOB, ESADE i IESE, per intentar aglutinar els resultats d'aquestes investigacions.

De les lectures realitzades, constatem que és compartida la dificultat en la proposta d'actuacions concretes, perquè no se'n troben gaires, de propostes. La reflexió és interessant i el debat comença a trobar diferents opinions, però que encara no han estat contrastades. Quan s'arriba al terreny de les propostes, el cert és que s'evidencia la necessitat d'una investigació i anàlisi detinguts.

Valorem més les institucions: propostes

A més d'impulsar el debat amb una Jornada, i promoure la recerca sobre l'efectivitat de les diferents propostes, el Grup de Treball a continuació ens atrevim a aportar al debat una llista de propostes, en línia amb els principis transversals de bon govern que hem descrit a aquesta nota:

1. La creació a les institucions de comitès per una determinada política o per a reflexions més obertes (tipus els "Think Long Committees" a Califòrnia), o concentrades en una determinada política de caire ampli i transcendeixi les actuacions governamentals (per exemple, sobre política d'energia nuclear, com es va fer en el seu dia a Finlàndia), per superar les restriccions que imposen els períodes temporals que la llei fixa per a una determinada acció de govern, d'altra banda ben lògics.

La societat exigeix resultats immediats (a nivell polític en forma de vots en properes eleccions, i a nivell empresarial en forma de beneficis) que en ocasions resulten en immediatesa i rapidesa, quan en moltes institucions l'eficiència i l'eficàcia passen per avançar-se i intentar adoptar, a llarg termini, polítiques que puguin ser beneficioses més enllà del termini electoral previst. Creiem que aquesta visió a més llarg termini ajudarà a la pròpia **independència** de la institució, que era un dels vectors transversals que apuntàvem. Efectivament, actualment, la primacia dels resultats immediats porta a una metodologia que anteposa la urgència a la importància, i el curt terminisme s'imposa.

2. L'adopció a les Institucions de la figura del Síndic, el Defensor del soci, o una figura similar que vetlli per a la independència, representativitat, participació, transparència, i eficiència interna. Creiem que aquest figura ha de fer èmfasi en la transparència i la claredat, que es pot predicar tant respecte de les explicacions com de les resolucions que un organisme o institució adopti. La **claredat** en la resolució d'una Administració Pública o d'un article d'una llei, és clau; n'és un bon exemple la Comissió creada en el si del Parlament Suec per a la claredat de redacció de noves normes. De fet, aquesta figura ja s'ha implementat amb èxit en entitats privades i públiques (companyies d'assegurances, associacions o entitats financeres) i una conseqüència positiva de les mateixes ha estat precisament la millora en la redacció de clàusules, especialment amb la millora en la claredat dels termes i contingut de les mateixes.

I aquest esforç de claredat, bàsic per a una política transparent i oberta, ha de guiar les nostres institucions, com a vector transversal que també mencionàvem. I molt lligat a aquest vector, un altre àmbit d'èmfasi hauria de ser el respecte als procediments interns de la entitat, com a element crucial per promoure la **participació**. Els procediments interns, les convocatòries amb anticipació suficient i amb una proposta d'acord, i els torns de paraula ben

respectats són essencials per enfortir una institució. En aquelles ocasions que s'ignora el procediment estatutari establert, es debilita la confiança en aquella entitat; i quan hom observa com en la institució que participa la seva opinió no és escoltada, afecta també per extensió la visió que es pugui tenir respecte d'institucions i organismes públics, de qui passa a desconfiar de la seva independència i plural participació. I a la inversa, la poca transparència que s'observa en institucions públiques serveixen d'excusa per a reproduir-les en associacions o òrgans més propers.

3. Essent un dels vectors transversals que preconitzàvem la transparència, som conscients i coneixedors de les virtuts que la seva pràctica suposa i a vegades el mal ús i abús que se'n fa, però el segon no ha de servir d'excusa per a no promoure-la, com a mecanisme que ajuda en la vida col·lectiva i en les institucions, associacions i entitats que necessiten de la participació dels seus membres. Cal aprofundir en pràctiques que estiguin donant bons resultats (per exemple, el "sistema de compra pública" a Xile), i en les que les noves tecnologies estan sent bona ajuda per a una més alta publicitat i via de vehiculització d'opinió.
4. Implementar la pràctica de retre comptes oberta i directament per part dels càrrecs de la Institució, a l'estil dels "públic hearings" per a la designació dels càrrecs de confiança política, que té per objecte que es pugui preguntar i sotmetre a un escrutini la capacitat personal, professional i política de la persona que es proposa per a un determinat càrrec. Aquesta mesura ajudaria a consolidar el vector de la representativitat i, al cap i a la fi, afavorirà la independència de la institució.

Proposem afegir en aquest procediment introduir una declaració inicial del candidat que vingui a (i) assumir la seva nova responsabilitat demostrant, a partir d'una descripció de les capacitats i exigències del pretès càrrec, amb les seves aptituds i amb les responsabilitats assumides fins a la data d'acord amb el seu currículum; (ii) declarar i acreditar si s'escau, a partir d'un detallat repàs de les seves funcions, la seva independència tant respecte de partits polítics, administracions públiques o empreses/entitats privades (posant clarament a la llum les relacions que hagi pogut tenir o manté, i que un avaluador podria considerar susceptible de suposar una influència en el candidat (la declaració o acreditació d'independència ha de substituir les falses cerques d'independència que s'han imposat en molts àmbits públics tergiversant el valor de la incompatibilitat o la militància política, i allunyant o penalitzant els bons currículums i l'afiliació política en un efecte pervers i empobridor) i (iii) comprometre's amb l'objecte de la institució, la seva transparència i la seva representativitat, a partir d'una descripció extensa i exhaustiva del que entén ha de perseguir i promoure la institució.

5. Avaluar sistemàticament l'eficiència i eficàcia de les mesures empreses mitjançant avaluacions ex-post a la seva implementació. Essent l'eficiència un dels elements transversals, estímem molt important que aquesta pugui ser

GT "Valorem les Institucions":

Joan Roca

Marta Angerri

Gregori Cascante

Andreu Puig

Marcel Prunera

valorada amb caràcter posterior a la realització d'un projecte,. Evidentment per poder avaluar una mesura, cal que amb anterioritat se'n hagin establert els objectius, recursos i terminis. Les avaluacions ex-post sobre lleis noves o projectes realitzats per una institució, ajudarà sens dubte a obrir un debat intern que, amb caràcter positiu i constructiu, ajudi a millor l'aplicació de determinades polítiques.

Per tal que els elements transversals mencionats puguin anar aplicant-se a través de diferents polítiques o actuacions, i en són possibles vies les propostes realitzades, no podem deixar de subratllar la necessitat de promoure, des de l'educació d'aquests valors, el respecte i la participació. En suma, estimem molt convenient promoure la idea que hem de saber escoltar-nos més i millor, per tal de poder promoure que s'enraoni, fent prendre valor a la paraula escoltada, que no s'ha de limitar a institucions públiques o polítiques, sinó que ha de traslladar-se a altres associacions i organismes on participen els ciutadans.

BIBLIOGRAFIA

Sandel, Michael J., *What Money Can't buy: The Moral Limits of Markets*. New York: Farrar, Straus and Giroux. 2012.

Ordine, Nuccio, *La utilidad de lo inútil*. El Acantilado, 2013.

Enrique Llopis y Jordi Maluquer de Motes (Eds): *España en Crisis. Las grandes depresiones económicas, 1348-2011*. Pasado y Presente, 2013.

Muñoz Molina, Antonio, *Todo lo que era sólido*, Seix Barral, 2013.

<http://www.nadaesgratis.es/> Propuestas concretas para salir de la crisis de un equipo de expertos de primer nivel.

What's gone wrong with democracy, The Economist, Març 2014

Garicano, Luis, *El dilema de España*, Peninsula, 2014

Molinas, César, *Qué hacer con España*, Destino, 2013